

МОНИТОРИНГ НА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ – 2008

Автори: Велizar Шаламанов, Даниел Смилов, Рада Смеговска

Фондация „**РискМонитор**“

София, 2009, ISBN 978-954-92264-6-1

Фондация **РискМонитор**

България, София 1000, ул. Аксаков 46

ел. поща: riskmonitor@riskmonitor.bg

<http://www.riskmonitor.bg/>

Докладът е публикуван със съдействието на



Съдържание

За проекта	5
РискМонитор: Визия за бъдещето на ДАНС	7
Резюме	8
Доклад „Мониторинг на ДАНС“	10
Част I. Институционален образ и развитие на ДАНС	11
1. Създаване	11
2. Мандат	14
3. Организация	17
4. Критерии за ефективност	19
5. Взаимодействие с институционалната среда	20
Заключение	21
Основни препоръки	23
Част II. Публичният образ на ДАНС	24
1. Създаване	27
1.1. Говорител.....	27
1.2. Интернет страница и формални правила за общуване с медиите.....	27
1.3. Връзки с гражданското общество	28

2. Критерии, свързани с общественото мнение	28
2.1. Доверие в Министър-председателя и правителството	28
2.2. Обществени възприятия за сигурност, престъпност и корупция.....	29
2.3. Оценка на европейски институции и представители.....	30
3. Критерии, свързани с медийното отразяване	30
3.1. Медийни обобщения	31
3.2. Ключови медийни казуси.....	32
4. Закljučения и препоръки	28
4.1. Изграждане на интернет страница на ДАНС.....	37
4.2. Приемане и оповестяване на правила за общуване с медии.....	37
4.3. Разработване на методика за медийен анализ на покритието на дейността на ДАНС.....	37
4.4. Специален фокус върху обществените възприятия за ДАНС	37

Част III. Парламентарният контрол

Върху ДАНС	38
1. Увод	38
2. Парламентарният контрол върху службите за сигурност – чуждият опит	38
3. Парламентарният контрол в България – първи стъпки	39
3.1. Как се осъществява контролът върху сектора за сигурност до приемането на Закона за ДАНС?	39
3.2. Създаване на Подкомисия за контрол върху специалните служби	40
3.3. Контролът върху агенцията от приемането на Закона за ДАНС до създаването на специализираната постоянна комисия.....	41
3.4. Създаване на специализирана постоянна комисия към Народното събрание	43
3.5. Характеристики на специализираната комисия.....	47
4. Какво предстои да следим оттук нататък?	51
Закljučение	52

МОНИТОРИНГ НА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ

За проекта

Успешно ли е едногодишното институционално развитие на ДАНС? Как агенцията се възприема от обществото? Ще се подобри ли контролът върху службите за сигурност след приемането на Закона за ДАНС и създаването на специализирана постоянна комисия? Това са въпроси, от които се вълнуват не само националните институции, но и голям брой международни и неправителствени организации. В стремежа си да намери отговори на тези въпроси фондация РискМонитор се ангажира с осъществяването на гражданско наблюдение над новосъздадената разузнавателна агенция. Това е първа по рода си инициатива, която извършва мониторинг на специална служба от сектора за сигурност.

В рамките на този проект се изготвят анализ и оценка на институционалното изграждане и капацитет на ДАНС на базата на сравнение с най-добрите практики в свободните и демократични страни от Евроатлантическата общност. Основната цел на проекта е превръщането на ДАНС в институционален модел за бъдещи реформи в сектора за сигурност чрез усъвършенстване на законодателството относно агенцията, поощряване на отчетността и прозрачността в нейната дейност и набавяне на експертиза за осъществяване на граждански контрол върху службите за сигурност.

Анализът позволява от една страна да се идентифицират проблемните аспекти по отношение на нормативната база и практическото функциониране на ДАНС и от друга – позволява да се направи преценка до каква степен тя отговаря на международните правни стандарти и добри практики относно изискванията за прозрачност и демократичен контрол върху разузнавателните служби.

Оценката обхваща три отделни тематични единици – институционалния образ на ДАНС, публичното ѝ възприятие и механизмите за осъществяване на парламентарен контрол върху дейността ѝ. Различните елементи от методологията са избрани въз основа на правните стандарти и добрите практики в сферата на прозрачността и надзора над разузнавателните служби. За целите на наблюдението са използвани единствено публични документи като първично и вторично законодателство, академични разработки, медийни публикации и мнения на представители на национални институции.

РискМонитор: Визия за бъдещето на ДАНС

Предложеният тук анализ и оценка на едногодишното изграждане на ДАНС говедоха екипа на РискМонитор до единомислие по въпроса за дългосрочното развитие на Агенцията. Изнасяме тази генерализирана визия в началото на доклада в пет основни тези, които са синтез на най-същественото в мониторинга за 2008 година.

1. Профил

ДАНС би могла да има изчистен профил на разузнаване, а не на хибрид от разузнавателни, разследващи и полицейски правомощия. В законодателството, в решенията и действията на изпълнителната власт, както и в собствения си PR, агенцията би трябвало да се представя единствено като разузнавателен комплекс;

2. Цели

ДАНС би могла да получи по-широк мандат за работа с рискове и заплахи за националната сигурност, в следствие на което в основополагащото я законодателство биха могли да отпадат съдържателните определения на задачите на агенцията по специфични предметни области и рискове;

3. Задачи

Разнообразните съвременни рискове за националната сигурност биха могли да влязат в портфейла от задачи на ДАНС. Това би могло да се осъществи чрез приемане на стратегии за националната сигурност, които да имат статут на решения на Народното събрание;

4. Организирана престъпност

Мандатът на ДАНС за противодействие на организираната престъпност би могъл да бъде допълнителен инструмент в българската наказателната политика. По този начин би се предоставил съществен разузнавателен ресурс за временно подсилване дейността на прокуратурата;

5. Контрол

Контролът над ДАНС се осъществява от специализирана комисия и се обвързва с мандата, даван от стратегиите за национална сигурност.

Бележка: Сектор за сигурност

ДАНС би трябвало да се разглежда като начало на интеграция на сектора за сигурност и би трябвало да предизвика законовата регулация на НРС и НСО.

Резюме

Настоящият доклад има за цел да проследи едногодишния период, през който започна да функционира ДАНС и да представи обективна картина на три отделни аспекта: институционалния образ на агенцията, общественото ѝ възприятие и парламентарния контрол, осъществяван върху нейната дейност. Наблюдението им достигна до следните заключения и оценки:

- *Институционален образ на ДАНС*

- Създаването на ДАНС следва добри практики: законово уреждане на новата структура, определяне на добри ресурси, фокусиране върху значими проблеми, стремеж към прозрачност и отвореност към обществото;
- Отсъствието на ясно определение на понятието „национална сигурност“ и липсата на стратегия за сигурност създават затруднения в процеса на институционално развитие на ДАНС;
- Мандатът на ДАНС е „размит“ между разузнаване, разследване и други дейности от технически характер;
- Интегрирането в една агенция на три различни служби, както и определено доминиране на НСС, създават трудности в институционалното изграждане на новата структура;
- Въпросите за взаимодействие с МВР и прокуратурата (както и с други елементи от сектора за сигурност) са оставени на ниво съвместни инструкции, което създава неопределеност и несигурност в работата на агенцията.

- *Публичният образ на ДАНС*

- През първата година от своето съществуване агенцията не се възприема като ефективна и независима институция. ДАНС трябва да следи внимателно обществения отзвук на своите действия, като обяснява открито и ясно целите и приоритетите си, спазва правилата на конституционната демокрация и избягва натиска на популизма;
- В тясната област на общуването с медиите следните препоръки биха могли да се обмислят:
 - * Изграждане на интернет страница на ДАНС;
 - * Приемане на публични правила за общуване с медиите;
 - * Разработване на методика за медиен анализ на покритието на дейността на ДАНС;

* Специален фокус върху обществените възприятия за ДАНС като орган с правомощия в областта на корупцията по високите етажи, тъй като това е ключова област в изграждането на позитивен обществен образ на агенцията.

• *Парламентарният контрол върху ДАНС*

- Устройственият закон за агенцията предвижда за първи път парламентарен контрол върху сектора за сигурност и позволява на България да се впише в международните тенденции и добри практики в тази сфера;
- Законното регламентиране на въпросите, свързани с отчетността и контрола, е много общо. Разпоредбите в тази част от Закона за агенцията трябва да определят ясно и недвусмислено какво, как, кога, кой, къде отчита/контролира в интерес на гражданите;
- Дебатът за парламентарния контрол се води хаотично – първо следваше да се изяснят основните механизми за осъществяване на надзор и едва тогава да се уточнят средствата за неговото успешно приложение.
- Председателството на комисията за контрол върху ДАНС от управляващото мнозинство се отклонява от световния стандарт и рискува да не доведе до очаквания резултат;
- Предвидените в Решението за изменение и допълнение на Правилника за дейността и организацията на Народното събрание правомощия на постоянната комисия за минимални. Липсата на реален контрол върху оперативните действия на агенцията рискува да постави под въпрос ефективността на парламентарния надзор. С оглед наличието на ефикасен граждански контрол, могат да бъдат направени следните препоръки:
 - * Комисията трябва да заседава редовно, а не по повод конкретни казуси, предизвикали обществен интерес;
 - * Комисията трябва да осъществява *ad hoc* проверки;
 - * Комисията трябва да използва и независима експертиза за целите на своята дейност.

ДОКЛАД
„МОНИТОРИНГ НА ДАНС“



Част I.

Институционален образ и развитие на ДАНС

Велизар Шаламанов

С лансираната през май 2007 г. идея на министър-председателя за създаване на агенция за сигурност (според внесенния законопроект от група народни представители първоначално става въпрос за Национална агенция „Сигурност“)¹ се поставят основите на един по-зрял процес на реформа в сферата на вътрешното разузнаване и контраразузнаването. Настоящото изложение анализира институционалния образ, мандата на агенцията и неговото изпълнение на базата на Закона за агенцията и Правилника за неговото приложение, както и въз основа на реалната практика на ДАНС по данни на медиите.

1. Създаване на ДАНС

Възникването на Държавна агенция „Национална сигурност“, която от 1 януари 2008 г. обедини три отделни структури – Национална служба сигурност, военното контраразузнаване и финансовото разузнаване – бележи връхната точка в политическата воля и съгласие за реструктуриране на сектора за сигурност. Създаването ѝ обаче е маркирано от няколко потенциални проблема, които рискуват да окажат негативно влияние върху нейното институционално изграждане.

На първо място липсата на стратегия за сигурност в началото на тази реформа създава стратегическа неопределеност и затруднява допълнително процеса. Развитието на ДАНС пряко се влияе от политическата неопределеност по въпроса за националната сигурност. Към момента ситуацията се определя от следните документи:

- Концепция за НС от 1998 г., предложена от СДС и остаряла при реализиране на промяната към членство в НАТО (2004) и ЕС (2007);
- Несъстояла се Стратегия за сигурност на НДСВ от 2005 г.;
- Несъстояла се Стратегия за сигурност на БСП от 2008 г.;
- Отсъствие на идеи по сигурността от другите парламентарни партии;
- Необявена, но очаквана стратегия за сигурност на ГЕРБ за 2009 г.

¹ Разпореждане на Председателя на НС № 750-01-308/19.09.2007 (относно законопроект за НА „Сигурност“).

Отсъствието на ясен стратегически документ се отразява неминуемо върху развитието на визия за ДАНС като вид оперативна дейност и очаквани резултати. Именно тук съществува объркване по отношение на стратегия на агенцията, нейния мандат, общественото ѝ възприемане, взаимодействието с прокуратура, МВР и други аспекти на функциониране на агенцията.

Друг съществен индикатор за потенциални проблеми е процесът на приемане на устройствения закон. Внесенният проект е от 28 разпоредби², а приетият закон съдържа 135 члена³, като основна част от текста е глава 7 „Служители на ДАНС“. Повече от половината текстове са посветени на тази тема (чл. 43 – чл. 122, т.е. 79 члена), което го прави по-скоро закон за статута на служителите, отколкото закон за ДАНС като цели, задачи, функции и контрол върху нея. Подобно явление се забелязва и при приеманите напоследък закони за МВР, за защита при бедствия и при проектозакона за отбраната и военните сили, което налага един общ преглед и единен подход при определяне на статута на служителите в сектора за сигурност с цел съсредоточаване на функционалните закони върху мандата и дейността на тези елементи от сектора за сигурност. Организационните въпроси е нормално да се определят в Устройствен правилник или правилник за приложение на съответния закон (както в голяма степен и сега е направено по отношение на устройството и управлението на агенцията)⁴.

Това означава, че законът има нужда от по-детайлен анализ и моделиране на приложението му с цел оптимизация на текстовете по отношение на визията и реалността за агенцията.

На трето място наименованието на агенцията подсказва за наличието на проблем – една Държавна агенция не може да претендира, че решава всички въпроси на националната сигурност, особено когато тя не е добре дефинирана като понятие и вече осем години се правят безплодни опити за приемане на стратегия в тази област. Например много по-ясно би било институцията да се нарече Държавна агенция „Вътрешно разузнаване и сигурност“. Подобно наименование би насочило и към по-разбираем за обществото мандат.

Избраната форма на държавен орган в известна степен предопределя мандата на агенцията. Освен това този статут – Държавна агенция – различава ДАНС от останалите специални служби. Тази рамка поставя и въпроса кой член на кабинета представя ДАНС в правителството. Вариантът това да е министър-председателят натоваарва неимоверно, както него, така и самата ДАНС. Това е въпрос, който следва да се оцени внимателно при натрупване на достатъчно данни за функциониране на такава организация на работа.

Осъществяването на промени в сектора за сигурност изисква ясно дефиниране за това каква „сигурност“ ще се гарантира и чрез какви

² Разпореждане на Председателя на НС No 750-01-308/19.09.2007 (относно законопроекта за НА „Сигурност“).

³ Закон за ДАНС, Държавен вестник бр. 109, 20.12.2007 (Указ № 409 /18.12.2007).

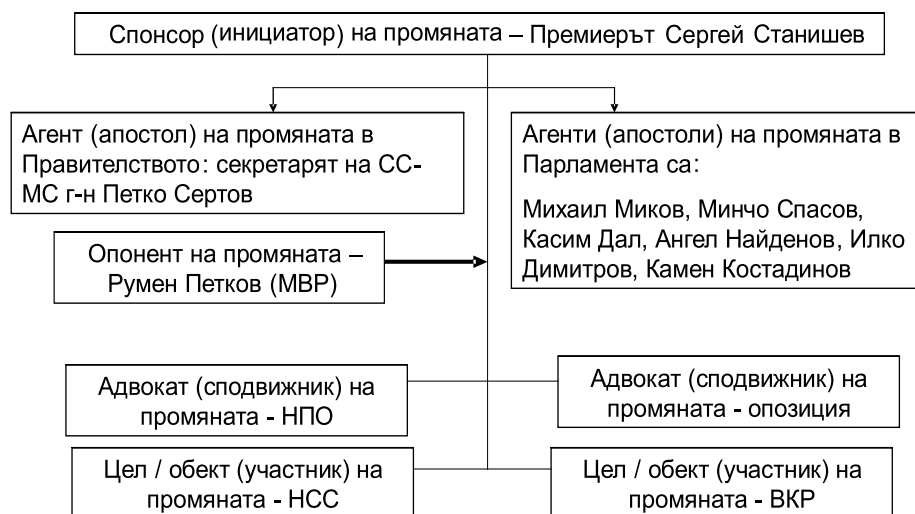
⁴ Правилник за прилагане на ЗДАНС, Държавен вестник бр. 17, 2008 (ПМС 23/11.02.2008).

средства и операции (срещу какви рискове и заплахи). Тези операции се провеждат от система, изградена върху 4 стълба:

- Документи за системата;
- Организационна структура;
- Техническа база/системи;
- Ресурси.

При оценка на промяната в ДАНС все още не разполагаме с добри данни за анализ във всички тези аспекти. Липсва както определение за типа сигурност и вида операции, така и стратегия. ДАНС е изградена единствено въз основа на устройствен закон и правилник за организационната структура, които предстоят да се оценят доколко функционират добре. Практически липсват и данни за ресурсите, и за нивото на сътрудничество.

Освен наличието на ясно определен мандат, реформата изисква и екип, който да я осъществи. В повечето случаи екипът се състои от спонсор, агенти, адвокати и съответно обекти на промяната и опоненти на промяната. За случая с ДАНС екипът изглежда в общ план като схемата от *Фигура 1*:



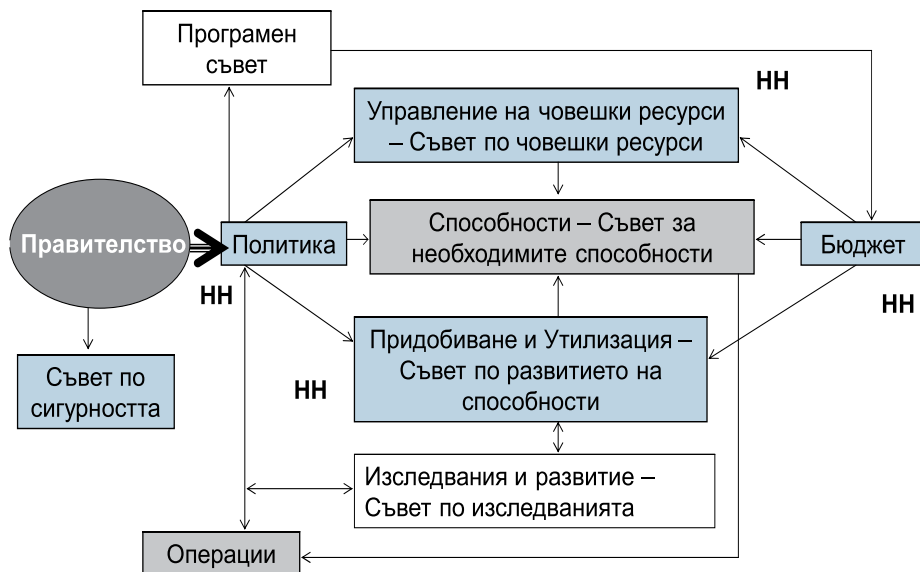
Фигура 1. Екип на промяната в системата за контраразузнаване

Екипът на промяната обаче не е достатъчно добре идентифициран, а част от агентите на реформата смениха политическата си принадлежност и оттам – своите позиции в тази сфера.

В Закона за агенцията, Правилника за неговото приложение и решението на Народното събрание за изменение и допълнение на Правилника за неговата дейност е трудно да се идентифицира доколко моделът на управление на ДАНС отговаря на установените стандарти. Поради това е невъзможно да бъде оценен.

Реалното управление включва съгласувани решения на ниво политики, човешки ресурси, бюджет, поддръжане на готовност и провеждане на

операции, а заедно с това и съответни изследвания за развитие на системата. Решенията се вземат от оторизирани лица, но подпомагани от съответни съвети (Фигура 2). В идеалния случай за гарантиране на прозрачност чрез института на „независим наблюдател“ (НН) могат да се следят и оценяват основните публични решения. Поради спецификата на агенцията специално одобрени НН могат да действат и на по-детайлно ниво в интерес на парламентарния контрол. Затова моделът за ръководство на ДАНС би могъл да изглежда по следния начин:



Фигура 2. Модел за управление на контраразузнаването като част от интегриран сектор за сигурност

2. Мандат

В Закона за ДАНС – Глава 2 „Деятности на ДАНС“, са очертани няколко направления в мандата на организацията:

- Чл. 4: „... наблюдение, разкриване, противодействие и предотвратяване ...“ (основно вътрешно разузнаване и контраразузнаване)

– Сключване на неизгодни договори ...

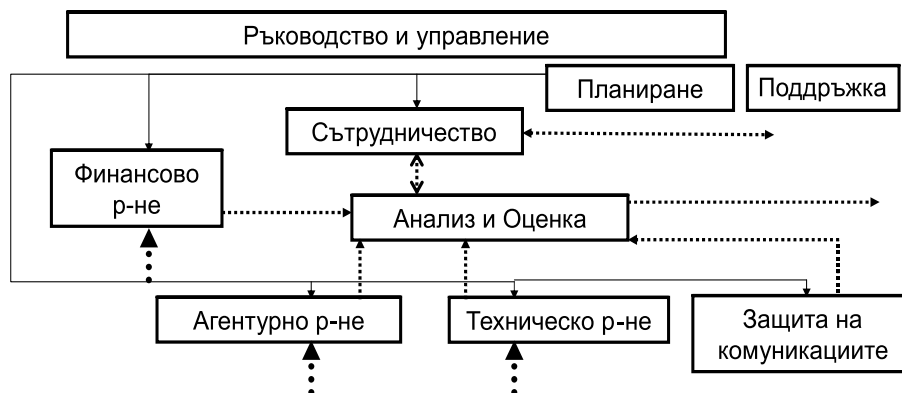
- Чл. 5: „... оперативно-издирвателни и оперативно-технически ...“

- Чл. 6: „... орган по криптографска сигурност ... за придобиване, систематизиране и обработка на информация от чужди източници ...“ – дейност, наследена от Дирекция „Засекретени средства за свързка“ на МВР.

Деятностите по чл. 4 са по-детайлно регламентирани в глава 4 „Оперативно-издирвателна дейност“ и отразяват задачите на видовете разузнаване от Фигура 3.

Глава 6 „Контролна дейност“ развива основни страни от мандата по чл. 6. и покрива главно функцията по защита на комуникациите от Фигура 3:

Базова вътрешна структура – доколко е покрита от елементите на ДАНС?



Фигура 3. Основна функционално-структурна схема за организация от типа на ДАНС

На практика обаче отсъстват текстове по една от важните функции на агенцията, свързана с издаване на сертификати за достъп до класифицирана информация – проверка за надеждност/принадлежност към бившите специални служби.

Информационната дейност, представена в глава 5, покрива функциите по „анализ и оценка“ от *Фигура 3*.

В текста на закона липсват и обособени текстове по функция „планиране“ от *Фигура 3*., както и по функция „сътрудничество“. Дирекция „Международно сътрудничество, протокол и връзки с обществеността“ не би могла да играе ключова роля по споделяне на разузнавателна информация със сродни служби у нас и в чужбина).

В закона не е покрита и функцията „поддръжка“ от *Фигура 3*.

Функцията „ръководство и управление“ се покрива от глава 3 на закона.

В най-голяма степен мандатът на агенцията се определя от чл. 4 (1) и по точките в тази алинея съответно може да се измерва успехът от дейността като разкрити и предотвратени действия.

Дейността като криптографски орган се оценява по степента на защита на информацията, а дейността по проверка за издаване на сертификат за достъп до класифицирана информация по доказаната степен на надеждност на сертифицираните лица.

При определяне на мандата на ДАНС всъщност следва ясно да се изчистят профилът на агенцията, както и нейните цели и задачи със съответните показатели за ефективност⁵. Очевидно е, че става въпрос за разузнавателна (вътрешно разузнаване и контрразузнаване) служба, която, освен срещу разузнавания на отделни държави, следва да се фо-

⁵ Intelligence Practice and Democratic Oversight – A practitioner's view, DCAF Intelligence working group, Occasional paper No 3, Geneva, July 2003.

кусира и срещу заплахите от недържавни формирания, включително терористични организации и организирана престъпност. Също така е очевидно, че в България корупцията създава висока степен на уязвимост на управлението и следва да се положат усилия за разкриване на корупционни практики и противодействие от страна на правителството на базата на събраната информация.

Тези конкретни рискове и заплахи, уязвимости и слаби страни на управлението следва да не са посочени в закона, а в стратегията за сигурност, защото могат да се променят след време. Законът следва да определи само трайните правила за функциониране на агенцията.

ДАНС е информационна служба за подпомагане на вземането на политически/управленски решения по сигурността на страната и гражданите. Основни нейни потребители са министър-председателят, президентът и председателят на НС. Допълнително информация от ДАНС се ползва в МО, МВР и други органи на изпълнителната власт и от сродни служби в чужбина чрез размяна. Прокуратурата следва да има възможност да ползва информация за нуждите на наказателния процес и да изисква събиране на такава в изключителни случаи. Основа в ценността на ДАНС си остават възможностите за превенция чрез подаване на информация до държавните органи с цел вземане на изпреварващи политически и други управленски решения за неутрализиране на рискове и заплахи.

Основен проблем в мандата на ДАНС се очертава размитостта между разузнавателни и разследващи (или подпомагащи разследването) функции. ДАНС е преди всичко служба за вътрешно разузнаване/контраразузнаване и защита на информацията/сигурността и всички други функции следва да се изпълняват, без да се накърнява капацитетът в основната област на отговорност. В Закона за агенцията обаче присъстват разпоредби, които ѝ предоставят макар и минимални разследващи правомощия. Проблемът е, че при разузнавателен подход на работа събраните доказателства не са валидни и не са годни за съдебното производство. Освен това, ако се засили възлагането на задачи от прокуратурата по разследване, се намалява възможността за изпълнение на разузнавателни задачи, където ДАНС се очаква да има по голяма ефективност и всъщност монопол в сравнение с разследващата органи. Възможен изход от тази ситуация е да се определят условия, при които резултатите от разузнавателната дейност да се използват за доказателство, като в същото време задачи от прокуратурата по разследване се възлагат на ДАНС само по изключение.

Липсата на достъпен програмен бюджет също не дава възможност да се „разбере“ мандата като приоритетност на основни задачи. Неясният мандат води и до проблеми във взаимодействието с други държавни органи и сродни чуждестранни служби. Не на последно място това създава проблем дори при подбора и развитието на служителите в агенцията.

3. Организация

Организацията на агенцията е пряко следствие от нейния мандат – глава 3 от закона и в Правилника за неговото приложение. Прави впечатление, че организационната структура не следва механично 4-те основни служби, които се вливат в агенцията, а създава нова интегрирана схема от звена за изпълнение на мандата, особено на ниво инспекторат и информационно-аналитична дейност:

- Органи за управление – Ръководство;
- Обща администрация (в съответствие със Закона за администрацията);
- Специализирана администрация:
 1. ГД „Вътрешна сигурност“;
 2. ГД „Контраразузнаване“;
 3. ГД „Икономическа и финансова сигурност“;
 4. ГД „Технически операции“;
 5. Д „Финансово разузнаване“;
 6. Д „Инспекторат“;
 7. Д „Информация и архив“;
 8. Д „Координация и информационно-аналитична дейност“

Известно припокриване между ГД „Вътрешна сигурност“ и ГД „Контраразузнаване“ би създавало проблеми при функционирането. Доброто измерване и сравнителна оценка на работата на отделните дирекции би следвало да балансира натоварването им и приноса към основната мисия на агенцията.

Разпределението на персонала от НСС, ВКР, АФР и ДЗСВ по новите структурни единици и интеграцията им около дейностите от мандата на ДАНС е трудно да се оцени, но се създава впечатление, че:

- ДАНС е доминирана от НСС;
- Стратегия за промяна в организационния, информационния и човешкия потенциал около новите функции в мандата на агенцията все още не е създадена и не се реализира системно.

Различната култура и изградени връзки в НСС, ВКР, АФР, ДЗСВ създават очевидни трудности в сглобяването на агенцията. Приемането на млади служители извън Академията на МВР може да се оцени като позитивна стъпка и създаване на отвореност към промяна и формиране на нова култура в агенцията. В същото време работата с въоръжените сили и особено осигуряването на мисии изисква и военна подготовка заедно със звание в резерва на въоръжените сили.

Определяне на способностите и системите на ДАНС за основните ѝ дейности се прави в Глави 4, 5, 6, 8 съответно за:

- Оперативно-издирвателна дейност (практически не свързано с разследване);
- Информационна дейност;
- Контролна дейност;
- Служителите на ДАНС с техните правомощия са основният инструмент на агенцията, което създава впечатление за липса на по-съвършени форми на организация освен линейно-иерархичния модел.

Управлението на ресурсите в ДАНС е възложено на общата администрация и от закона не става ясно как се реализират принципите на прозрачност, отчетност, ефективност, отговорност при управление на:

- Човешки ресурси;
- Информация;
- Знание;
- Информационни системи;
- Финансови ресурси;
- Материални ресурси;
- Инфраструктура;

Законът по-скоро разпределя правомощия, а не въвежда правила за ефективно управление, както се изисква по модела от *Фигура 2*.

В заключение може да се отбележи, че Законът и Правилникът за прилагането му определят основните параметри на мандата и организацията на агенцията, но с определени противоречия и непълноти. Това налага създаването на **Стратегическа карта на организацията и развитието ѝ**, набелязването на **стратегически инициативи за промяна** (включително по развитие на организационния, информационния и човешкия капитал). На тази основа може да се създаде **Балансирана система от показатели за оценка на успеха на агенцията, следвайки модела на Нортън и Капън**.

Успешното приложение на предлагания подход може ефективно да се пренесе и в сферата на външното разузнаване, а и в други, ако не и всички, елементи на сектора за сигурност (вкл. Прокуратурата).

4. Критерии за ефективност

Създаването на система от показатели за ефективност при изпълнение на мандата е важно условие за успех на агенцията. Например, един от най-очевидните показатели е броят на разкритите неизгодни договори, оцетили бюджета, или предотвратените неизгодни договори. Това би следвало да е особено лесна задача при отделяне на ВКР от МО и включването му в ДАНС, защото може да се счита, че дава свобода на новата независима от МО служба да работи ефективно⁶.

Друг критерий би могъл да е свързан с разкриване на конфликт на интереси. Особено в МВР и МО проблемът е пряко свързан със сигурността на гражданите и гържавата, а заг прикритието на секретността разкриването на такива конфликти едва ли може да стане само с попълване на декларации⁷.

Критерий е и броят на разкрити чужди агенти, когато това е публичен акт (при екстрадирането им или съдебен процес). Обемът на информационен обмен със сродни чуждестранни служби, както и обективна оценка на качеството/ползата от информационните продукти, дадени от потребителите, са все възможни индикатори за резултатност – някои от които естествено не могат да са публични, но трябва да са достъпни за парламентарната комисия по контрол на ДАНС.

Добър пример е броят на решения по сигурността, взети на база на доклади на ДАНС, както и брой влезли в сила присъди по доказателства, събрани от ДАНС.

Критерии за оценка могат да се определят и на базата на публичното възприемане на ДАНС, брой нарушения на права и свободи на граждани, стабилност на кадровото осигуряване, качество на уеб страницата.

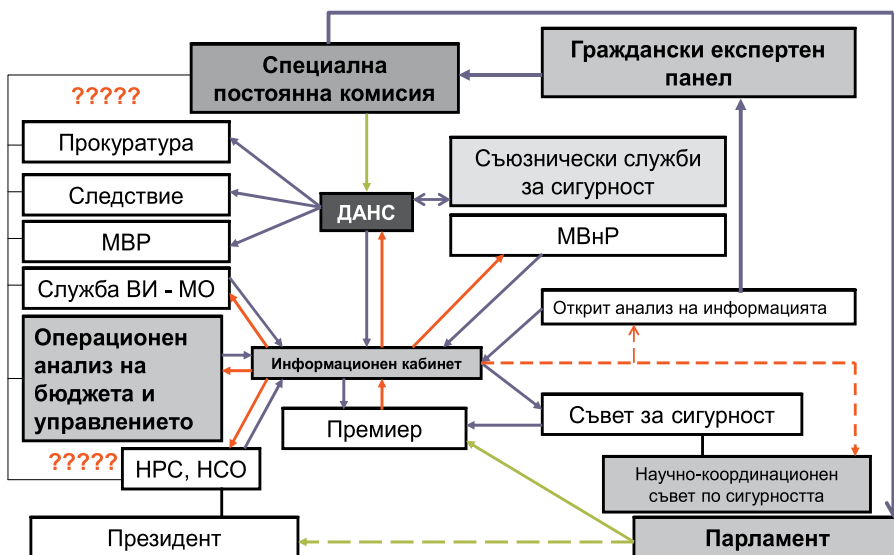
Съществен проблем за ефективността на ДАНС в борбата с корупцията и организираната престъпност е невъзможността да се събират ефективни доказателства срещу представители на съдебната власт, без санкция на тази власт, като в същото време именно проблемите в тази система се сочат като най-тежки за състоянието на корупцията и престъпността по високите етажи у нас.

⁶Пример по задача за разкриване на **склучване на неизгодни договори ... в МО**: Извеждането на НСС от МВР и ВКР от МО дава възможност тези две силови (секретни) ведомства да бъдат обект на ДАНС, защото ако службите не работят по даден обект, стават съучастници в нарушенията на този обект. Сега всичко се концентрира в Премиера, който се очаква да е *Mr. Clean*. Истинска гаранция за успех обаче е силен парламентарен контрол от специална постоянна комисия при ясен мандат и с председател от опозицията, което законодателят не прие. Това естествено не позволи на ДАНС да регистрира успехи при разкриване на злоупотреби в МО и МВР, което определено се очакваше от обществото.

⁷ Решаването на проблема с конфликт на интереси изисква в културата на обществото ни да се изгради разбиране за нетърпимост към такива случаи и да се засили стремежът към интегритет на публичните лидери. Пример за особен конфликт – Началник на кабинета на МО – бивш директор на ВКР (при доказан неуспех на службата да спре злоупотребите в МО), Началник на кабинета на Президента – бивш НГЦ (при доказан неуспех на НГЦ да спре злоупотребите в БА).

5. Взаимодействие с институционалната среда

Взаимодействие на ДАНС в институционалната среда –
гл. 3 от Правилника – адекватност на добрите практики
и обществените очаквания



Фигура 4. Основни информационни и разпоредителни връзки, свързани с работата на ДАНС

Едно от основните предизвикателства в работата на агенцията е взаимодействието ѝ с другите институции в сектора за сигурност. Тъй като е основно информационна служба, тя работи по осигуряване на изпреварваща информация с цел вземане на политически и административни решения по пресичане на дейности във вреда на националната сигурност, включително корупция по високите нива на управлението и такива на организираната престъпност и в частност по злоупотреба с публични финансови средства (национални, на ЕС или гр.). Тъй като агенцията е подчинена на министър-председателя, то всяка информация следва да му се докладва преди да постъпи в други органи на властта, освен ако това не бъде специално уредено по друг начин.

По отношение на разследването на случаи, които са свързани с наказателния кодекс, агенцията си сътрудничи с МВР, прокуратурата и следствието. Този въпрос обаче не е уреден отчетливо и пълно нито в закона, нито в правилника за неговото приложение. Уреждането му се прехвърля към приемането на съвместни инструкции, което обаче не може да се смята за добра практика. Всъщност по линия на това взаимодействие е възможно „изтичане на ресурс“ към органи извън изпълнителната власт и по задачи, за които има специализирани органи като разследваща полиция и следствие. В подобна ситуация се намалява капацитетът на изпълнителната власт за вътрешно разузнаване и контраразузнаване. Последното е монопол, изключителна функция на ДАНС.

Важно е и взаимодействието с Държавната комисия по сигурността на информацията във връзка с проучването за надеждност на лицата.

Не по-малко съществена е връзката с ДАИТС и другите ведомства по гарантиране на информацията в системите за управление, освен дипломатическата връзка на правителството.

Като цяло в закона въпросът на взаимодействието с другите елементи от сектора за сигурност и гържавата не е ясно разкрит. Правилникът за неговото приложение прави стъпка напред (Глава 3). В него като основна форма на сътрудничество са предложени съвместните инструкции, което може да се сравни с вид договор за взаимна размяна на услуги/продукти като по-гъвкава форма на взаимодействие, включително по отношение на финансови и правни аспекти. Конкретният анализ обаче изисква познаване на вида на взаимодействие, а това не е дефинирано в закона и правилника към него.

Отново прави впечатление фокусът върху дефиниране на взаимодействието по ползване на лечебни заведения и почивни бази, вместо по реализация на основния мандат на ДАНС по противодействие на рисковете и заплахите за сигурността на страната и гражданите.

Проблемът е, че ефективността на ДАНС може да се оцени в сравнителен план, ако има „информационен кабинет“ за интегриране на информацията и сравнителна оценка на стойността и ефективността на предоставяното от ДАНС в сравнение с другите институции, включително открити и академични източници.

Другото взаимодействие за гарантиране на качествен продукт е това със специалната постоянна комисия за контрол и нейния граждански експертен панел. Този тип сътрудничество обаче тепърва предстои да се разработва и развива.

Практически голяма част от потенциалните линии на взаимодействие – пряко и индиректно, не са описани поради липса на законово уреждане на сектора за сигурност като цялостна система със своите взаимовръзки и разпределение на отговорности и правомощия. Това налага извода, че въпросите по взаимодействието на ДАНС в сектора за сигурност биха били по-добре уредени в рамките на единен закон за националната сигурност.

Заклучение

Съществува остра необходимост от изработване на Стратегическа карта на ДАНС с набор от стратегически инициативи и Балансирана система от показатели за оценка и управление на промяната и функционирането ѝ. Целта е да се преодолеят неопределеностите, противоречията и непълнотите при сегашния процес на сливане и реструктуриране на служби от три различни министерства в една агенция, от която се очаква да изпълни амбициозен мандат в сферата на контраразузнаването, борбата с корупцията по високите управленски нива и организираната престъпност, определени макар и неформално като основни заплахи за националната сигурност.

Много важно е да се оцени отношението на самата агенция към промените и приложението на закона след едногодишното му приложение, което не може да стане без съгласие за провеждане на преглед от външни експерти. Това би била една от функциите на парламентарната комисия – да организира с участие на външни експерти с достъп до класифицирана информация на вътрешна, но независима оценка на състоянието на ДАНС. За целта е необходимо да се осигури достъп до служителите ѝ и да се предложи програма за усъвършенстване. Това е особено наложително, като се има предвид факта, че са събрани поне 4 разнородни служби при ясно доминиране на НСС (заместник-председателят на ДАНС по линия на НСС беше отстранен поради непрофесионално поведение).

Очакването ЗДАНС да дефинира ясен мандат, отговорности, система за парламентарен контрол и едва тогава правомощия и статут на служителите не се оправдава. Първо трябваше да се изгради парламентарният контрол и после пог него да се развие капацитетът на службата съгласно мандата, отговорностите и правомощията. Това обаче не се случи и създаде редица трудности (голяма част от тях съпроводени със скандали) при изграждането и функционирането на агенцията в първите месеци.

Какво бе направено в съответствие с добрите практики:

1. Ясно лидерство на министър-председателя, което обаче не бе изконсумирано докрай чрез приемане на визия за промяна в Съвета по сигурността и внасяне на закона не от група депутати, а от Министерски съвет;
2. Последователна подкрепа на ДАНС от министър-председателя;
3. Наличие на реален двигател на промяната – председателят на ДАНС;
4. Опора на съюзници – САЩ, НАТО, ЕС, но недостатъчно видима чрез пряко ангажиране;
5. Отстраняване на някои потенциални и реални противници на промяната, но без ясни послания и категоричност.

Какво научихме, че не бива да се пренебрегва или бави:

1. Механизми за парламентарен контрол;
2. Ясен мандат – разяснен на обществото (недопускане на свръхочаквания, изясняване на разследващите функции и отношения с МВР, прокуратура и други специални служби):
 - на базата на предварително изработена визия;
 - реална стратегия за действие, подкрепена в Парламента;
 - акцент върху ценности и разбиране на същността на промяната (скъсване с ДС-културата и фокус върху сигурността на гражданите);

3. Обществена подкрепа, т.е. разбиране в обществото чрез активна комуникация от страна на политически представители и „адвокати“ на реформата;
4. Идентифициране и овластяване на агенти на промяната в агенцията, включително влизане на нови хора и ангажиране на съюзниците с непосредствена помощ на място;
5. Отстраняване на съпротивата както в агенцията, така и в управлението на страната;
6. Отчитане на макар и малки, но реални резултати възможно най-бързо и редовно;
7. Усилия за промяна на културата и консолидиране на новата организация около мисия, визия, стратегия, план за действие и съответна на тях организационна структура, обучение и развитие на кадрите.

Основни препоръки

1. Първият годишен доклад на ДАНС да се разшири и да включва предложения за реформи на базата на опита от 2007/2008, включително и законодателни промени;
2. Докладът на МС да се допълни от доклад на обществен съвет от експерти, представители на „гражданското общество“ с цел разработка на Стратегическа карта на ДАНС;
3. По модела на ДАНС да се реши проблемът и с другите специални служби за постигане на баланс и развитие на добри практики;
4. Демополитизиране на темата за ДАНС чрез:
 - Изграждане на консенсус около необходимостта за ДАНС и за ДА „Външно разузнаване“ (ДАВР) като инструменти на МС по чл. 105. ал.2 (в помощ на Съвета по сигурността);
 - Създаване на Специална постоянна комисия по специалните служби със силен обективен експертен апарат;
 - Подкрепа от КСНС на Президента и недопускане на участие на ДАНС в предизборни или партийни проекти чрез горната комисия.
5. Паралелно с Годишния доклад на ДАНС да се изготви експертен доклад за институционалното развитие на ДАНС и препоръки за изменение на закона/правилника;
6. Паралелно на ДАНС да се развие и ДАВР – в противен случай лошите практики, които обществото успее да ограничи в ДАНС, ще се развият в другите служби за сигурност, оставащи извън този процес.

Част II.

Публичният образ на ДАНС

Даниел Смилов

Задачите на тази част от доклада са две. На първо място трябва да се изработи матрица от критерии, по които публичното присъствие на ДАНС в българския обществен живот да бъде оценено. На второ място тези критерии трябва да се приложат по отношение на първата година от дейността на агенцията. Сложността на тези задачи изисква да започнем с няколко уговорки.

Връзките с обществеността не могат да бъдат самоцел в дейността на ДАНС. Те не могат да се разглеждат отделно от цялостната работа на агенцията. Би било абсурдно да се даде, например, негативна оценка за съдържателните дейности на ДАНС и нейната вътрешна организация, а позитивна оценка за нейния PR – нещо повече, едно такова състояние на нещата би било проблематично само по себе си. Обратната ситуация също изглежда малко вероятна: добре работеща агенция, която систематично остава неразбрана и неоценена от обществеността.

Като изключим тези две крайности, все пак трябва да се има предвид, че изграждането на публичния образ на всяка една институция добива собствена логика и динамика, които могат да се разминават на моменти с реалното състояние на нещата. Целта на тази част от доклада е да се опита да улови точно тази логика и динамика на базата най-вече на медийното отразяване на дейността на ДАНС, както и въз основа на ограничен брой интервюта с експерти.

Критериите, които анализът използва, по необходимост са комбинация от обективни стандарти и мерители на обществените нагласи и настроения. В първата категория влизат отговорите на въпроси като:

- Има ли агенцията специализирана структура за връзки с обществеността? Ако има, как действа тази структура?
- Как ДАНС информира обществеността за дейността си?
- Какви са основните правила за разпространение на дадена информация?

Втората категория от критерии е по-интересна, но и по-проблематична. Тези критерии се опитват да уловят интереса на обществеността към ДАНС, както и неговата оценка за първата година от дейността ѝ, като се стремят да дадат отговори на следните въпроси:

- Какво е медийното отразяване на ДАНС?
- Имат ли медийните публикации влияние върху дейността на агенцията?
- Как обществото възприема нейната дейност?

Критериите за оценка на дейност тук са по необходимост индиректни и дават представа за състоянието на нещата само с голяма доза приближение. Например медийният интерес към ДАНС не е по отношение на дейността ѝ като цяло, а засяга отделни нейни аспекти. Обществото, с други думи, не се интересува от организационно-бюрокрачни въпроси (които биха могли да са много важни сами по себе си), а от казуси с известни личности, скандали и т.н. Това естествено медийно изкривяване трябва да се взема под внимание, когато се оценява публичният образ на една институция.

Също така от голяма важност за тази оценка са и обществените очаквания, които институцията е породила с появата си. Тук трябва да кажем, че ДАНС се появи на бял свят натоварена с много и различни обществени очаквания. На първо място тя трябваше да представлява убедителен институционален отговор от страна на правителството на проблемите с организираната престъпност и корупцията *по високите етажи на властта*, които обществото ни е убедено, че съществуват. Това очакване беше споделено и от представители на държавите членки на ЕС. За никога не е тайна, че основният проблем в отношенията между София и Брюксел остават корупцията и организираната престъпност. В този контекст не е изненада, че една важна институционална промяна, каквато е въвеждането на ДАНС, се оценява публично най-вече чрез приноса ѝ в антикорупционните усилия на правителството. Общественото мнение в България е добре информирано за приоритетите на Брюксел и то до голяма степен ги споделя.

Въпреки фокуса на обществените очаквания върху проблемите на корупцията и организираната престъпност, трябва да се има предвид, че мандатът на ДАНС и правомощията ѝ далеч не се изчерпват с тази област. Нещо повече – може да се твърди, че агенцията е най-вече разузнавателна служба, предназначена да информира премиера. Наистина, чл. 4 от Закона за ДАНС споменава само в две подточки правомощия, свързани с борбата с корупцията и организираната престъпност:⁸ при

⁸ Чл.4. (1) Държавна агенция „Национална сигурност“ извършва дейност за наблюдение, разкриване, противодействие и предотвратяване на замислени, подготвяни или осъществявани посегателства срещу националната сигурност, включително в Министерството на отбраната, Българската армия и структурите на подчинение на министъра на отбраната, свързани със:

1. разузнаване в полза на чужди сили;
2. опасност за суверенитета, териториалната цялост на държавата и единството на нацията;
3. противоконституционна дейност;
4. участие на лица, заемащи висши държавни длъжности, в корупция и връзки с организираната престъпност;
5. прилагане на сила или използване на общоопасни средства с политическа цел;
6. опасност за икономическата и финансовата сигурност на държавата;

участието на лица, заемащи висши държавни длъжности, в корупция и организирана престъпност, и в борбата с трансграничната организирана престъпност. Наред с тези две задачи агенцията „осъществява информационно-аналитична, прогностична, контролна, координационна и методическа дейност със собствена и на други държавни органи информация от значение за националната сигурност“: тази разпоредба дава възможност на ДАНС да участва активно в разработването на общата стратегия на държавата срещу организираната престъпност и корупцията по високите етажи – проблеми, които несъмнено са заплахата за националната сигурност в съвременния свят. Останалите цели и задачи на ДАНС са повече разузнавателно-информационни.

Имайки предвид тази двойственост в мандата на ДАНС, един от основните въпроси е как тя да се оценява – дали като антикорупционна служба или като разузнавателна служба? Този въпрос е релевантен и по отношение на нейния публичен образ. И тук трудността е наистина голяма. За една разузнавателна служба липсата на медийни новини е добра новина – това означава, че проблеми като терористични актове, действия на екстремистки групи и т.н. са били предотвратени, че стратегията по превенция действа и пр. За една антикорупционна агенция обаче липсата на новини с нейно участие е провал, особено в обществена среда като нашата, в която съществуват наситени възприятия за корупция „по високите етажи“ и чести скандали.

Накрая е редно да се спомене, че ДАНС не е разполагала с много време, за да наложи позитивен образ в обществото. Първата половина от годината (2008) бе изпълнена с вътрешноорганизационни задачи, което до голяма степен може да се очаква при нова административна

-
7. опасност за екологичната сигурност на държавата;
 8. нарушаване функционирането на Националната система за защита на класифицираната информация;
 9. застрашаване сигурността на стратегически за страната обекти и дейности;
 10. деструктивно въздействие върху комуникационни и информационни системи;
 11. международен тероризъм и екстремизъм;
 12. незаконна международна търговия с оръжие, изделия или технологии с двойна употреба;
 13. незаконно производство, съхраняване и разпространение на общоопасни средства, изделия или технологии с двойна употреба, наркотични вещества и прекурсори, когато това поражда опасност за нормалното функциониране на държавните органи;
 14. трансгранична организирана престъпност, когато поражда опасност за националната сигурност;
 15. незаконни миграционни процеси, застрашаващи националната сигурност;
 16. сключване на неизгодни договори, изпирание на пари и усвояване на фондове на Европейския съюз чрез измама.
- (2) Агенцията осъществява информационно-аналитична, прогностична, контролна, координационна и методическа дейност със собствена и на други държавни органи информация от значение за националната сигурност.
- (3) Самостоятелно или съвместно с други специализирани органи агенцията осигурява контрразузнавателна защита на стратегически за страната обекти и дейности.
- (4) Агенцията получава, съхранява, проучва, анализира и разкрива информация, получена при условията и по реда на Закона за мерките срещу изпирането на пари.

структура. В такъв смисъл стойността на този доклад е повече в структурата и критериите на оценка, които той предлага, тъй като за изчерпателна съдържателна оценка за приноса на ДАНС е може би твърде рано.

1. Критерии по организация и институционализация

1.1. Говорител:

От гледна точка на връзките с обществеността и изграждането на позитивен образ на агенцията през първата една година като положително развитие трябва да се спомене назначаването на официален говорител на ДАНС в лицето на Зоя Димитрова – утвърден и опитен български журналист. Официалните контакти между ДАНС и медиите бяха през годината на нужното професионално ниво. Тук разбира се изключваме скандала, описан по-горе, с подслушването (или събирането на разпечатки от набирани телефони и т.н.) на представители на медиите („Галерия“): при него проблемът беше съдържателен, а не проблем на медиен образ. Нещо повече, като положителен трябва да бъде тълкуван и опитът на председателя на ДАНС да изясни мотивите за проведените операции в този случай пред представители на основните медии.

1.2. Интернет страница и формални правила на общуване с медии

Като негативни развития през първата година могат да бъдат изтъкнати основно два проблема. На първо място това е отсъствието на уеб страница на агенцията, която да отразява систематично нейните позиции по ключови въпроси, да изнася по прозрачен начин информация за медии и граждани. На второ място ДАНС не е изработила свои правила за контакти с медиите, които да са публично оповестени и да направят общуването ѝ с медиите по-прозрачно и безпроблемно. Разбира се, наличието на такива правила не е изисквано от закона и ДАНС може да продължи да разчита на професионализма на говорителя си за избягването на обвинения в пристрастия към медии и т.н. През годината подобни проблеми не са възникнали така или иначе, но ДАНС би била в по-добри позиции, ако би могла да се позове на официално оповестена политика в евентуални случаи на конфликт.

В заключение по този пункт, а и като препоръки може да се каже, че създаването на уеб страница на ДАНС е абсолютно задължително, докато публично оповестените правила за общуване с медиите са препоръчителни и биха допринесли за прозрачност на дейността ѝ.

(През март 2009 г. ДАНС в лицето на своя говорител иницира семинар с журналисти на тема „Информационна и комуникационна политика на ДАНС: какво представлява информационната и комуникационна политика на ДАНС?“. На този семинар е била представена и обсъдена комуникационна стратегия на ДАНС, в която са изложени принципи на общуване на агенцията с медиите. Тъй като публикуването и обсъждането на тези принципи се е състояло след приключването на съдържателната работа по настоящия доклад (който представлява обзор на дейността през 2008 г.), ние не ги включваме в анализа. Като цяло, идеята за по-

добни семинари с журналистическата гилдия е добра и трябва да бъде продължена.)

1.3. Връзки с гражданското общество

ДАНС – в контактите ù с РискМонитор и групи НПО – се представи през 2008 г. като организация, отворена за сътрудничество с представители на гражданското общество. Без това да е нейна централна задача, агенцията изразява разбиране за важността на контактите с НПО и е препоръчително този характер да се запази и в бъдеще.

2. Критерии, свързани с общественото мнение

Директното измерване на обществените възприятия не може да бъде точен индикатор за образа на малки институции от рода на ДАНС, тъй като публиката не е в състояние да отграничи ефекта на тяхната дейност от този на дейността на други институции. И наистина, у нас на практика липсват директни изследвания на доверието и недоверието в агенцията. Все пак обаче трябва да се провери хипотезата, според която дейността на ДАНС може да е оказала влияние върху доверието в други, по-видими обществени институции.

2.1. Доверие в министър-председателя и правителството

Както бе многократно споменавано дотук, ДАНС е до голяма степен рожба на министър-председателя Станишев и е част от неговия план за подобряване на дейността на МВР и специалните служби. В тази ситуация е редно да се провери доколко първата година от дейността на ДАНС може да е повлияла върху доверието в премиера.

Ако вземем предвид втората половина от 2008 г. – времето, когато ДАНС вече бе поукрепнала институционално – можем да кажем, че този период се характеризира със забележителна стабилност на рейтинга на Станишев. Според АЛФА Рисърч одобрението към премиера е било в границите между 35–37%, докато неодобрението е в диапазона 44–46%. Същевременно, според същото изследване, неодобрението към правителството е намаляло от 62% на 54%, като одобрението към него е останало на практика постоянно между 8–10%.⁹

⁹ Оценка за дейността на министър-председателят Сергей Станишев



Тези данни подсказват, че дейността на ДАНС не е имала съществено влияние върху обществените нагласи, свързани с премиера и дейността на правителството като цяло. ДАНС не може да бъде обвинявана за тази липса на ефект, защото най-вероятно тези нагласи се дължат на фактори, извън обхвата на задачите и правомощията ѝ. Но трябва все пак да се каже, че общественото мнение не отчита ДАНС като успех на правителството и премиера, успех достатъчен, за да промени като цяло негативните нагласи, акумулирани от тях в края на мандата им.

Това заключение се потвърждава и от един поглед върху рейтинга на министрите на вътрешните работи. Министър Миков стартира своя мандат на фона на огромен срив в доверието в неговия предшественик Петков (според АЛФА Рисърч – 34,6 през март 2008 г.). Министър Миков започна обнадяващо с +1,4% (повече доверие, отколкото недоверие). За съжаление към декември 2008 г. недоверието към него бе вече надхвърлило доверието с 3,9%, което е индикация за проблеми в общественото възприятие на целия сектор по сигурността: общественото едва ли прави тънките разлики между дейността на МВР и ДАНС в този случай.¹⁰

2.2. Обществени възприятия за сигурност, престъпност и корупция

Разбира се, за дейността на конкретна институция не е възможно да се съди по общи и абстрактни индекси, като тези на *Прозрачност без граници* или пък измерванията на нивото на корупцията, осъществявани от *Витоша рисърч*. Въпреки това е редно да се спомене, че първата година от дейността на ДАНС премина на фона на завишена обществена тревога по отношение на проблемите с корупцията и организираната престъпност. България за пръв път бе призната за най-корумпираната страна в ЕС и бе една от малкото европейски държави, в които международните индекси (TI – CPI, Freedom House) отчетоха влошаване на средата. Проблемът с корупцията според редица изследвания отново се превърна в приоритет номер едно на общественото мнение.

Индекс за дейността на министрите: [*]	IV. 2008	VI. 2008	VII. 2008	IX. 2008	X. 2008	XI. 2008	XII. 2008	II.09
Стефан Данаилов	30,5	20,5	23,1	21,6	27,3	28,7	27,7	24,7
Ивайло Калфин	18,5	16,1	15,0	11,6	7,7	9,0	12,3	16,2
Гергана Грънчарова	12,3	13,1	12,6	8,8	11,1	10,3	4,2	13,4
Меглена Пругчиева	1,3	9,7	7,6	9,2	12,3	10,3	8,3	11,7
Даниел Вълчев	-0,6	4,5	6,0	8,0	4,3	3,5	6,8	6,1
Николай Цонев	0,2	1,7	-1,1	1,3	2,3	2,9	2,1	5,7
Николай Василев	1,3	2,0	1,4	2,9	-0,2	2,8	1,6	4,1
Асен Гагаузов	-8,9	-6,1	-6,9	-7,7	-3,1	-7,6	-7,6	-3,8
Пламен Орешарски	-3,4	-5,3	-5,8	-4,4	-8,4	-6,4	-6,7	-4,6
Петър Мутафчиев	-8,1	-6,8	-4,9	-6,2	-5,8	-2,8	-4,7	-4,7
Миглена Тачева	-2,0	0,4	-1,1	-3,8	-2,5	-3,2	-6,3	-5,9
Джевдет Чакъров	-10,9	-13,3	-10,5	-12,4	-11,5	-9,8	-7,2	-6,3
Михаил Миков	1,4	3,7	1,8	3,0	-1,4	0,5	-3,9	-8,5
Валери Цветанов	0,1	-1,3	-2,0	-8,6	-5,6	-4,8	-3,6	-10,2
Евгений Желев	-0,7	-3,2	-1,2	-4,7	-5,1	-7,1	-4,5	-11,5
Петър Димитров	-5,0	-5,8	-6,8	-6,2	-11,7	-10,2	-9,3	-16,2
Емилия Масларова	-29,5	-36,4	-30,4	-24,5	-27,6	-26,7	-25,9	-24,7
Емел Етем	-35,0	-34,0	-41,4	-37,4	-35,9	-34,5	-31,8	-28,7

^{*}Индексът е формиран чрез изчисление на разликата между положителните и отрицателни оценки за отделните министри. При министрите с отрицателни стойности, негативните оценки преобладават със съответния дял над положителните.

Всичко това усложнява ситуацията по отношение на изграждането на позитивен обществен образ на ДАНС. Критиките на Европейската комисия също трябва да бъдат взети под внимание в това отношение. Многократните настоявания от европейски емисари за „повече резултати“ засилват и потвърждават обществените нагласи по отношение на всички институции (ДАНС включително) за липса на сериозни резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност.

Една от стратегиите, които ДАНС може да предприеме по отношение на този проблем, е да се опита да убеди обществото, че нейните задачи са основно разузнавателни: т.е. тя не е важен играч в борбата с корупцията и организираната престъпност. На фона на сега съществуващите обществени нагласи и очаквания обаче едва ли това би била печеливша стратегия. Първо, ДАНС има сериозни правомощия в тази сфера – както стана дума по-горе. Второ, в досегашните си действия ДАНС е участвала в борбата с тези проблеми по ключови казуси, като операцията в Дупница с братя Галеви, привикването на разговори на личности, които обществото свързва с организираната престъпност и т.н.

В крайна сметка в общественото мнение ДАНС не може да бъде абстрахирана и заскобена от по-големите проблеми на борбата с корупцията и организираната престъпност. Нейният публичен образ ще остане в обозримото бъдеще свързан с тези проблеми. Ако тази хипотеза е коректна, без „видими“ резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност едва ли ще може да се очаква и създаване на позитивен публичен и медиен образ на агенцията.

2.3. Оценка на европейски институции и представители

Общественото мнение в България се влияе силно от мнението на европейските институции. У нас доверието в ЕС е по-високо отколкото доверието в местните институции. Затова трябва да се вземат под внимание и публичните оценки, дадени на ДАНС от представители на ЕС. Създаването на ДАНС беше оценено положително от Брюксел. При последното си посещение в София комисар Баро отново потвърди тази оценка, заявявайки, че създаването на ДАНС е „положителна стъпка“ (интервю с Капитал, брой 3, 23 януари 2009 г.) Трябва да се отбележи обаче и останалата част от изказването на Баро: „Сега очакваме тя (ДАНС) да започне да действа.“

3. Критерии, свързани с медийното отразяване на ДАНС

Медийното отразяване на всяка една институция е функция на медийно значимите събития, които тя генерира. Обвинения и разследвания на високопоставени личности и скандалите като цяло предизвикват най-голям интерес. В случая с ДАНС, за съжаление, първата година от нейната дейност бе маркирана от поредица от скандали, в които медиите често заемаха агресивна позиция по отношение на агенцията. Така например в първите две страници с резултати за „ДАНС“ в Google (най-четените линкове по темата по време на съставянето на доклада – януари 2009 г.) преобладават негативни публикации: три за сайта „Опасните“, два за привилегиите на служителите на агенцията, две кри-

тики по назначения в агенцията и три материала, в които се отправят обвинения в нередламентирано подслушване. На този негативен фон останалите материали са по-скоро неутрални, информиращи за определени действия на ДАНС, приемането на закона за нея и т.н.

Като цяло медиите отразяват в положителен план започващите разследвания и проверки срещу знакови публични личности. (Например: „ДАНС задържа бивши полицаи – човек на ГАЛЕВИ“; „ДАНС проверява как Ирена Кръстева купува медии“; „Виновен ли е Милен Велчев, та ще го разследва ДАНС?“)

3.1. Медийни обобщения за дейността на ДАНС

За съжаление първата година от дейността на ДАНС не получи като цяло позитивни медийни оценки. Типичен пример за такава обща медийна оценка е следният: „Скандали, оставки и разпечатки – така само с три гуми може да бъде описана първата година от работата на Държавната агенция за национална сигурност. Всъщност създаването на агенцията почти съвпадна по време с най-тежкия от години насам скандал в МВР, който доведе до оставката на министър Румен Петков и част от професионалното ръководство в лицето на главния секретар Валентин Петров...“ (Дарик нюз, 20.12.2008 г.)

По сходен начин *Дневник* обобщава годината на своята аналитична страница: „Свърхкоментиранията тема за ДАНС оставя след себе си усещане за безизходица в търсенето на някакъв източник на промяна.“¹¹ В друг материал, наречен доста показателно „От скандал в скандал“, коментатор на *Дневник* обобщава цялата година като поредица от гафове и скандали, като значителна част от тях са с участие на ДАНС¹² (а именно):

„Скандалите през 2008 г.

.....

- 18 март – започна скандалът в МВР с ареста на бившия зам.-шеф на ГДБОП Иван Иванов за прикриване на престъпления, седмица по-късно беше задържан и бившият главен секретар на МВР Илия Илиев за злоупотреба със служебно положение
- 13 април – бившият вътрешен министър Румен Петков подаде оставка „под натиск“, след като стана известно, че се е срещал с разработвани от службите лица
- май – сагата около разработките „Сови“ за корупция в митниците и „Лиана“ за черна партийна каса на ДПС
- юни – скандалът в Държавен фонд „Земеделие“ и спряното финансиране по програма САПАРД

....

- 23 септември – пребит е главният редактор на електронното издание „Фрог нюз“ (FROG NEWS) Огнян Стефанов

¹¹ Владимир Шопов, „Сами с проблемите“ (Дневник).

¹² Биляна Борисова.

- 23 септември – зам.-шефът на Държавната агенция за младежта и спорта Иван Леков е арестуван от служители на ДАНС за „търговия с влияние“ във футболните среди
- 24 септември – зам.-областният управител на Софийска област Мариус Цаков е арестуван от служители на ДАНС при получаване на подкуп от 6000 лв.
- 25 септември – скандал в Държавната агенция „Национална сигурност“, поръчвала разпечатки на телефонни разговори на депутати, за да установи откъде изтича информация¹³

....

Това медийно отразяване на дейността на агенцията може би наистина се фокусира прекомерно върху неуспехите и част от проблемите, като същевременно омаловажава и постигнатите резултати. Особено по време на скандала с операцията по подслушването/наблюдаването на медиите („Галерия“) негативните медийни коментари достигнаха своеобразно кресчендо, което мотивира министър-председателя да заговори за оркестрирана атака срещу ДАНС:

„Атаката срещу държавната агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) не е случайна, а целенасочена, смята премиерът Сергей Станишев, съобщи радио „Дарик“.... Притеснителен според думите на Станишев бил опитът държавната агенция да бъде дискредитирана, се казва в информацията на „Дарик“. „ДАНС работи за европейския ред в държавата – тъкмо започна да си върши работата и започна атаката“, заяви Сергей Станишев и припомни арестите от последната седмица – на зам.-шефа на Държавната агенция за младежта и спорта Иван Леков и на хванатия с подкуп зам.-областен управител на Софийска област Мариус Цаков“¹⁴

Определена моментна тенденциозност в обобщенията за дейността на ДАНС, разбира се, не са изключени. ДАНС оперира в политическа среда и може да се допусне, че опоненти на премиера мобилизират медиен ресурс срещу него, особено по проблематични казуси, като този с операция „Галерия“, в който агенцията допусна пропуски в дейността си. За една по-точна преценка на медийното отражение на дейността на ДАНС ни е необходима концептуална и нормативна рамка, която предлагаме в следващата секция.

3.2. Ключови медийни казуси през 2008 г. – анализ

ДАНС „общува“ с широката публика чрез определени знакови казуси. Както стана ясно от анализа дотук, най-важният фактор, който формира общественото мнение за дейността на агенцията, е отразяването на подобни казуси. За ДАНС е важно това отразяване да генерира следните впечатления:

- *Ефективност и компетентност*: агенцията се справя с казуси, които са трудни и с които други служби систематично са имали проблеми;

¹³ Пак там.

¹⁴ „Станишев: Атаката срещу ДАНС е целенасочена“, Дневник.

- *Независимост*: агенцията разследва безпристрастно всички заподозрени, независимо от партийните им пристрастия и членства т.е. няма чадър по високите етажи;
- *Спазване на конституционните принципи и човешките права*;
- *Липса на каквото и да е съмнение в интегритета на самата агенция и нейните служители*: за никого не е тайна, че между организираната престъпност и органите на реда у нас съществуват определени връзки, познанства и дори поддържане на контакти със служители на високи нива. Без тези контакти задължително да са престъпни, те хвърлят сянка върху интегритета на служителите. Очевидна е нуждата ДАНС да избягва подобен род компрометиране на свои служители.

По-долу ще приложим тези критерии в анализа на няколко емблематични случая, свързани с медийното отразяване на ДАНС и изграждането на публичния ѝ образ през 2008 г. За краткост описанията на казусите са взети от медийни публикации.

Създаването на ДАНС и скандалът с Румен Петков

„Началото на съществуването на българското ФБР бе повече от блестящо – с нова красива сграда и с пълен картбланш от страна на правителството за своята работа. Това заяви премиерът Сергей Станишев на откриването на новата централна сграда на ДАНС в столицата. Тогава министър-председателят заяви още, че трябва да има конкретни действия и резултати от страна на българските агенти.“ (Дарик нюз, 20.12.2008 г.)

Самото създаване на ДАНС бе неразривно свързано със скандала по отстраняването на министър Петков от МВР. Посланията, които неговата оставка изпрати към обществото, бяха следните:

- Няма да бъдат търпени нерегламентирани контакти между висши служители и представители на сенчестия бизнес;
- Ефективността на МВР по ключови дела е била ниска, специално в сектора за корупция по високите етажи и организираната престъпност;
- Контролът за спазването на законите и конституционните принципи в МВР е бил занижен, специално по въпроси като използване на специални разузнавателни средства и т.н.

На този фон ДАНС получи силен старт с т. нар. „картбланш“ за промяна по отношение на всяка една от тези проблематични практики. Посланието към обществото беше силно и може да се каже, че медийният старт на ДАНС беше успешен.

Митница

Първите стъпки на агенцията също така създадоха впечатление за ефективност по отношение на трудно решими проблеми:

„При откриването на централата на родните агенти през април председателят на ДАНС Петко Сертов заяви, че резултатите от работата на агенцията към момента са далеч от очакванията на обществото. И може би в подкрепа на гумите му една от първите мащабни операции на агентите засегна едно от болните места на родната система – митниците. В началото на юни агенти и прокурори удариха един от митническите пропускателни пункта на българската граница – Калотина. Тогава у митничари от Калотина бяха открити над 2000 евро. Парите бяха открити по време на операцията за контрабанда на безмитна стока. Тогава стана ясно и че част от сумата – около 1300 евро, е била изхвърлена от митничарите.“ (Дарик нюз, 20.12.2008 г.)

Съдията

Друга такава област, където ДАНС трябваше да покажат ефективност, бе корупцията в съдебната система:

„След това последва и арестът на шефката на Административния съд във Варна Анелия Цветкова. Тя бе задържана уж с белязани пари. Именно тази операция се превърна в най-голямото фиаско за родното ФБР. Впоследствие Цветкова бе пусната от съда, а цялата история се оказа не толкова корупционна, колкото сюжет от лош латино сериал, в който човекът, дал парите на съдииката, се оказа неин бивш любовник. И тази история до днес остава мътна.“ (Дарик нюз, 20.12.2008 г.)

Привикване на известни личности от подземния свят

Следващият ключов казус бе свързан с привикването на определени лица в ДАНС: като цяло идеята зад операцията бе да се внуши на обществото, че няма да има чадър над никого и че ДАНС ще бъде ефективна и срещу най-големите фигури в подземния свят:

„Летните месеци в работата на ДАНС ще се запомнят и с масовото привикване на известни личности от родния ъндърграунд. Първо там попадна Златомир Иванов – Баретата, а след него и Николаи Маринов – Малкия Маргин. Резултатът от тези сутрешна среща така и не стана ясен никому. В края на септември в ръцете на ДАНС попадна и заместник-шефът на Държавната агенция за младежта и спорта (ДАМС) Иван Леков. Арестът стана факт след близо месеци скандали сред футболните съдии и обвинения за корупция, рушвети и уредени мачове.“ (Дарик нюз, 20.12.2008 г.)

„Опасните“ и „Галерия“

Последва и най-негативният момент в дейността на ДАНС от медийна (и не само) гледна точка:

„По същото време избухна и най-големият скандал, свързан с агенцията. Той започна с побоя на журналиста от сайта „Опасните новини“ Огнян Стефанов. Впоследствие стана ясно, че в интернет страницата е изнасяна класифицирана информация, че Стефанов е бил подслушван, и че покрай неговия телефон в разпечатките на ДАНС са попаднали и телефоните на депутати и политици. Така се стигна и до влизане в сградата на агенцията на депутати от вътрешната комисия. След по-

сещението народният представител от ДСБ Елиана Масева заяви, че почти всички медии са наблюдавани от ДАНС. Информацията тогава потвърдиха Татяна Дончева от БСП и Борислав Българинов от БНС. Според тях в делото с името „Галерия“ има телефонни разпечатки на журналисти, но и СРС-та, което означава, че представители на медиите са били подслушвани. Депутатите отказаха да посочат конкретни имена. Делото било образувано по справка на оперативен работник, а шефът на Дирекция „Сигурност“ дал картбланш да започне разследването.

Впоследствие Писанчев беше отстранен от работа, а в скандала беше замесено и името на бившия директор на Националната служба „Сигурност“ Иван Драшков, после заместник-директор на ДАНС. Скандалът стана повод за следното изявление на говорителя на ДАНС Зоя Димитрова: „Воденото информационно дело „Галерия“ се отклонява от първоначално поставените цели. Събирана е информация за лица, фирми и медии, която трудно би могла да се отнесе към предмета на делото. Проверявана е фирмената регистрация на журналисти и издатели. Искани са, в повечето случаи немотивирано, разпечатки на телефонните им номера, както и разпечатки на телефонните номера на депутати. В ДАНС има една-единствена подписка. Тя не е срещу г-н Сертов. Тя не е в защита на г-н Писанчев. Тя е срещу действията на един народен представител“.

За нередламентираното водене на „Галерия“ и заради подписката, разпространена в агенцията и насочена срещу депутата Татяна Дончева, Иван Драшков беше уволнен заедно с още двама служители, а Владимир Писанчев сам подаде оставка. Бившият шеф на сигурността в МВР реши да обжалва уволнението си пред Върховния административен съд, защото по думите му не е извършил нищо, което да нарушава морала или служебните му задължения като бивш заместник-председател на ДАНС. „Просто се случиха събития в ДАНС и вие много добре ги помнете, които нагнетиха цялата обстановка в обществото с разпечатки, с упреци, с различни изводи кой разпоредил, кой не разпоредил, намесиха се и други политически тълкувания и т.н.“, каза още той.“ (Дарик нюз, 20.12.2008 г.)

Арестът на Галеви

И накрая една история, чието развитие продължава и през 2009 г. и която също е ключова от гледна точка на имиджа на ДАНС. В публични анонси стана ясно, че агенцията е участвала наред с други служби в следната операция:

„Дупнишките бизнесмени Пламен Галев и Ангел Христов, известни като братя Галеви, са изкарвали за 3–4 години близо 800 000 лева от рекет...“

Месец след като Пламен Галев бе прибран в ареста заради изнудване на журналистка, вчера бе задържан и побратимият му Ангел Христов. Двамата са ръководели група за изнудване на дупнишки богаташи...

Бандата била създадена преди няколко години от Пламен Галев и ръководена предимно от него. Заместник му бил Ангел Христов. Според

държавното обвинение групата имала 7–8 постоянни мишени, които били видни дупничани. От тях рекетъорите прибирали „месечна такса“ в размер между 5000 и 10 000 евро. Богаташите били заплашвани, че ако не плащат на групата, колите и апартаментите им „мистериозно“ щели да бъдат палени или взривявани. Освен това парите гарантирали здравето и живота на цялото семейство на бизнесмените. Един от изнудваните обаче не издържал и пунал сигнал срещу братята...“ (Монитор, януари 2009 г.)

Равносметката от тези казуси по отношение на публичния образ на ДАНС може да се види в следната Таблица 1.:

Критерии за дейността на ДАНС	Негативно влияние върху общественото мнение	Позитивно влияние върху общественото мнение
Ефективност	Варненската съдийка; Привикване на лица от подземния свят; Липса на резултати по разследването на побоя над Стефанов	- Операция „Митница“; - Задържането на Галеви; - Операция „Държавната агенция за младежта и спорта“ – Иван Леков; - Хванатият с подкуп зам.-областен управител на Софийска област Мариус Цаков
Независимост	Операция „Галерия“ (която остави впечатление, че ДАНС може да бъде използвана от правителството срещу неудобни медии и политици)	Създаване на ДАНС и отстраняването на министър Петков
Спазване на конституционните принципи и човешките права	Операция „Галерия“	Мнозинството от операции на агенцията
Интегритет на служителите	Оставането на Алексей Петров в ДАНС (след скандала с Петков фигурата на Петров остана в общественото съзнание свързана с един отхвърлен начин за борба с ОП – тайни срещи, договорки и т.н.)	- Изборът на Петко Сертов за председател – фигура, която се ползва с доверие от широки кръгове; - Отстраняването на Иван Драшков

Тази таблица, разбира се, не изчерпва медийното отразяване на дейността на ДАНС в неговата пълнота. По-скоро целта ѝ е да покаже матрица за анализ на медийно покритие и създаване на публичен образ, приложена върху най-видимите и най-коментираните казуси и аспекти от дейността на агенцията през 2008 г. Но дори този бегъл анализ е в състояние да илюстрира проблемите, които ДАНС тепърва трябва да решава. От таблицата се вижда, че наред с успехите в утвърждаването на образа си, агенцията е допуснала и редица слабости, които хвърлят петно върху възприятията на нейната ефективност, интегритет, независимост и т.н. Без отстраняването на тези слабости положителен медийен образ на ДАНС едва ли ще бъде изграден.

4. Заключение и препоръки

Една много позитивна страна от медийното присъствие на ДАНС до сега е въздържаността на агенцията по отношение на популисткия натиск за все повече и повече обвинения срещу видими и знакови личности. Свърхактивност в медияен план и ежедневни изказвания от рода на „ние ги хващаме, те ги пускат“ не са нужни на обществото. Медийната активност не може да замени добре обмислените и проведени операции, които могат да постигнат осъдителна присъда. Това трябва да е основната цел на ДАНС в борбата с корупцията по високите етажи и организираната престъпност с участие на висши служители. Това са областите, които обществеността следи внимателно и ще продължава да следи. Що се отнася до разузнавателната дейност на ДАНС, тя остава по-далеч от обществения интерес поне в сегашната ситуация.

Публичният образ на ДАНС трябва да се приема като сериозен проблем. За агенцията ще е трудно да функционира, ако не успее да убеди обществеността в своята ефективност, независимост, интегритет и безпристрастност. Това тя трябва да направи като следи внимателно медийния и обществен отзвук на своите действия, като обяснява открито и ясно целите и приоритетите си, като спазва правилата на конституционната демокрация и като избягва натиска на популизма. Всичко това е въпрос на политическа преценка, а не на успешна PR стратегия. Все пак в тясната област на общуването с медиите следните решения биха могли да се обмислят сериозно:

4.1. Изграждане на интернет страница на ДАНС

4.2. Приемане и оповестяване на правила за общуване с медии

В това отношение практиката от март 2009 г. на семинари с журналисти, на които информационната стратегия на ДАНС се представя и обсъжда, трябва да бъде продължена и задълбочена.

4.3. Разработване на методика за медияен анализ на покритието на дейността на ДАНС

4.4. Специален фокус върху обществените възприятия за ДАНС като орган с правомощия в областта на корупцията по високите етажи, тъй като това е ключова област в изграждането на позитивен обществен образ на агенцията.

Част III.

Парламентарният контрол върху Държавна агенция „Национална сигурност“

Рада Смедовска

1. Увод

С приемането на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) в България за първи път надзорът върху специалните служби е експлицитно заявен. Предвидени са седем различни форми на контрол по отношение на ДАНС: 1. парламентарен контрол; 2. контрол чрез текста, който предвижда задължителност за явяване на ръководството на агенцията при покана от НС или специализираната комисия; 3. контрол чрез годишния доклад; 4. контрол на бюджета; 5. представяне на годишен доклад за дейността на агенцията; 6. контрол при назначаване на председателя на ДАНС и неговите заместници; 7. контрол от министър-председателя.

Този доклад има за цел да направи преглед на създадените механизми за надзор върху ДАНС и да даде обективна оценка за начина на тяхното функциониране. Той акцентира предимно върху контрола, осъществяван от парламента, и не разглежда останалите форми на надзор, предвидени от българския законодател. При неговото изготвяне са използвани единствено и само публични документи, медийни публикации и мнения на отделни народни представители. Всеобхватното наблюдение е затруднено от факта, че достъпът до голяма част от информацията е ограничен поради секретния характер, както на заседанията на контролните органи, така и на материята, която те обсъждат.

2. Парламентарният контрол върху службите за сигурност – чуждият опит

Ефективният контрол над разузнавателните служби изисква наличие на ясно дефинирана законова рамка. Затова и Европейският съюз препоръчва „изграждане на собствена разузнавателна политика на ЕС, за която страните членки трябва да се стремят към хармонизиране на националните си политики за сигурност и създаване на подобни разузнавателни структури“. За целта всеки национален закон в тази област, наред с организационната структура и основните дейности на службите за сигурност, трябва да съдържа няколко основни неща: границите на техните правомощия; методите, чрез които осъществяват дейността си, както и съответните рестрикции; начините, по които службите се контролират от трите власти; процедура, урежда-

ща разглеждането на индивидуални жалби срещу евентуални незаконни действия и т.н.

Парламентарният контрол над разузнаването съществува в почти всички демократични държави – изключения все още са Франция и Португалия, в които такъв за момента не е предвиден. Тенденциите в основните механизми за контрол над разузнавателните служби са отчетливо обособени. Презледът на чуждото законодателство показва, че характерен и съществен елемент на службите за сигурност е наличието на специфични структури към парламента, които да осъществяват контрол над тях. От една страна това позволява на политиците да развият сигурен интерес към разузнавателните служби, което пък неминуемо довежда и до доброто познаване на тяхното функциониране. От друга страна ги прави отговорни пред използването и употребата им. В повечето случаи този контрол е последващ, т.е. осъществява се след приключването на конкретни действия на разузнавателните служби. Надзорът, осъществяван от парламента, приема няколко различни форми. Общата тенденция е в създаването на специални комисии за контрол над службите за сигурност, като не е задължително в състава им да влизат само действащи депутати (в Норвегия и Канада те се състоят от бивши депутати, министри и експерти). Другата възможност е контрол чрез парламентарна комисия, чиито мандат обхваща контрол върху съответния министър, на когото са подчинени разузнавателните служби (това е по-рядко срещан вариант).

Чуждата практика показва, че обхватът на парламентарния контрол варира – в повечето европейски държави парламентарните комисии следят за съответствието на действията на разузнавателни служби със законовите норми, както и за ефективността на техните дейности спрямо нуждите на държавата, дефинираните приоритети и цели в областта на националната сигурност. Съществуват и специфични правомощия като например разследване по сигнал на индивидуални жалби срещу незаконни действия на разузнавателните служби, изискване на документи, макар и да са класифицирана информация, изслушване на служители от службите за сигурност. В някои страни, освен че парламентът трябва да бъде информиран за конкретни оперативни действия, той трябва дори да даде разрешение за това.

3. Парламентарният контрол в България – първи стъпки

3.1. Как се осъществява контролът върху сектора за сигурност до приемането на Закона за ДАНС?

Отсъствие на законова база, регламентираща дейността на службите за сигурност, преподчиняване на различни ведомства, съперничество и конфликти между тях, пълно отсъствие на философия за граждански, парламентарен, административен и обществен контрол са неизменна реалност за изминалия период. Голяма част от изработените до този момент законопроекти преследват повече партийни интереси, отколкото постигане на трайни и принципни решения. Повече от десет години в България не съществуват никакви механизми за надзор върху разузнавателните, контраразузнавателните и военноразузнавателните служби. Няма и изградена система за контрол върху финансовите раз-

ходи на тези институции. Липсва установена практика за постоянен и текущ парламентарен контрол. Надзорът е спорадичен и се упражнява рядко. Действията по наблюдението се осъществяват предимно чрез изслушвания по конкретен повод. Контролът преминава най-вече през съответния министър, на когото е подчинена специалната служба. Народното събрание обаче не използва пълноценно правомощията си по парламентарния контрол (питания към съответния министър).

За четиригодишния мандат на 39-ото Народно събрание Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред е провела общо 120 заседания, от които 34 са посветени на парламентарния контрол. В тази част са споменати някои от „по интересните теми“, обсъждани на заседанията през този период: „изслушване на директорите на НС „Сигурност“, Национална разузнавателна служба, служба „Военна информация“ и служба „Сигурност – военна полиция и военно контраразузнаване“ във връзка с терористичните актове в Турция и мерките, които се предприемат в България срещу евентуални терористични заплахи (2003 г.); изслушване на министъра на вътрешните работи, министъра на отбраната и ръководителите на специалните служби по оценката на заплахите и степента на риска и необходимостта от предприемане на конкретни действия и мерки във връзка с публикуваните в Интернет заплахи за терористични атаки срещу България (2004 г.).¹⁵

3.2. Създаване на Подкомисия за контрол върху специалните служби

На 30 юли 2003 г. Комисията за вътрешна сигурност и обществен ред създава Подкомисия за контрол върху работата на службите за сигурност и за обществен ред. Създаването ѝ обаче не е достатъчно ясно аргументирано. В доклада на КВСОР се споменава единствено, че „в резултат на множество парламентарни слушания в периода декември 2002 г. – юли 2003 г. на представители на специалните служби, митниците, финансовото разузнаване по теми, свързани с контрабандните канали, КВСОР взема решение за създаване на подобна подкомисия. В публичното пространство възникването ѝ се свързва с приключилото парламентарно разследване за смъртта на Ангел Димитров – Чората. Неизяснен обаче остава въпросът защо след скандал, в който са намесени единствено и само полицейските служби, се появява идеята за създаването на такава подкомисия. Още повече че дейността на полицейските структури е публична и *априори* контролът върху тях не би трябвало да е затруднен и да изисква наличието на по-специални правила.

Към момента, според Вътрешните правила за работа на подкомисията, тя следи за работата на Националната разузнавателна служба, Националната служба за охрана, Национална служба „Сигурност“ – МВР, дирекция „Оперативно издирване“ – МВР, дирекция „Оперативно-техническа информация“ – МВР, служба „Военна информация“ – Министерство на отбраната, и служба „Сигурност – военна полиция и военно контраразузнаване“ – Министерство на отбраната. Службите за обществен

¹⁵ Отчет за дейността на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред към 39-ото НС за периода 2001–2005 г., <http://www1.parliament.bg/kns/39NS/Otchet.htm>

ред, които също подлежат на неин контрол, са бившите национални служби в МВР. След промените в Закона за МВР и новия Закон за ДАНС тези правила остават непроменени.

Подкомисията се състои от 10 народни представители от всички парламентарно представени политически сили. Тя набира „необходимата информация за своята дейност чрез изслушване на ръководителите и на други представители на съответните служби; получаване на доклади, писма, становища и други писмени материали; посещения на място; съобщения и публикации в средствата за масово осведомяване и от други източници“.¹⁶

Като цяло обаче Подкомисията няма ясно разписан мандат и конкретни задачи. Контролът, който се осъществява от нея, също преминава предимно чрез изслушвания и редки посещения на службите за сигурност. Тези проверки обаче остават без последствия.

Няма официална публична информация за броя на нейните заседания, тъй като на интернет страницата на Народното събрание не фигурира подобна справка. От изнесени в медиите частични публикации и изказвания на народни представители се разбира, че тази комисия не е заседавала повече от три пъти от началото на съществуването си до този момент. В публичното пространство не са изнесени основателни причини за нейното нефункциониране. Липсата на контрол се обяснява предимно с политическа аргументация и нежеланието на управляващото мнозинство да подлага под надзор сектора за сигурност.

3.3. Контролът върху агенцията от приемането на Закона за ДАНС до създаването на специализираната постоянна комисия

В периода между приемането на устройствения закон за агенцията и създаването на специализираната комисия контролът се осъществява от Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред и от Подкомисията за контрол върху работата на службите за сигурност и обществен ред към парламента.

За периода 1 януари 2008 г. до 13 ноември 2008 г. КВСОР има две проведени заседания, които засягат конкретно ДАНС:

1. На 23 януари 2008 г. е представено ръководството на ДАНС пред Комисията;
2. На 30 октомври 2008 г. във връзка с чл. 27, ал. 1 от ПОДНС във връзка с постъпило искане от група народни представители за изслушване на министъра на вътрешните работи г-н Михаил Миков и председателя на ДАНС, г-н Петко Сертов.

Информацията е извлечена от уеб страницата на Народното събрание, тъй като на отправено официално питане до КВСОР и Подкомисията

¹⁶ Вътрешни правила за работата на Подкомисията за контрол върху работата на службите за сигурност и на службите за обществен ред към Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, <http://www1.parliament.bg/kns/39NS/Otchet.htm>

за специалните служби за това колко заседания имат комисиите, посветени на парламентарния контрол, какви са били конкретните поводи за провеждането на този контрол и посредством какви механизми се осъществява той, е получен отказ с аргумента, че исканата информация е класифицирана.

Информационно дело „Галерия“ – хронология на скандала¹⁷

11.09.2008 – на заседание на парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред председателят ѝ Минчо Спасов съобщава, че МВР е похарчило 94 850 000 лв. за специални разузнавателни средства за периода 2006–2007 г. Данните са официално съобщени от министъра на вътрешните работи Михаил Миков в писмо до председателя на Комисията.

17.09.2008 – на заседание на парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред е изслушан вътрешният министър Михаил Миков и е взето решение ръководството на комисията (Минчо Спасов, Татяна Дончева, Касим Дал и Борислав Българин) да посети МВР и да направи съответните справки за използването на специалните разузнавателни средства и разходите за тях.

22.09.2008 – нанесен е побой над журналиста Огнян Стефанов, главен редактор на електронния сайт „Фрогнюз“. ДАНС поема разследването на случая.

25.09.2008 – ден след посещението в МВР зам.-председателят на КВСОР Татяна Дончева обявява, че ДАНС е изисквала разпечатки за телефонните разговори на членове на тази комисия.

26.09.2008 – уволнен е директорът на Дирекция „Вътрешна сигурност“ към ДАНС Владимир Писанчев заради скандала с подслушване на депутати и журналисти. На извънредно заседание на парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, свикано по искане на ДСБ, е изслушан председателят на ДАНС Петко Сертов, който твърди, че не е бил запознат с искането за разпечатки на телефонни разговори на депутати.

28.09.2008 – Татяна Дончева заявява в предаването „На четири очи“ на Нова телевизия, че поръчителят на подслушването на депутати е Владимир Писанчев, директор в ДАНС, който е посочил, че иска четири телефона поради оперативна необходимост. Работата по разследване на сайта „Опасните“ е вършена от ГДБОП. Според Татяна Дончева това няма нищо общо с ДАНС и със заявките да бъдат подслушвани депутати.

30.09.2008 – ДАНС е изисквала разпечатките с телефонните разговори на депутати, за да разбере как е изтичала класифицирана информация от службата. Това става ясно след проверка в агенцията, извършена от депутати от парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред. Ден по-късно депутатът от ДСБ Елиана Масева внася ново развитие в скандала, съобщавайки пред журналисти

¹⁵ [http://infocenter.bnt.bg/content/view/full/2816/\(offset\)/10](http://infocenter.bnt.bg/content/view/full/2816/(offset)/10)

В парламента, че в резултат на проверката е станало ясно, че почти всички медии са проверявани от ДАНС.

03.10.2008 – ...нито един журналист или медия, членове на Съюза на издателите и на Съюза на националните електронни медии не са били подслушвани и следени от ДАНС, заявява на среща с журналисти и директори на медии председателят на агенцията Петко Сертов. Повод на срещата е обявената от депутата Елиана Масаева информация, че журналисти се подслушват и има разработка под наименованието „Галерията“. Междувременно от стенограмата на четиричасовия разговор на депутати със служители на ДАНС при посещението им в агенцията на 30.09.2008 г. става ясно, че проверката на ДАНС срещу журналисти по информационното дело „Галерия“ е стартирала заради изтичане на неклассифицирана информация от агенцията.

07.10.2008 – на закрито заседание група депутати от парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред обсъжда доклада за посещението си в ДАНС.

08.10.2008 – на заседание на комисията по вътрешна сигурност и обществен ред са огласени резултатите от проверката, извършена в ДАНС от депутати от комисията на 30 септември т.г. Става ясно, че искането на разпечатки и записи чрез СРС-та на телефонни разговори по делото „Галерия“ са били без посочена обосновка. Парламентарната комисията по вътрешна сигурност и обществен ред предлага да се формира специализиран орган за парламентарен контрол на ДАНС.

Контролът върху бюджета на ДАНС за 2009 г. също не е осъществен. Гласуването на бюджетните средства е отложено поради скандал между членовете на комисията. Предложението приемането на бюджета да се отложи е предложено от опозицията и е гласувано от нейните представители и НДСВ. Причината за този бойкот е отказът на МВР и ДАНС да предоставят на вътрешната комисия информация по скандалното дело „Лиана“, както и да видят разбивките по пера как са изразходваните 94 млн. лева за специални разузнавателни средства.

3.4. Създаване на специализирана постоянна комисия към Народното събрание

С приемането на устройствения закон за ДАНС в България за първи път контролът е експлицитно заявен на нормативно равнище – една безспорно положителна и наложителна стъпка. Въпреки че създаването на механизми за надзор над ДАНС се окачествява като крачка напред, тя е направена по принуда, тъй като възниква въз основа на изискване на ЕС, а не на осъзната вътрешнонационална необходимост.

Законът за агенцията посвещава една твърде кратка част от него на тази тема.¹⁸

¹⁸ Чл. 131 и 132 от Закона за ДАНС (обн., ДВ бр. 109 от 20 декември 2007 г.).

Чл. 132 от него постановява, че „парламентарният контрол върху дейността на агенцията се осъществява от специализирана постоянна комисия на Народното събрание“. Решението е тя да бъде създадена посредством изменение и допълнение на Правилника за дейността и организацията на Народното събрание. Тази комисия възниква с десетмесечно закъснение, като учредяването ѝ е съпроводено с продължителна и хаотична дискусия за нейния характер. Разбиранията за това какво означава „специализирана постоянна комисия“, каквато е записана в Закона за ДАНС като орган, който да осъществява контрол, значително се различават между отделните политически сили. Нагледява виждането, че това трябва да е подкомисия към друга постоянна комисия. Други обаче смятат, че така формулирани законовите разпоредби изискват създаването на изцяло нова постоянна комисия. Според трети тази роля може да се играе от вече съществуващата Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред. Характерът на надзорния орган е основан по-скоро на политически възгледи отколкото на юридически тълкувания.

Освен факта, че законът за ДАНС регламентира формите, по които трябва да се осъществява парламентарният контрол върху агенцията, като цяло, се оказва, че създаването на отделна комисия за ДАНС е единствено и само политически аргументирано – необходимост от изземване на властта от една комисия и предоставянето ѝ в ръцете на друга. Не е извършена оценка на контрола, който се извършва до този момент от Вътрешната комисия и подкомисията за специалните служби към нея, описващи техните слабости и обструкциите при извършването на парламентарен контрол. Възникването на комисията е мотивирано по следния начин: „предвид специфичните изисквания, които се поставят по отношение на дейността на Държавна агенция „Национална сигурност“, предвид необходимостта от задълбочаване на този контрол и същевременно, гържейки сметка за необходимостта от гарантиране на националната сигурност и защитата правата на гражданите, ние стигнахме до становището, че извън досега съществуващите форми в рамките на Парламентарната комисия по вътрешна сигурност и обществен ред е целесъобразно да се пристъпи към създаването на специализирана постоянна комисия...“.¹⁹

Проектът за решение за създаването на специализирана комисия е резултат от четири кръга преговори между управляващи, опозиция и независими народни представители. Разглеждан е единствено от парламентарната комисия по правни въпроси, която обаче не успява да постигне съгласие по конкретните разпоредби в трите, обсъждани от нея проекти за решения за изменение и допълнение на Правилника за дейността и организацията на Народното събрание. Два от проектите са гласувани с 8 гласа „за“ и 8 гласа „въздържали се“, а третият – с 8 гласа „за“ и 8 гласа „против“.

В пленарната зала проектите се обсъждат на три отделни заседания (6, 7 и 13 ноември 2008 г.). Изработени са седем проекта за изменение

¹⁹ Ангел Найденов, стенограма от заседание на Народното събрание от 6 ноември 2008 г., <http://www.parliament.bg/?page=plSt&lng=bg&SType=show&id=494>

на правилника, но след кратка дискусия парламентът решава да разгледа и гласува само три от тях. Част от опозицията се противопоставя остро на това решение, но след три поредни прегласувания е взето решение да не се разглеждат всичките проекти. Поради липса на кворум на заседанието от 7 ноември решението за изменение на Правилника на НС е гласувано на третото заседание (13 ноември 2008 г.).

Парламентарните обсъждания преминават по-скоро по повърхността, акцентирайки предимно върху числения състав на комисията, без да се съсредоточават върху принципни въпроси. Няма и задълбочена дискусия относно мандата на надзорния орган. Единственото, което предизвиква оживена дискусия и критични бележки от страна на опозицията, е ограниченият достъп на комисията до оперативните дела. И мнозинството, и опозицията гласуват компромисната редакция, направена от независимия депутат Мария Капон – достъпът на комисията да бъде само до текущи оперативни дела на ДАНС и това да се осъществява само тогава, когато е необходимо с разрешението на парламента. Този текст е най-оспорваният по време на пленарните обсъждания, защото според опозицията той лишава останалите депутати от възможност да присъстват на заседанията на тази комисия като наблюдатели и ги лишава от разрешаване на достъп до класифицирана информация.

На практика може да се каже, че липсва задълбочен обществен дебат за това как се осъществява парламентарния контрол и какви са механизмите за ефективен надзор над сектора за сигурност. При положение, че подобна стъпка в България се прави за първи път, това налага промяна на управленските нагласи и сериозно преосмисляне на принципите, въз основа на които се извършва парламентарния контрол.

Т.е. дебатът би трябвало да протече в обратен ред – първо да се изяснят основните принципи за надзор и едва тогава да се разсъждава върху структурните въпроси – какъв вид комисия и какъв състав.

Таблица 2: Гласуване на отделните предложения на решения за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

Вносител	Основни предложения	Първо гласуване	Повторно гласуване
Борислав Ралчев и група народни представители	Комисията по дейността на Държавна агенция „Национална сигурност“ се формира на паритетен принцип от представители на управляващото мнозинство и опозицията. Председателят на Комисията по дейността на Държавна агенция „Национална сигурност“ е представител на опозицията.	Гласували: 182	Гласували: 172
		За: 63	За: 62
		Против: 38	Против: 44
		Въздържали се: 81	Въздържали се: 66

Елеонора Николова и група народни представители	Комисията се състои от общо 9 народни представители, по един от всяка парламентарна група и един представител на независимите народни представители. За председател на Комисията се избира член на Комисията, представител на парламентарната опозиция. Комисията ще има следните правомощия: 1. Да изисква и получава информация за действията на Държавната агенция „Национална сигурност“. 2. Да се запознае с годишния бюджет на ДАНС и с размера на средствата, предвидени и изхарчени за оперативно-издирвателни и оперативно-технически дейности, както и да следи за изразходването на публични средства за тези цели. 3. Да следи за правилната употреба на събрания доказателствен материал от СРС, съгласно Закона за специалните разузнавателни средства. 4. Да гарантира пред Народното събрание и обществото, че дейността на ДАНС е в интерес на националната сигурност и в съответствие с Конституцията и законите на страната.“	Гласували: 177	Гласували: 180
		За: 48	За: 43
		Против: 30	Против: 43
		Въздържали се: 99	Въздържали се: 94
Предложения от ДСБ	Комисията да се състои от 9 народни представители – трима представители на мнозинството, петима представители на опозицията и един от независимите народни представители“.	Гласували: 168	Гласували: 172
		За: 56	За: 64
		Против: 76	Против: 70
		Въздържали се: 36	Въздържали се: 38
	Да отпадне т. 3, която гласи, че със санкции и с решение на НС комисията може да проверява конкретни оперативни дела.	Гласували: 174	Гласували: 182
		За: 62	За: 66
		Против: 84	Против: 73
		Въздържали се: 28	Въздържали се: 43
	Да отпадне т. 4, според която Комисията заседава само в своя основен състав.	Гласували: 174	Гласували: 182
		За: 62	За: 66
		Против: 84	Против: 73
		Въздържали се: 28	Въздържали се: 43
Мария Капон	Комисията взема решение с консенсус за осъществяване контрол върху оперативни дела. Контрол върху текущи оперативни дела се осъществява само в изключителни случаи.	Гласували: 164	Гласували: 187
		За: 122	За: 117
		Против: 32	Против: 64
		Въздържали се: 10	Въздържали се: 6

Ангел Наїденов	Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ се състои от 6 народни представители – трима представители на мнозинството и трима представители на опозицията, включително на независимите народни представители“. Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“: 1. Осъществява парламентарен контрол върху дейността на Държавна агенция „Национална сигурност“. 2. Приема с решение становище по бюджета на Държавна агенция „Национална сигурност“ и го предлага за утвърждаване от Народното събрание. 3. С решение на Народното събрание осъществява парламентарен контрол по отделни разработки, по ред, определен от комисията. 4. Комисията заседава само в своя основен състав. 5. В двуседмичен срок от влизане в сила на решението комисията утвърждава вътрешни правила за работа“.	Гласували: 167	
		За: 116	
		Против: 40	
		Въздържали се: 11	
	Предложения за редакционни поправки: По предложение на комисията с решение на Народното събрание се осъществява контрол по текущи оперативни дела по ред, определен с правилата за работа на комисията“. Към текста към т. 4 след думата „състав“ се добавят думите „като заседанията ѝ са закрити“. Точка 5 се изменя по следния начин: „5. В двуседмичен срок от влизане в сила на решението комисията приема вътрешни правила за работа, които се утвърждават от Народното събрание“.	Гласували: 158	
		За: 112	
		Против: 43	
		Въздържали се: 3	

Гласуване на решението за изменение на Правилника на НС, така както е внесен и с трите гласувани допълнения и поправки: Гласували: 169; За: 122; Против: 45; Въздържали се: 2.

На същото заседание са избрани и членове на тази комисия. До този момент участващите в нея са само от управляващото мнозинство, поради отказа на опозиционните партии да излъчат свои представители. Избрани са само трима членове – Надка Балева (КБ, председател на комисията), Касим Дал (ДПС) и Минчо Спасов (НДСВ). От общо 134 гласували 115 са „за“, 18 „против“ и 1 „въздържал се“.

3.5. Характеристики на специализираната Комисия

С приемането на измененията в Правилника на Народното събрание парламентарният контрол отпада от правомощията на вътрешната комисия и преминава в ръцете на специализирания надзорен орган.

а) *Състав*: Комисията се състои от 6 члена – трима представители на мнозинството и трима – на опозицията.²⁰ Предложението на част от опозицията тя да се състои от 9 члена – трима представители на мнозинството, петима на опозицията и един на независимите депутати, е отхвърлено.

Комисията е изградена въз основа на принципа на паритетност (това е втората парламентарна комисия, построена на този принцип, след Комисията по европейските въпроси). Чуждият опит показва, че съставът на специализирания орган не трябва да е многоброен, за да е по-ефективна работата му. Така се предполага, че по-лесно могат да се изградят отношения на доверие между службите и контролния орган. В този смисъл числеността, предвидена за българската комисия, е по-скоро подходяща и отговаря на международните стандарти.

Принципът на паритетност при сформирването на парламентарните комисии, който на национално ниво бе така яростно гонен, е чувствителен въпрос към политическите традиции на една държава. Може да се каже обаче, че България няма строго изградена традиция в тази сфера, т.е. за нея е много по-лесно да се придържа към световните практики. Дебатът обаче за председателството на комисията е съпроводен с продължителни политически пазарлъци, които създават повече усещане за формалност, отколкото стремеж към истински ефективен контрол. Световните практики ясно заявяват, че за да се засили легитимността на надзорния орган, той или трябва да се председателства от опозицията или председателството да е на ротационен принцип между управляващите и опозицията. В това отношение обаче българското законодателство рязко се разминава с установените международни стандарти, тъй като председателското място е в ръцете на представител от управляващото мнозинство.

Рискът при тези специализирани органи е, че те са съблазнени от прекомерно сближаване с обекта на техния контрол. Членовете на комисията трябва да имат достатъчно ниво на експертност по отношение на функционирането на специалните служби, за да могат ефективно да използват правомощията си. Това е особено важно в случаите, когато те трябва да задават определени въпроси на представители на ДАНС. Те трябва много ясно да знаят какво точно искат да попитат и как най-точно да формулират въпросите си, защото от това зависи и отговора, който те ще получат. За разлика от други сфери, в които може да има различни източници на информация, при този тип контрол надзорният орган е изцяло зависим от информацията, която получава от съответната специална служба. Поради това членовете на комисията трябва да имат достатъчно сръчност и умения да изискват необходимото количество данни. Комисията трябва да е способна да развива критичен поглед и да не се задоволява лесно с аргументите на обекта, който тя контролира. Само тогава наблюдението ще е достатъчно обективно и ефективно.

²⁰ Решение за изменение и допълнение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ бр. 99 от 18 ноември 2008 г.).

б) *Правомощия*: Правомощията на Комисията са описани в точка 6 от Решението за изменение и допълнение на Правилника за дейността и организацията на Народното събрание.²¹ Като цяло прерогативите ѝ са много широко формуирани и може да се каже, че са ѝ предоставени минимални функции. На практика е сигурно, че комисията ще упражнява административен контрол, т.е. ще следи за законосъобразността на действията на агенцията и за спазването на правата на гражданите. Тя ще може да проверява вътрешноадминистративни актове (заповеди, инструкции) и ще надзирава за това дали те отговарят на законите изисквания и дали оперативните отчети се водят съобразно нормативните правила.

Две от точките в Решението обаче поставят под въпрос ефективността на надзора. Едната е свързана с правомощията по отношение на бюджета. Комисията може единствено да приема с решение становище по бюджета, т.е. няма правото да го одобрява. По-големият пропуск обаче е липсата на функции по надзор над изпълнението на бюджета. Няма как да се прецени ефективността на една служба, ако не може да се провери дали средствата са изразходвани съобразно поставените приоритети и задачи. Предполага се, че този пропуск може да се компенсира чрез действията на парламента – тъй като ДАНС е със самостоятелен бюджет, в правомощията на Народното събрание е да следи дали изразходването на тези средства е обосновано или не.

Контролът върху оперативните дела е най-оспорваният елемент в проекта за изменение на Правилника. Първоначалното предложение, според което достъпът до конкретни дела се извършва по изключение и при доказана необходимост след решение на пленарната зала, предизвиква остро съпротивление от страна на опозиционните партии. В хода на дискусиите тази част от решението е редактирана. С други думи решение за наблюдение върху оперативни дела се взема с консенсус, а контрол върху текущи оперативни дела се осъществява само в изключителни случаи. Разписани по този начин обаче, тези процедурни правила се явяват естествена пречка за ефективната проверка на оперативните дела. На практика такъв контрол е малко вероятно да бъде упражняван, тъй като досегашната парламентарна практика непрестанно доказва невъзможността за преодоляване на теснопартийни интереси. Липсата на този тип надзор автоматично заличава един от най-важните аспекти на парламентарния контрол – преценката за ефективността на действията на съответната служба.

В случаите, когато наблюдението се разпростира върху оперативните действия, парламентарната комисия трябва неминуемо да упражнява правомощията си, притисната от изисквания за секретност. Това създа-

²¹ (6) Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“:

1. осъществява парламентарен контрол върху дейността на Държавна агенция „Национална сигурност“;
2. приема с решение становище по бюджета на Държавна агенция „Национална сигурност“ и го предлага за утвърждаване от Народното събрание;
3. взема решение с консенсус за осъществяване контрол върху оперативни дела; контрол върху текущи оперативни дела се осъществява само в изключителен случай;
4. заседава само в своя основен състав, като заседанията ѝ са закрити;...

ва бариера между нея и останалата част от Народното събрание. Поради това тя трябва да се ползва изначално от известна доза обществено и политическо доверие, че извършва обективен и безпристрастен контрол. Това е една от причините, заради които се препоръчва членове на такива органи да са представители, които се ползват със сериозно политическо и обществено доверие. Парламентарната комисия трябва да има достатъчно авторитет и възможности да изисква информация от правителството и от Агенцията. За пълноценното изпълнение на нейните задачи достъпът до информация трябва да е неограничен.

Другият важен елемент за ефикасен парламентарен контрол е предоставяне на редовни доклади и отчети. В разпоредбите, регламентиращи това, е необходимо подробно да се опише какво включва този доклад. Освен редовното отчитане трябва да има предвидена процедура за предоставяне на извънредни доклади. Българския закон е сравнително скромнен в своите формулировки по тези въпроси. Алинея 3 на член 132 гласи, че „Председателят на агенцията представя на Министерския съвет ежегодно до 31 януари годишен доклад за дейността на агенцията. Министерският съвет внася доклада в Народното събрание, който се приема с решение.“ Подобна разпоредба създава риск от това да попаднем в идентична ситуация с тази на последните конституционни промени, които задължиха прокуратурата да се отчита пред парламента и които не премахнаха възможността за формално отмятане на задълженията. Подобни отчети имат смисъл, само ако статистиката съдържа както причините, така и идеи за промяна на ситуацията. Статистиката сама по себе си не е достатъчна. Необходимо е наличието и на сериозна аналитична част, защото само на базата на нея може да се направи преценка за ефективността на работата на службите, както и да се идентифицират проблемите в дейността им – това би бил смисълът на доклад, чиито адресат е и парламента – парламента, който при идентифицирана нужда от реформа ще трябва да намери най-удачните законодателни решения. Т.е. необходима е такава процедура, която да подтикне парламента към задълбочен размисъл, а не просто към формално обсъждане.

Към момента на приключване на първата фаза на гражданското наблюдение на ДАНС специализирана комисия продължава да не функционира поради липса на достатъчно избрани членове.

В рамките на парламентарния контрол от 28 ноември 2008 г. депутат от опозицията отправя питане към министър-председателя защо председателят на ДАНС отказва да предостави в Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред на парламента документи, които се съхраняват в неговата агенция. Питането е отправено поради липса на отговор на писмото и поради невявяването на председателя на ДАНС пред Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред. Председателят на НС отговаря със следното: „предметът на вашия въпрос се разглежда по реда на чл. 132 от Закона за ДАНС от специализирана постоянна комисия на НС, поради което не следва да се реализира по реда на парламентарния контрол“²². Това на практика потвърждава факта,

²² Стенограма от пленарно заседание на НС от 28 ноември 2008 г.
<http://www.parliament.bg/?page=plSt&lng=bg&SType=show&id=505>

че на този етап няма процедура и механизми, чрез които да се следят действията на Агенцията.

4. Какво предстои да следим оттук нататък?

1. Кога ще бъдат избрани останалите трима члена на Комисията и в какъв срок тя ще заработи ефективно?
2. Кога ще бъдат разписани и приети Вътрешните правила за работа на Комисията?
3. Много е важно как тази комисия ще организира своята работа – дали ще има механизми за упражняване на постоянен контрол или наблюдението ѝ ще е спорадично. Осъществяват ли се *ad hoc* проверки? Желателно е тя да се събира и заседава редовно, а не само по повод на конкретни случаи.
4. Каква е регулярността, с която агенцията предоставя информацията, изискана от Народното събрание или специализираната комисия? За каква цел се предоставя тази информация? Как съответните институции реагират на получената информация и какви са последиците от това?
5. При какви условия и с каква честота специализираната комисия изслушва служители на агенцията? На кого сигнализира при установени от нея нередности и какви са последиците от това?
6. В каква степен комисията ползва независима от агенцията експертиза в процеса на контрол?
7. В какво контролът върху ДАНС се различава от контрола върху НРС, НСО и Служба „Военна информация“?
8. В каква степен работата на комисията подобрява контрола в сравнение с предишната система за наблюдение?

Заклучение

Създаването на ДАНС в голяма степен следва добри практики и бележи положителна стъпка в реформата на специалните служби. Първата година от функционирането ѝ обаче е маркирана от редица трудности и по отношение на институционализирането ѝ, и по отношение на общественото ѝ възприемане и гражданския контрол, упражняван върху дейността ѝ.

На първо място през този период агенцията е изправена пред рисковете, породени от нейния междуинституционален характер, и неминуемо трябва да изгражда собствена организационна структура и култура на работа. Плавното ѝ институционализиране е затруднено едновременно от няколко фактора: няма ясно определение на понятието „национална сигурност“ и не е приета нова стратегия за сигурност; мандатът на агенцията не е достатъчно добре изчистен – все още не съществува ясна разграничителна линия между разследваща и разузнавателна структура; доминиране на НСС пред останалите, интегрирани в агенцията, служби. Създадените обществени очаквания, отсъствието на достатъчно информация за реалното развитие на агенцията (липсата на добър уеб сайт) и отразяването на нейната работата през призмата на медийно интересни събития, с трудно измерим и видим резултат за сигурността на гражданите и страната, създава противоречив институционален образ на ДАНС.

На второ място дейността на агенцията през 2008 г. преминава на фона на изключително завишена национална и международна тревожност по отношение на корупцията и организираната престъпност, което неминуемо се отразява върху обществения ѝ образ. Оценката на публичното ѝ възприемане е допълнително затруднена и от двойствения характер на нейния мандат – в медийните публикации агенцията не е ясно и категорично обусловена като разузнавателна или разследваща институция. Този факт неизбежно обръква обществото и то не знае какви конкретни резултати трябва да се очакват от ДАНС. Освен това дванайсетте месеца на нейното съществуване са белязани от негативни медийни публикации, тъй като дейността на агенцията е замесена предимно в скандали. Поради това за изграждането на публичен образ за агенцията е важно този тип отразяване да създава впечатление за: ефективност и компетентност; независимост; спазване на конституционните принципи и човешките права; липса на съмнение в интегритета на агенцията и нейните служители.

Трето – все още няма ясно заявена готовност за осъществяването на надзор над агенцията, тъй като повече от година след приемането на Закона за ДАНС не съществува функциониращ орган за контрол върху дейността ѝ, макар и да е създадена постоянна комисия за тази цел. Създаването на специален парламентарен орган изглежда *априори* атрактивна идея. Разгръщането ѝ обаче е нелесна задача и изисква уточняването на редица политически и технически въпроси – как се сформира подобна комисия, какви трябва да бъдат нейните членове, какъв трябва да е мандатът на този орган? Всички тези елементи са важни с оглед постигането на безпристрастен, ефикасен и ползотворен контрол над сектора за сигурност. Българската практика е доста оскъдна в тази сфера и за жалост не във всички аспекти отговаря на наложилите се международни стандарти.