
ПЪТИЩА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА КООРДИНАЦИЯТА, ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО И ИНФОРМАЦИОННИЯ ОБМЕН МЕЖДУ СЛУЖБИТЕ ЗА СИГУРНОСТ И ДРУГИТЕ ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ ПРИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕТО НА ТЕРОРИСТИЧНИ ЗАПЛАХИ

Ненко ДОЙКОВ*

The spread of terrorism causes serious concern in the world community, but despite the measures taken, detailed analysis shows that neither Europe nor the United States recognize wholly the threat of international terrorism and the need to develop a common strategy and the adoption of even more effective counter-measures.

Considering the extremely difficult situation in several regions where the threat of terrorist attacks is particularly high, as well as the events of recent years, which have shown that even the most powerful economically and militarily countries are not insured against terrorism ever more often opinions are expressed that no country can deal with terrorism alone.

Therefore, the problem of terrorism, having become a common problem for the worldwide democratic community must be solved not at the national level but on a broad international basis, by means of integration, by building powerful complex structures, to which functions can be assigned for overall countering of terrorism.

Механизмът за управление на службите за обществен ред и службите за сигурност и разузнаване трябва да бъде законово регламентиран.

Преди всичко той трябва да включва правомощията на висшите органи на държавната власт и управление – Народното събрание, Министерския съвет и Президента.

Съгласно разпоредбата на чл. 105 от Конституцията на Република България общото ръководство и контролът в областта на националната сигурност се осъществява от висшия орган на изпълнителната власт – Министерския съвет, чрез:

- изготвяне на ежегоден доклад в областта на сигурността, в който да се посочват рисковете и заплахите за страната, да се дава оценка за степента на защита на националната сигурност.

Докладът да се представя в законоустановен срок за дебат и да се приема от Народното събрание;

- разпределяне на ресурсите, планиране и предлагане на самостоятелен бюджет на службите.

Това правомощие на Министерския съвет дава възможност на отговорния орган да осъществява контрол върху структурите чрез разходваните средства. На тази база се създава предпоставка за контрол и от страна на Народното събрание чрез правомощие за утвърждаване на организационно-щатна структура и на числения състав на службите за сигурност и разузнаване, както и на службите за обществен ред. Ако назначаването/избирането на ръководителите на службите е предоставено по закон на друг орган

* Авторът е професор, доктор по национална сигурност, преподавател във ВУСИ – Пловдив, и директор на Лабораторията за специализирани изследвания на рисковете и сигурността в НБУ – София.

(Народното събрание или президента), то Министерският съвет трябва да е органът, който прави предложенията.

Освен тези общи правомощия Министерският съвет пряко или чрез свой орган (например министър/координатор с функции да ръководи Съвета по сигурността) е необходимо да изпълнява и следните задачи:

- да ръководи, координира и провежда държавна политика съгласно планираните годишни задачи в областта на националната сигурност;
- да контролира изпълнението на общите законови задължения на службите;
- да възлага и следи за изпълнението на задачи, възложени от правителството за защита на националните интереси;
- да приема проекти за нормативни актове, свързани с дейността и функционирането на службите;
- да изработва проектобюджет за всяка от службите и да одобрява изпълнението на бюджета за предходната година;
- да съгласува годишните планове за действие на службите, а също и планове за развитието им;
- да приема ежегодните отчетни доклади на ръководителите на всяка служба, на базата на които се подготвя общият доклад за внасяне и обсъждане в Народното събрание;
- по предложение на ръководителите на службите да определя вътрешните правила относно реда за събиране, анализ и предоставяне на информацията;
- да контролира спазването на приетите правила за координация и взаимодействие между службите за обществен ред и сигурност и разузнаване, както и между тях и други държавни органи;
- да осъществява контрол по изпълнението на задължения, произтичащи от международни договорености на службите в областта на опазване на обществения ред и обезпечаване на националната сигурност.

Тези правомощия е необходимо да се уредят изрично и изчерпателно в закона, за да не се навлиза в обсега на управленската самостоятелност на ръководството на дадената служба.

Организацията на координацията и взаимодействието между службите за сигурност и разузнаване и службите за обществен ред при осъществяване на определените им със закон дейности трябва да има за цел:

1. ефективно и целесъобразно изпълнение на възложените им от законодателя задачи;
2. икономично използване на силите и средствата, с които разполагат;
3. недопускане на дублиране или създаване на затруднения и пречки в дейността им.

Взаимодействието трябва да се осъществява при спазването на принципите на законност, конспиративност, самостоятелност и равнопоставеност.

Дейността за осъществяване на взаимодействието и координацията между службите за сигурност и разузнаване и службите за обществен ред трябва да се ръководи и контролира от специално звено на изпълнителната власт.

Оперативната координация между звената трябва да се осъществява на базата на взаимни споразумения, подписани между ръководителите на съответните служби.

Между съответните служби за сигурност, разузнаване или обществен ред трябва да има отделно, конкретно споразумение, което да отразява спецификите на законовите им задачи.

Така между полицията и разузнавателната служба съдържанието на този акт ще урежда нещо съвсем различно от споразумението между разузнавателната и контраразузнавателната служба.

Пример за такъв модел е Унгария, където съществува механизъм за координация между службите чрез взаимни споразумения, уреден със Закона за службите за националната сигурност на Унгария от 1995 г.

Координацията и взаимодействието между отделните служби задължително трябва да се извършва в следните области:

- обмен на информация;
- взаимно използване на информационните фондове на службите;
- оперативно-издирвателно взаимодействие.

При осъществяването на оперативно-издирвателното взаимодействие ръководителите на службите трябва да имат споразумение, по силата на което да могат:

- да планират и провеждат съвместни действия;
- да изискват от другите да извършват конкретни действия в рамките на тяхната компетентност и правомощия;
- да изискват съдействие чрез предоставяне на разположение на служители и технически системи и съоръжения за изпълнение на конкретни задачи;
- да имат право да получават при оперативно доказана необходимост прикриващи документи за служители и други лица, които сътрудничат на службите, както и за прикриване на дейността им.

Информационната дейност на службите за сигурност и разузнаване и службите за обществен ред трябва да включва:

- събиране, обработване, систематизиране, съхраняване, използване и предоставяне на информация от значение за националната сигурност и обществения ред за нуждите на държавното управление и за изпълнението на задачите и дейността на самите служби, определени от закона;
- информационно-аналитична и прогностична дейност чрез изготвянето на оценки за състоянието на националната сигурност и обществения ред;
- информиране на висшите ръководни органи на законодателната и изпълнителната власт, а в определени случаи и на органите на местното самоуправление за състояние, рисковете и опасностите за националната сигурност и обществения ред;
- изготвяне на информационни материали от справочен, аналитичен или прогностичен характер и предоставянето им на други държавни органи, организации и лица по нормативно установен ред.

Информационната дейност и обмен да се осъществяват от службите за сигурност и разузнаване и службите за обществен ред чрез събиране на данни:

- доброволно предоставяни от граждани и наблюдавани лица;
- от явни информационни източници;
- от държавни органи, организации и юридически лица, които поддържат информационни фондове;
- от други държави или чужди служби и организации, получени по реда на международния обмен или въз основа на международни споразумения;
- за лица, кандидатстващи за работа в държавни органи и институции, определени в закон;
- за информация, събирана в хода на изпълнението на законовите функции на отделна служба.

При събирането и управлението на тази информация службите за сигурност и разузнаване и службите за обществен ред трябва да имат правото да използват определените от закона средства, нужни за постигане на целите си, но същевременно във възможно най-малка степен да ограничават личните права на контролираното лице.

Необходимо е да бъдат регламентирани ясни условия за опазване на фирмена, търговска, индустриална и друга тайна и за предотвратяване на причиняването на вреди на субектите, които предоставят информация.

Необходимостта от координация е ключов момент в работата на различните служби за обществен ред и службите за сигурност и разузнаване.

Липсата на такава координация често води до дублиране на дейности, а най-голямата опасност е възможността за дезинформирание на органите на държавната власт и управление.

Този проблем е решен по различен начин в изследваните държави. Общото е, че навсякъде съществува орган, чиято основна задача е координацията между звената и цялостния анализ на постъпващата по различните канали информация.

Във **Великобритания** координацията се извършва от държавен секретар, пряко подчинен на министър-председателя.

Към държавния секретар има служба, която го подпомага при изпълнението на функциите му и се занимава с общия анализ на постъпващата по различните канали информация.

Правомощията на този орган са доста широки, като освен контрол по изпълнението на задачите той има права и в кадровите назначения в службите.

В **Испания** съществува **Висш център за информация на отбраната**. Ръководител на центъра е генерален директор, който се избира за период, не по-дълъг от 5 години.

Основните му задължения са да осигурява изпълнението на възложените от правителството задачи на Центъра, да докладва постъпилата информация в резултат на изпълнението на поставените задачи и др.

В **Италия** координиращият орган се нарича **Изпълнителен комитет** и е на пряко подчинение на министър-председателя.

В **Канада** координацията осъществява главният прокурор, като наименованието на длъжността е условно и не е аналогично на използваното в европейската и в българската правна система. Неговите правомощия са да осъществява контрол и координация на службите за сигурност и разузнаване.

Контролът се осъществява чрез система от доклади, които се изготвят и предоставят на главния прокурор, а той ги представя пред парламента.

В **САЩ** е изграден **Национален съвет за сигурност** към президента като консултативна структура. Към Съвета има две комисии:

- Комисия за външно разузнаване;
- Комисия по контраразузнавателна политика.

Двете комисии докладват на президента чрез Националния съвет за сигурност.

В **Япония** координиращият орган се нарича **Разузнавателна служба към кабинета**.

Утвърждаването на евро-атлантическите ценности при изграждането на модерна правова държава поставя и изискването за прозрачност в действията на държавните органи и в контрола върху тяхната дейност.

Този контрол би следвало да се състои от законови възможности на всеки един гражданин, а също и на цялото общество, да установява фактическото състояние на контролираната система и да влияе за отстраняване на допусканияте слабости.

Както е известно обаче, дейността на службите за обществен ред и службите за сигурност и разузнаване включва и използването на скрити, конспиративни средства и методи, а придобитата информация често представлява държавна тайна.

Тези обстоятелства имат сериозно значение и за начините на контрол върху тази дейност.

В част от държавите – членки на Европейския съюз и НАТО, а и в страни, които не са членки, има конкретна законова уредба, която определя точната процедура и институциите, пред които всеки гражданин може да подава жалби срещу действията на службите за разузнаване и сигурност.

В **Белгия** например съществува **Постоянен комитет за контрол на разузнавателните служби**, който се състои от петима членове, назначавани и освобождавани от Камарата на представителите и от Сената.

Този орган контролира действията и методите на разузнавателните служби, техните вътрешни правилници и инструкции, както и всички документи, регламентиращи поведението на членовете на тези служби.

Във **Великобритания** службите за сигурност и разузнаване се ръководят от директори, но те се назначават и контролират от държавен секретар.

Това е висша професионална длъжност, която има много конкретни правомощия, включително и разрешения за конспиративно проникване в собственост и експлоатация на специални разузнавателни средства.

Министър-председателят назначава комисар за всяка от службите, който осъществява надзор над упражняваните от държавния секретар правомощия. Конкретното лице трябва да заема или да е заемало висша съдебна длъжност.

Службите за сигурност и разузнаване (МИ-5 и МИ-6) и администрацията на държавния секретар са длъжни да предоставят на съответния комисар информация и документи, каквито той изисква от тях.

Създадени са специални трибунали, които разследват жалби относно дейността на всяка от службите.

Всеки, който смята, че е засегнат от действията на съответната служба, може да подаде жалба пред трибунала.

Комисарят трябва да съдейства на трибунала за изясняване на обективната истина. Ако трибуналят уважи жалбата, той уведомява за това жалбоподателя и постановява да му бъде изплатено обезщетение.

Трибуналят се състои от 3-ма до 5-има членове с десетгодишен юридически стаж, които се назначават от кралицата с мандат от 5 години и не могат да бъдат преназначавани.

Пред трибунала могат да подават жалби физически, юридически лица и други образувания.

По нов начин са уредени нещата в тази област с приетия в **Холандия Закон за службите за разузнаване и сигурност** от 7 февруари 2002 г., съгласно който службите са две:

- Служба за общо разузнаване и сигурност; и
- Военна служба за разузнаване и сигурност.

По силата на Закона се създава Надзорен комитет към службите за разузнаване и сигурност, състоящ се от трима членове.

Основната задача на Комитета е да осъществява надзор за законност върху изпълнението на разпоредбите на закона, включително да съветва съответните министри при разследвания и оценки на подадени жалби срещу действия на службите.

За всяко разследване се изготвя надзорен доклад, който става достояние на обществото.

В **Канада** е създаден **Надзорен комитет за сигурност и разузнаване**, който се състои от председател и 4-ма членове.

Комитетът осъществява общ надзор над дейността на Службата за сигурност и разузнаване при изпълнението на функциите ѝ.

Наред с това Комитетът провежда разследвания относно жалби във връзка с действия на Службата.

Всички разследвания се провеждат, без да бъдат разгласявани. Комитетът може да призове всяко лице и да получи от него устни и писмени показания под клетва.

В **САЩ** е изградена сложна система от органи за контрол върху дейността на службите за сигурност и разузнаване.

Има специални комисии на Конгреса и на Сената, които имат широки правомощия, особено що се отнася до контрола върху финансирането на дейността на службите.

Съществува Комисия за ролята и възможностите на разузнавателната общност на САЩ. Тя се състои от 17 членове. Девет от тях се избират от президента и не повече от 5-има от членовете могат да са от една и съща политическа сила.

Има специална квота на опозицията в Конгреса и в Сената.

Комисията има много сериозни задължения, включително отнасящи се до функции, организационна и управленска структура на службите и др.

По препоръка на Сената президентът назначава главен инспектор за Централното разузнавателно управление.

Инспекторът докладва на министъра на правосъдието за всяка информация, обвинение или жалба, които са получени във връзка с дейността на дадена служба.

Както е видно, резултатите от изследването показват, че макар и да са различни механизмите в демократичните държави, всяко лице има право да поиска от определен орган, в повечето случаи абсолютно независим, да извърши проверка по жалба.

Ако жалбата е основателна, се предприемат действия за отстраняване на нанесените щети, включително и с присъждане на значителни парични обезщетения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Събитията от последните години доказаха, че международният тероризъм разполага със съвременни оръжия и технологии, превръщайки се в „супертероризъм“ и нестихваща опасност за цялото човечество.

Като нова опасност, проявила се през последните години, можем да посочим процеса на „легитимация“ на някои от терористичните движения, при които техни членове станаха представители на местната власт, каквито случаи имаме в Чечня, Палестина и Северна Ирландия.

Тероризмът независимо от своето проявление се превръща във важен дестабилизиращ политически фактор. Той оказва влияние както върху протичането на междудържавните отношения, така и върху степента на стабилност на вътрешните отношения. По този начин тероризмът се трансформира от вътрешнодържавен в международен.

През последните години като цяло в световен мащаб се увеличи броят на терористичните организации, уедриха се и се развиха техните структури и всичко това бе съпроводено с успешното им взаимодействие с организираната престъпност.

Към факторите, обективно създаващи благоприятна среда за различните проявления на тероризма, редица антитерористични изследователи отнасят политическата и икономическата нестабилност, социалното напрежение, междуетническите и религиозните конфликти и т.н.

С извършването на редица т.нар. „неадресирани“ терористични актове терористите целят да създадат в обществото чувство на страх и паника и като дългосрочна цел да подкопаят доверието към официалната власт.

Действията на терористите се разпространиха на териториите на държави в различни точки по света, а заплахите и жестокостта придобиха непознати измерения.

По времето на все по-нарастваща опасност от страна на терористичните организации за борба с тях в много от държавите бяха създадени спецподразделения, заделиха се значителни финансови средства, приеха се антитерористични закони и други ответни мерки. Но въпреки предприетите стъпки все по-често се задава въпросът доколко са ефективни тези мерки.

Анализирайки днешното състояние на нещата в тази област, редица изследователи и антитерористични експерти отчитат, че значителна част от провежданите антитерористични операции не постигат желания резултат.

Експертите отчитат също така, че в някои случаи властите пасивно наблюдават как ще се развият събитията, в други случаи са изпълнявали исканията на терористите, а при редица терористични атаки властите са отвърждали на удара и на провокациите със същите методи и средства, които използват терористите.

На тази база през последните години на различни форуми се налага тезата, че при някои крупномасщабни антитерористични операции, в хода на които се използват широк спектър от военните действия, дори и да се постигнат част от поставените цели, по-често се причинява ущърб, съпоставим или даже превишаващ този, който причиняват със своите действия терористите.

Възможните способи за противодействие на тероризма, използвани в наши дни, вариат от политико-дипломатически мерки до физическо отстраняване на лидерите на престъпните групировки и безкомпромисно унищожаване на терористичните формирования в застрашените региони.

Антитерористичните операции е необходимо така да бъдат планирани, подготвени и проведени, че да приключат в кратки срокове, а главният приоритет трябва да бъде обезпечаване на безопасността както на собствените сили, така и на гражданското население и заложените.

На базата на анализите на трагично приключилите антитерористични операции през последните години (Москва, Беслан, Будъоновск, окупираните територии на Палестина и т.н.) все по-често се изказват мнения, че не бива да се избързва с бойните действия в ситуации, в които животът на хората и съхраняването на особено важни обекти са подложени на голяма опасност. И чак когато всички други предприети мерки не са дали резултат, да се използват силови действия за неутрализиране на заплахата и разрешаване на кризата.

Тероризмът намира благоприятна почва за развитие в условията на бедност, социална несправедливост, етнорелигиозни конфликти и межкултурна нетърпимост.

Ето защо считаме, че прилагането само на силови методи в борбата срещу тероризма не е ефикасна стратегия и не би имала успех.

Необходима е обща мобилизация на усилията за спечелване на идеологическата битка с екстремизма и тероризма на национално, регионално и международно равнище.