



ДАНС - риск от фалстарт

Автор: Рада Смедовска *
07 / 05 / 2008

Зад новата Държавна агенция "Национална сигурност" (ДАНС) стоят огромните очаквания на обществото за повече сигурност, по-малко престъпност и корупция. Създадена сама за себе си, а не като част от национална концепция, ако агенцията се превърне в практическо разочарование, това неминуемо ще окаже влияние върху целия сектор за сигурност и процеса на неговото реформиране.

Необходимо ли е създаването на ДАНС

Не е ясно. Проектът ДАНС, който от 1 януари обедини в обща структура три досега съществуващи - Националната служба за сигурност, военното контраразузнаване и финансовото разузнаване - възникна миналата година по предложение на премиера Сергей Станишев. Очевидното в случая е наличието на политическа воля в правителството и съгласие за преструктуриране на сектора за сигурност - идея, възникнала още през 1993 г. и възраждала се с всяко ново управляващо мнозинство. Последно през 2000 г. правителството на Иван Костов обсъжда, но не създаде подобна агенция - тогава за модел служеше Унгария, където министър без портфейл отговаря за 3-те служби на цивилното разузнаване.

Нуждата обаче от появата на подобна структура остава недоказана и до днес. Смущаващо е, че преструктурирането на разузнавателния сектор се случва преди актуализирането на стратегията за сигурност от 2005 г. Нещо повече - в нея е посочено, че специалните служби не се нуждаят от реформа. Как се защитава необходимостта от преструктуриране на службите за сигурност? Как се преценява коя служба къде да отиде и коя да бъде заличена? Начинът, по който ДАНС възникна като институция, не ни дава отговор на тези и подобни въпроси.

ДАНС стартира реформата в сектора за сигурност

Частично. Факт е, че през всичките години на прехода в България секторът за сигурност е най-незасегната от реформи сфера на администрацията. Приемането на страната в НАТО предизвиква реформа в отбранителната система, но другите компоненти на сектора за сигурност - разузнавателните служби, дълго време останаха недокоснати. Създаването на ДАНС не може категорично да потвърди старта на същинска реформа в системата за сигурност, защото все още няма публичен дебат по въпроса. А благодарение на редовните доклади на Европейската комисия обществото ни е запознато много повече с покачващите се нива на организирана престъпност и корупция по високите етажи на властта, отколкото с необходимите стъпки за противодействието им.

Основната причина, поради която началото на реформата е поставено на изпитание, е ирационалният подход в действията на изпълнителната власт - липсва цялостна визия за тях. Модерната практика налага различна логика - първо, приемане на закон за националната сигурност, който да изясни понятието национална сигурност, и второ, регламентиране и прецизиране на отделните разузнавателни служби.

Независимо от погрешната последователност на властовите ходове обаче тази ситуация ще даде тласък на дългоочакваното законодателно уреждане на статута и правомощията на специалните служби (Националната разузнавателна служба и Национална служба "Охрана"), които от началото на прехода функционират в правен вакуум. Освен това България ще последва модела на страните от Европейския съюз, в които дейността на службите за сигурност е уредена в специални закони.

ДАНС е българското ФБР

Не. Сравнението с ФБР е неудачно поради две основни причини: ДАНС не може да разследва, а ФБР има това право; ФБР работи само на територията на САЩ, а агентите на ДАНС могат да бъдат изпращани и на чуждестранни мисии. Една от първите критики, които изплуваха в публичното пространство, е, че подобна структура не съществува другаде. И това не е непременно недостатък. Напротив. Създаването на изцяло нова и непозната структура е предизвикателство за властите, позволяващо им на базата на реалностите в държавата да построят истински ефективен орган. Все пак българската система на специалните служби ще наподобява най-много италианската. Подобно на нас след дълга серия от скандали в сектора за сигурност през есента на **2007** г. Италия предприе реформа, чиято основна цел е най-вече да засили контрола на министър-председателя над разузнавателните служби. Две от структурите - военното разузнаване и разузнавателната служба за защита на демокрацията, които са били съответно под шапката на Министерството на отбраната и на вътрешното министерство, се заместват с нова "информационна система за сигурност". В резултат на това различията между службите са по линията вътрешна/външна сигурност, а не според принадлежността към дадено ведомство.

Начинът на назначаване на председателя на ДАНС създава разнобой

Да. Директорът на агенцията се назначава за срок от **5** години с указ на президента по предложение на Министерския съвет - компромис, резултат от неизяснените конституционни правомощия на държавния глава и дългогодишната практика на назначаване на шефовете на специалните служби. Българският конституционен модел обаче - България все още е парламентарна република, изисква друг тип механизъм: предложеният от правителството кандидат да се избира от парламента.

Във възприетите процедури за избор на председател и контрол на дейността на агенцията участват три отделни институции, чието взаимодействие, вместо да доведе до взаимна обвързаност между тях, най-вероятно ще се превърне в пречка за ефективния контрол. От една страна, ДАНС е прикрепена към Министерския съвет, от друга - шефът ѝ се назначава от президента, и от трета - Народното събрание ще осъществява контрола. Ситуацията е идентична на тази с институцията на главния прокурор, който се назначава с указ на държавния глава и формално се отчита пред законодателната власт. С други думи, много по-ефикасен би бил моделът, според който институцията, която назначава и носи пряката отговорност за това, упражнява впоследствие и контрола върху дейността.

Професионализъм означава служба в Държавна сигурност

Не. Смяната на политическия режим в посткомунистическите държави е сериозно предизвикателство за службите за сигурност, които трябва изцяло да преформулират начина си на функциониране, т.е. от основна движеща сила на тоталитарната държава те революционно трябва да се превърнат в прозрачни институции, работещи за защита на националните интереси. Поради мрачното си наследство много често тези служби продължават да влияят отрицателно върху посткомунистическите общества и пречат на демократичните практики.

В дебатите около приемането на закона за ДАНС възникнаха остри спорове между управляващи и опозиция за условията, на които трябва да отговарят претендентите за председателския пост. Един от основните аргументи, с които се отхвърли предложението за лустрационен текст, т.е. да се забранява председателят на агенцията да е бивш сътрудник или служител на ДС, е, че този пост изисква "сериозен професионален опит". Колкото и нелепо да изглежда, буквата на закона слага знак за равенство между служба в ДС и професионализъм. Ясно е, че връзката между служба в ДС и професионализъм е неудачна и ненужна.

Примерът с Румъния е показателен в това отношение. След промените в началото на **90-те** политическата полиция "Секуритате" се трансформира в седем секретни служби, две от които са основни - Служба за външно разузнаване и Румънската разузнавателна служба. Начело и на двете структури президентът Йон Илиеску назначи бивши висши служители от "Секуритате". Впоследствие обаче и двамата бяха принудени да подадат оставка. Директорът на Службата за външно разузнаване се оттегли от поста през **1992** г. вследствие на скандал с изтичане на информация от НАТО, а председателят на контраразузнаването - след появата на чуждестранни публикации, че с присъствието на много бивши служители на "Секуритате" в специалните служби Румъния рискува членството си в атлантическия съюз. Това вероятно е една от причините, които накараха Румъния по-късно да превърне във важен елемент от реформата въвличането на млади лидери с достатъчно експертни познания. Така се стигна до назначаването през **2006** г. за директор на Румънската разузнавателна служба на Джордже Майор - завършил висшето си образование през **1991** г., министър на отбраната през **2000 - 2004** г. и впоследствие председател на парламентарната комисия за контрол на специалните служби.

Съществува ли необходимост от контрол върху ДАНС

Да. В сравнение с другите институции по принцип разузнавателните служби са не само слабо контролирани, но и много трудно се поддават на контрол. Контролът върху тях обаче е задължителен по няколко причини. Това спомага за спазването на правовия ред, тъй като характерът на действията на разузнавателните служби често ги подтиква към злоупотреба с власт. Участието на парламента гарантира, че публичните финансови средства в областта на сигурността и разузнаването се разрешават и отчитат правилно. Не на последно място така може да се прецени и степента на ефективност и активност на разузнавателните служби.

В старите демокрации основният механизъм за контрол над разузнавателните служби е именно този - чрез специфични структури към парламента, като тук стряскащо изключение са Франция и Португалия.

Предвидената специална комисия към парламента, която ще осъществява контрол върху ДАНС, без съмнение следва демократичните практики. Формулировките обаче, според които агенцията "предоставя еднаква по обем и съдържание информация" на президента, министър-председателя и на председателя на парламента и "представя на Министерския съвет годишен доклад за дейността си", вдъхват усещане за формализъм.

Процесът на обмен на информация трябва да е двустранен, за да има ефективен контрол. От една страна, изпълнителната власт трябва да има достъп до информацията, с която разполага агенцията. От друга, обратно, ръководителите на агенцията следва да могат по собствена инициатива да информират изпълнителната власт по въпроси от изключителна важност. Макар да ни изглежда тривиален, този двустранен процес не присъства в закона за ДАНС. Според него агенцията е длъжна да предава доклад на премиера веднъж годишно и това изчерпва задължителните й контакти със заемащите висши изборни постове в държавата.

Така има риск отново да попаднем в ситуацията при последните конституционни промени от **2006** г., които задължиха прокуратурата да се отчита пред парламента, но

от това нищо не следва. Подобни отчети имат смисъл само ако освен статистиката те съдържат както причините, така и идеи за промяна на ситуацията. Това би бил смисълът на доклад, чийто адресат е парламентът - който при заявена необходимост от промени от реформа ще трябва да намери най-удачните законодателни решения.

Зад проекта за държавната агенция стоят огромните очаквания на обществото за повече сигурност. Засега е съвсем реален рискът ДАНС да се превърне в практическо разочарование с фатален ефект върху целия сектор за сигурност.

**Рада Смедовска е експерт по правни изследвания във фондация "Риск монитор"*