



Фондация RiskМонитор

2012

ДАНС И БОРКОР – МОНИТОРИНГ 2011

26

**ДАНС И БОРКОР –
МОНИТОРИНГ 2011**

Фондация **RiskМонитор**

Рага Смеговска-Тонева



ИНСТИТУТ
ОТВОРЕНО
ОБЩЕСТВО
СОФИЯ



OPEN SOCIETY
INSTITUTE

Настоящата публикация се осъществява с подкрепата на Институт „Отворено общество“ – София, и на Правната инициатива на Институт „Отворено общество“ – Ню Йорк. Изложениите в нея мнения и позиции принадлежат единствено на авторите на този материал. Те по никакъв начин не могат да се приемат за израз на мнения и позиции на донорските организации.

ДАНС И БОРКОР – МОНИТОРИНГ 2011

Автор: Рада Смедовска-Тонева

Фондация **РискМонитор** ©

София, 2012

ISBN 978-954-2914-17-4

Фондация **РискМонитор**

България, София 1000, бул. Цар Освободител 29

ел. поща: riskmonitorinfo@gmail.com

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



РЕЗЮМЕ	6
 ЧАСТ I	
МОНИТОРИНГ НА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ	
„НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“ (ДАНС)	9
ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ДАНС	9
ПРЕДСЕДАТЕЛСТВО	9
ДЕЙНОСТ	11
ПУБЛИЧНОСТ	14
ОБЩА ОЦЕНКА	14
ОБЩЕСТВЕНИ ВЪЗПРИЯТИЯ ЗА ДАНС	15
МЕДИЕН ОБРАЗ	15
ОБЩЕСТВЕНИ ВЪЗПРИЯТИЯ	16
 ЧАСТ II	
МОНИТОРИНГ НА ЦЕНТЪРА ЗА ПРЕВЕНЦИЯ	
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА (БОРКОР)	21
ЗАКОНОВА БАЗА	22
РЪКОВОДСТВО	22
ПРАВОМОЩИЯ	23
ОТЧЕТНОСТ И КОНТРОЛ	24
ПУБЛИЧЕН ОБРАЗ	24
ОСНОВНИ РИСКОВЕ ПРЕД БОРКОР	25

ДАНС И БОРКОР – МОНИТОРИНГ 2011

Резюме

РискМонитор осъществява наблюдение на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) още от нейното създаване. През първите три години мониторингът бе съсредоточен върху три основни аспекта – институционално изграждане, медиен образ и парламентарен контрол. Агенцията външува националните институции и обществеността от началото на съществуването си, когато е представена като основа на дългоочакваната реформа в сектора за сигурност. В периода 2008–2009 г. агенцията претърпява сериозни структурни реформи, но през последните две години институционалният ѝ образ остава непроменен. Тя се превърна в контраразузнавателна служба, отделяйки се от несвойствените си полицейски и разследващи задачи. Това е и причината, поради която РискМонитор реши в настоящия доклад да се посвети само на публичния образ на агенцията и парламентарния контрол върху работата ѝ.

В този доклад РискМонитор отделя внимание и на новосъздадения Център за превенция на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР). Този Център е създаден в края на 2010 г. като структура, натоварена с правомощия в сферата на корупцията и организираната престъпност. Подобно на ДАНС, и към него има сериозни очаквания за подобряване на ефективността в противодействието на тези две феномена. За разлика обаче от агенцията, която е контраразузнавателна структура, БОРКОР е институционализиран като аналитично звено, чиято основна цел е да произвежда комплекс от мерки за намаляване на корупционните практики. Причината да бъдат комбинирани наблюденията над тези две структури в този доклад е не толкова рискът от губещи се правомощия между двете, а припокриването на сферите, в които тези две институции са призвани да работят.

Парламентарен контрол върху дейността на ДАНС

Надзорът върху агенцията е въведен изключително трудно в парламентарната практика, поради което той започва да функционира година и половина след създаването на ДАНС. Комисията за контрол на ДАНС (ККДАНС) е създадена според добрите международни стандарти и практики с широк мандат за действие и регистрира силен начален старт.

Ротационният принцип на председателството е пречка пред ефективното функциониране на ККДАНС. Ритмичността и последователността в контрола се нарушават през този тригодишен период на съществуване. Годишният брой на заседанията значително намалява. Намаляват и сферите, върху които ККДАНС осъществява надзор.

Могат да бъдат отправени следните препоръки за подобряване на парламентарния контрол на ДАНС:

- Да се преосмисли принципът на ротационното председателство и да се изработи предварителна концепция/стратегия за работа, която да осигури последователност на парламентарния контрол;

- Да се повиши експертният и административен капацитет на ККДАНС;
- Да се възстановят проактивните действия и регулярността на заседанията;
- Да се повиши публичността на ККДАНС.

Публичен образ на ДАНС

Публичният образ на ДАНС претърпява сериозно развитие. Първоначално образът ѝ е свързан с институционални скандали и ефективността ѝ като цяло е поставена под въпрос. След 2009 г. ДАНС цели силно ограничена публичност.

Обществените възприятия за ДАНС сочат, че интересът към тази институция и дейността ѝ не е много висок. Профилът на агенцията продължава да не е достатъчно ясен на обществото. Одобрението на дейността на ДАНС не е породено от конкретни действия, а от факта, че агенцията работи в сферата на националната сигурност. Като цяло липсват политики за прозрачност.

Могат да бъдат отправени следните препоръки в тази сфера:

- ДАНС следва да обяснява ясно и открито приоритетите и целите си;
- Да изпраща ясни послания за своите дейности, като акцентира върху минали, а не предстоящи събития;
- Да преосмисли концепцията за интернет страница като инструмент, който балансира секретния характер на агенцията с нуждата от откритост;
- Да наблегне върху обществените възприятия за ДАНС като орган с правомощия в областта на корупцията по високите етажи на властта, тъй като това е ключова област в изграждането на позитивен обществен образ.

БОРКОР

Създаването на Центъра за превенция на корупцията и организираната престъпност е обявено в края на 2010 г. Стартирането на този проект обаче е забавено с година и половина. Този период е посветен изцяло на институционалното изграждане на Центъра. Липсата на достатъчно информация за същинската дейност на Центъра не позволява сериозно наблюдение за неговата ефективност. Анализът на нормативната база и ограничената отчетна информация сочат следното:

- Създаването на антикорупционен проект, който цели изработването на превантивни мерки, е положителна стъпка по отношение на политиките за борба с институционалната корупция;
- Създаден е неясен институционален профил, който рискува да застраши съществуването на подобна структура;
- Продължителната липса на конкретика при дефинирането на правомощията и същинската работа на БОРКОР измества акцента на внимание върху личностния профил на ръководството на центъра;

- Липсват достатъчно гаранции за приемственост на изработените от Центъра превантивни мерки за свеждане до минимум на корупционните практики;
- Липсва адекватна процедура за отчетност и контрол – на практика Центърът се контролира от орган, който дефинира неговите приоритети и сфери на действие.

Могат да бъдат отправени следните препоръки:

- Укрепване законодателната основа на Центъра, тъй като настоящата регламентация е предпоставка за нестабилност;
- Създаване на гаранции за възприемане, адаптиране и ефективно прилагане на изработения от Центъра комплекс от мерки за предотвратяване на появата на корупционни практики;
- Изготвяне на устойчиви механизми за контрол над дейността на БОРКОР;
- Поставяне на акцент върху публичността по отношение на конкретните действия и реалния ефект от тях като ключов фактор за изграждане на положителен обществен образ.

Част I

Мониторинг на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС)

Парламентарен контрол върху дейността на ДАНС

Увод

Тази част от доклада проследява за четвърта поредна година парламентарния контрол, който се извършва върху дейността на ДАНС. Оценката за неговата ефективност е отчасти затруднена, тъй като една част от дейността на ККДАНС е секретна, поради което мониторингът се основава единствено на публично достъпната информация. Парламентарната комисия за контрол на ДАНС е избрана от 41-вото НС и съществува от средата на 2009 г. Институционализирането на механизъм за граждански контрол на сектора за сигурност е важна стъпка в парламентарния живот на България. Смяната на международния контекст в областта на сигурността превръща сигурността в съществен елемент на държавната политика. ККДАНС функционира в рамките на две години и половина, което не е достатъчно дълъг период, но въпреки това той позволява да се открият няколко тенденции в нейната работа. Нормативните правила предоставят широка възможност на ККДАНС да упражнява пълноценен контрол върху работата на агенцията. Практиката обаче показва, че ефективността на надзора е поставена под въпрос поради наличието на редица недостатъци, съдържащи се в работата на контролния орган.

Председателство на ККДАНС

Следвайки международните стандарти, при създаването си ККДАНС приема принципа на ротационно председателство. Както обаче многократно се отбелязва в предишните мониторингови доклади на РискМонитор, този принцип е сериозно предизвикателство за нейното функциониране. Необходимо беше натрупване на няколко години практика, за да може да се открие тенденция в неговото приложение. Функционирането на ККДАНС в периода 2009–2011 г. показва, че смяната на председателството ѝ е в ущърб на надзорния орган. Политиката по отноше-

ние както на натовареността на комисията, така и на конкретното съдържание на нейната работа, се различава коренно в зависимост от личността на съответния председател.

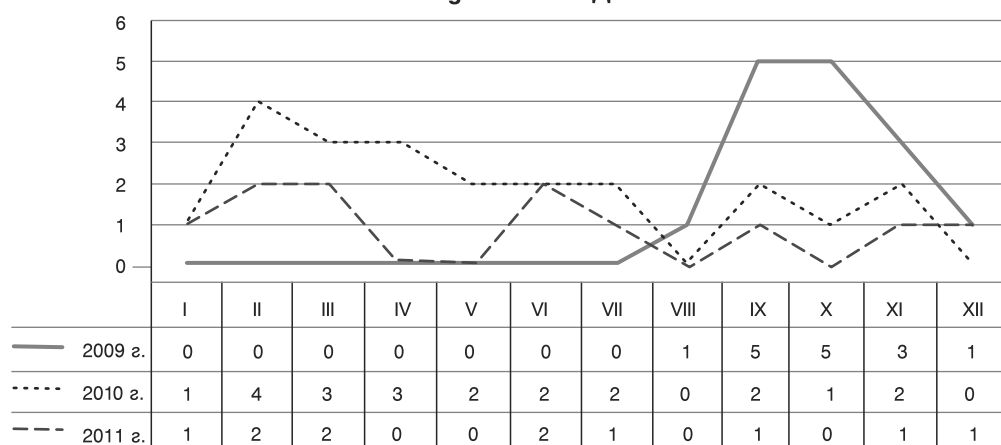
През краткия период на съществуването си ККДАНС регистрира сериозен спад по отношение на натовареността и интензитета на своята работа. В сравнение с 2009 г., когато ККДАНС функционира само през половината от годината (от август) има повече на брой заседания (15) отколкото през цялата 2011 г. (10). Освен това двойно се увеличава броят на месеците, в които ККДАНС не провежда заседания. През 2010 г. те са два (август и декември), а през изминалата са 4 (април, май, август, октомври).

Таблица 1. Заседания на ККДАНС

(източник: Народно събрание на РБ, www.parliament.bg)

Месец	2009	2010	2011
Януари	-	1	1
Февруари	-	4	2
Март	-	3	2
Април	-	3	0
Май	-	2	0
Юни	-	2	2
Юли	-	2	1
Август	1	0	0
Септември	5	2	1
Октомври	5	1	0
Ноември	3	2	1
Декември	1	0	1
Общ брой	15	23	10

Заседания на ККДАНС



От изложените данни в Таблица 1 и графиката към нея ясно личи, че ККДАНС е била най-активна по времето на председателството на Иван Костов, след което натовареността ѝ започва постепенно да спада. Броят на заседанията значително намалява – през 2011 г. те са едва 10. Регулярността на заседанията е нарушена и ККДАНС заседава по-скоро на спорадичен принцип. Такава е практиката и през 2010 г., но през изминалата година тази тенденция се засилва. Месечният интензитет на заседанията също спада. В сравнение с началния период на нейното съществуване, когато ККДАНС провежда по 3–4 заседания на месец (всеки четвъртък), то през последните две години заседава само веднъж месечно, с малки изключения, когато успява да проведе по две заседания (февруари, юни). Както посочихме в мониторинговия доклад на ДАНС за 2010 г., натовареността на оглавяващите ККДАНС е един от факторите, които определят едновременно регулярността на нейната работа и качеството на конкретната ѝ дейност – изразена бе хипотезата, според която интензитетът в работата на комисията е затруднен поради факта, че предишните ѝ председатели членуват и в други комисии. Предполага се, че това е основна пречка да бъдат вложени повече време и усилия в този надзорен орган. Сегашното председателство обаче не подкрепя това предположение. Въпреки че настоящият председател на ККДАНС не участва в други комисии, регулярността на заседанията и нейната натовареност не се променя. Напротив, намалява се спад в броя на месечните ѝ събирания. Рязкото намаляване на интензитета на работата на комисията поставя пред съществен риск ефективността на парламентарния контрол. Този извод предполага и налага преосмисляне на принципа на ротационно председателство на ККДАНС. Членовете на комисията трябва да се ползват с високо обществено доверие, да имат достатъчно опит в парламентарната работа и да притежават необходимата експертиза. За целта парламентарните групи трябва да бъдат отговорни при номинирането на нейните членове. Тези изисквания, както и характерът и работата на тази комисия, налагат практиката, според която партиите излъчват представители на своите парламентарни групи, които се ползват с голямо доверие. Именно те са тези, които обикновено членуват в повече на брой комисии (вж. Мониторинг на ДАНС – 2010 г.) Едно от възможните решения е, както бе отбелязано и в предишния доклад на РискМонитор, изработване на предварителна стратегия и план за работа на контролния орган, който да осигурява максимална последователност на дейността му. Липсата на подобна предварителна рамка до този момент отсъства, поради което РискМонитор продължава да настоява на тази своя препоръка с оглед постигането на приемственост в ръководството на ККДАНС. Освен това ККДАНС трябва да разполага с достатъчно голям административен и технически капацитет, за да може да насрочва и провежда заседания независимо от председателя на комисията. Необходимо е инициативата за заседанията, както и подготовката на дневния ред, да бъдат независими от председателя на надзорния орган.

Дейност на ККДАНС

Оценката за дейността на ККДАНС се прави единствено и само на базата на публичната информация, представена на интернет сайта на комисията. Отчита се фактът, че част от документацията е секрет-

на. Според изнесената от ККДАНС публична информация, през 2011 г. тя е провела общо 10 заседания, на които са обсъдени 19 точки от дневния ред (без да се отчита броят на „Разни“) (вж. Таблица 2).

Таблица 2. Темы, обсъждани на заседанията на ККДАНС

(източник: Народно събрание на РБ, www.parliament.bg)

Тема	бр.
Изслушване на председателя на ДАНС по повод подписа на РЗС за промяна на Конституцията	1
Обсъждане законопроект за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната и на изделия и технологии с двойна употреба	1
Организационни въпроси на ККДАНС	1
Въпроси, свързани с използването на СРС	2
Европейски въпроси	1
Въпроси, свързани със Стратегията за национална сигурност	1
Обсъждания с ръководството на ДАНС по поставени въпроси	3
Доклади и отчети на ДАНС	4
Обсъждане законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма	1
Обсъждане на законопроект за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност	1
Обсъждане законопроект за държавния бюджет	1
Доклад на ДКСИ	1
Въпроси, свързани с мюсюлманите в България	1
Общ брой	19

Броят на обсъжданите теми следва същата тенденция, както и броят на заседанията. На фона на предходната година (2010) се отбелязва сериозен спад по отношение на обсъжданите въпроси – от 50 теми за 2010 г., за 2011 те са само 19, т.е. наблюдава се намаляване на броя на темите почти три пъти.

Най-много време ККДАНС е посветила на доклади и отчети на ДАНС – общо 4 заседания, а три пъти е заседавала заедно с ръководството на агенцията по повод на поставени предварително въпроси. Подобно е положението и през 2010 г., когато в 36% от заседанията са обсъждани отчетни доклади и вътрешни документи на ДАНС. Въпреки това обаче прави впечатление резкият спад в броя на този вид надзорни заседания. През 2010 г. общият брой на заседанията, посветени на доклади и отчети на ДАНС, е 18, докато през 2011 г. те са само 4. Втората тема, на която са посветени две заседания, е използването на СРС. Останалите теми са по-скоро спорадични и ККДАНС има проведени по едно заседание за всяка от тях: обсъждане на няколко законопроекта (законопроект за експортен контрол на продукти, свързани с отбраната и на изделия и технологии с двойна употреба; ЗИД на Закона за мерките срещу финансирането на тероризма; законопроект за държавния бю-

гжет). Веднъж ККДАНС е обсъждала доклад на ДКСИ и веднъж въпроси, свързани с мюсюлманите в България.

Заседанията могат да бъдат групирани по следния начин: за 2011 г. ККДАНС е провела 4 изслушвания на ръководството на ДАНС, 4 обсъждания на законопроекта, 2 обсъждания на проекти за решения на Народното събрание, 5 обсъждания на отчетни документи (4 на ДАНС и 1 на ДКСИ).

В резултат на тези обсъждани въпроси ККДАНС е приела общо 8 доклада/становища. Сред тях има 4 становища по законопроекта, от които две са негативни по повод Законопроекта за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност и Закона за бюджета в частта, отнасяща се до ДАНС. Две от становищата са посветени на годишни отчетни доклади (ДАНС и ДКСИ) и по едно становище относно Годишна програма за участие на РБ в процеса на взимане на решения на ЕС и относно проект за решение на НС за приемане на стратегия за национална сигурност. За съжаление и в този аспект, работата на комисията не изглежда много задоволителна на фона на предишната си практика, защото през 2009 г., когато тя заседава само през половината от годината, тя е приела общо 6 доклада.

Освен резкият спад едновременно по отношение на регулярността на заседанията и въпросите, дискутирани на тях, прави впечатление отсъствието на обсъждания по нашумели в общественото и институционално пространство скандали. В това отношение също се наблюдава рязка промяна в поведенческата политика на ККДАНС в сравнение с 2010 г. През 2010 г. заседанията, посветени на скандали, предизвикали сериозен обществен отзвук, представляват 38% от заседанията на Комисията, като 36% от тях се отнасят до случая *Алексей Петров*. За сметка на това през 2011 г. има едно заседание, на което е обсъждан въпросът с подписката на РЗС за промяна на Конституцията, и едно, посветено на случая *Катуница*. От една страна този факт може да бъде изтълкуван положително, тъй като ККДАНС би трябвало да посвещава по-голямата част от времето си на разгръщането на определени стратегии и да действа като коректив на ДАНС. В този смисъл отсъствието на обсъждания по конкретни скандали е положителен факт в развитието на комисията. От друга страна това свидетелства за различието във водената от съответните председатели политика на ККДАНС. В предишния си доклад РискМонитор отбелязва факта, че казусът *Алексей Петров* е обсъждан многократно по времето на председателството на Волен Сидеров. През следващите ротации на ръководствата няма нито едно обсъждане на конкретен казус. Това потвърждава още веднъж необходимостта от изграждането на предварителен стратегически план за действие на ККДАНС, който да се изпълнява независимо от личността на съответния председател.

Широкият мандат, предоставен на ККДАНС, предразполага към проактивен подход, а не към постактивни действия. В този смисъл комисията следва да осъществява по-чести *ad hoc* проверки. В началото на своята дейност ККДАНС осъществяваше посещения на агенцията с цел запознаване с документи. Прави впечатление обаче, че този вид надзор изчезва от работата на комисията. Наблюдава се първоначален ентузиазъм за ефективен контрол, който с течение на времето и смяната на ротационното председателство намалява.

Публичност на ККДАНС

В сравнение с 2010 г. не се регистрира съществена промяна по отношение на публичността на ККДАНС. Тя задоволява минималните критерии за прозрачност в работата си – наличие на интернет страница, на която се публикуват заседанията, техният дневен ред, становищата и докладите на ККДАНС. По повод на конкретни обсъждания се наблюдават и спорадични изказвания на председателите на комисията. Като цяло може да се каже, че ККДАНС не дава ясна представа с какво се занимава ДАНС и какви са резултатите от нейната работа. Разбира се, ДАНС е тази, от която трябва да се съди за ефективността на нейната дейност, но ККДАНС също трябва да допринася с информация в това отношение.

Практиката на ККДАНС показва, че публичността ѝ е функция на съответното лидерство на комисията, поради което се наблюдава разлика в нейното поведение в зависимост от нейния председател. Положителна практика беше наличието на отчетен доклад за дейността на ККДАНС, който се представя пред Народното събрание (по времето на председателството на Иван Костов). Това е спорадично, няма последователност. Препоръчително е изработването на подобен документ, който да не съдържа класифицирана информация и да бъде публично достъпен.

Обща оценка

ККДАНС функционира в продължение на три години – период, на базата на който може да се открие тенденция в нейната работа. Наблюдава се първоначален проактивен подход с редовни заседания и сравнително разнообразен обхват от теми, обсъждани на заседанията. Впоследствие активността на ККДАНС затихва по две направления. От една страна регулярността на нейните заседания не се спазва. Комисията започва да заседава спорадично. От друга, контролираните и обсъжданите от нея въпроси съществено намаляват своя обхват. Ротационното председателство определено пречи на осъществяването на политиката на ККДАНС и се явява като обструкция на последователността в провежданата от нея политика. Поради това работата на ККДАНС през последната година не може да бъде определена като много задоволителна.

Обществени възприятия за ДАНС

Увод

В първите три години от съществуването на ДАНС РискМонитор съсредоточи част от мониторинга върху публичния образ на агенцията. Това включваше анализ на публикации във водещи печатни и електронни медии, на базата на които се правеха изводи за публичната представа за ДАНС. За последната година РискМонитор си постави за цел да проследи обществената представа за агенцията, след като тя вече е съществувала и функционирала за период от четири години. Настоящият текст прави равностойка на публичния образ на ДАНС от началото на нейното съществуване до този момент и представя резултатите от националното представително проучване, проведено за целите на този мониторинг от Националния център за изучаване на общественото мнение.

Медиен образ

От началото на своето съществуване агенцията преминава през няколко фази, всяка от които притежава специфики по отношение на публичните възприятия.

а) Силно объркани послания, което води до скептицизъм относно съществуването ѝ

Конституирането на ДАНС е белязано от съществена гоза критика, поради два основни фактора: от една страна успешното ѝ съществуване е силно оспорено поради липсата на актуализирана стратегия за национална сигурност, която ясно и категорично да обуславя нуждата от подобна институция. От друга, лансирането на тази структура е съпроводено с разнопосочни послания, което създава обществен хаос по отношение на очакваните резултати от нейните действия. Стратегически агенцията не е ясно и категорично обявена като контраразузнавателна, а по-скоро като структура, чиито основни правомощия са в сферата на организираната престъпност и корупцията. В резултат на това ДАНС не се възприема като ефективна и независима институция.

б) Обществен образ, белязан от силен критицизъм

Година след учредяването ѝ ДАНС навлиза в един от най-критичните си моменти. Липсата на доказана ефективност провокира разговори за закриването на тази институция и общественото доверие е абсолютно сринато. Правят се асоциации с политическа служба, която изпълнява предимно политически поръчки. ДАНС е замесена в поредица от скандали. Изпращат се противоречиви сигнали относно нейните правомощия. В медийните публикации се описват действия на агенцията, които видимо излизат извън сферата на нейните функции. Като цяло е създадено твърде иронично отношение към дейността на агенцията.

в) Агенцията рязко изчезва от медийното пространство

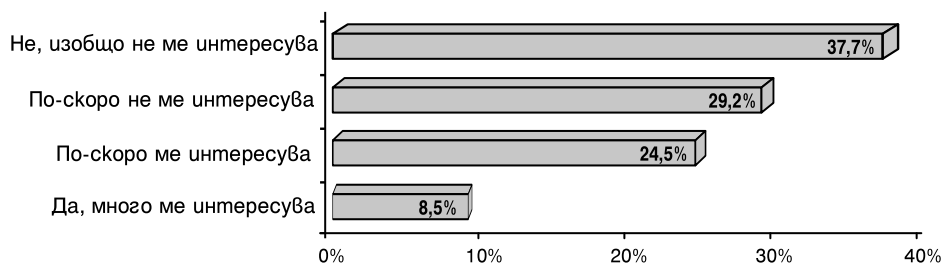
След реформирането на агенцията структурата рязко напуска медийното пространство. Продължават да се срещат силно критични медийни публикации, които представят агенцията като разминаваща се с обществените очаквания и експертни предписания да се ограничи до своите прерогативи и да не ги надхвърля. Въпреки това обаче по-голямата част от медиите смекчават тона по отношение на нейните действия, надявайки се, че след измененията на структурата и правомощията ѝ, агенцията е поела по верния път.

Обществени възприятия за ДАНС

Настоящата част от доклада представя резултатите от проведеното през февруари 2012 г. национално представително проучване, в което са реализирани 1000 интервюта в 125 гнезда в 86 населени места в България. Проучването имаше за цел да проследи общественото мнение за ДАНС и нейната дейност. Въпреки че агенцията беше създадена в момент, когато чувствителността към организираната престъпност и корупцията беше доста завишена и въпреки че тя бе обявена като контрасила на тези два високо рискови обществени проблема, дейността на ДАНС представлява интерес едва за една трета от пълнолетното население на България.

Графика 1: Обществен интерес към дейността на ДАНС

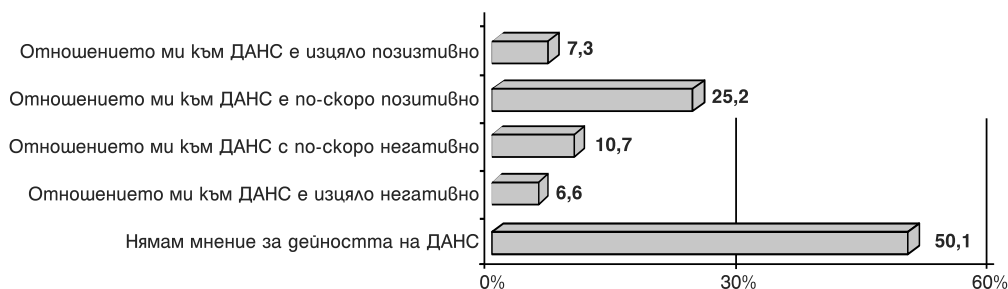
Интересува ли Ви дейността на Държавна агенция „Национална сигурност“?



Най-голям интерес към дейността на ДАНС има сред мъжете, сред най-младите респонденти (на възраст между 18 и 30 години), сред жителите на столицата, сред заможните респонденти, както и сред симпатизантите на ГЕРБ. Мнение, че изобщо не се интересуват от дейността на ДАНС, по често от останалите споделят респондентите на възраст над 60 години, жените, нискообразованите, жителите на селата, представителите на етническите малцинства, бедните и симпатизантите на ДПС.

Графика 2: Отношение на респондентите към ДАНС

Кое от изброените по-долу твърдения важи в най-голяма степен за Вас?



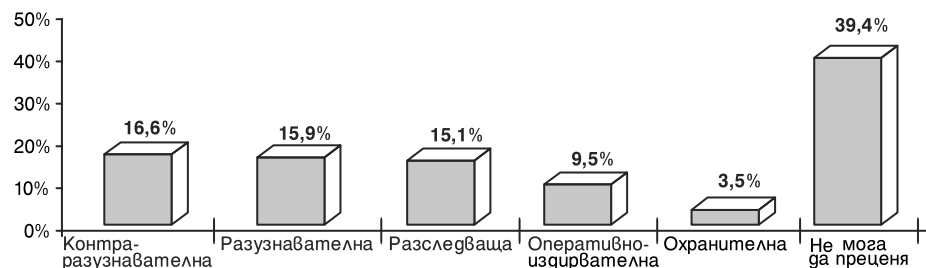
Представените в Графика 2 резултати показват, че половината от пълнолетните български граждани нямат мнение за дейността на ДАНС. Прави впечатление, че по-голяма част от заявите мнение имат позитивно отношение към работата на агенцията. Такова мнение заявяват една трета от интервюираните¹. Подобно мнение споделят по-често от останалите мъжете, високообразованите респонденти, жителите на градовете (с изключение на София), хората със стандарт на живот около средния, както и симпатизантите на ГЕРБ и на АТАКА.

Хората, които имат негативно отношение към работата на ДАНС, са два пъти по-малко от тези, които имат позитивно отношение (17% спрямо 33%). Най-критични към дейността на агенцията са софиянци, заможните респонденти, както и симпатизантите на Атака и на Синята коалиция. Според така представените данни може да се предположи, че светлината, в която е илюстрирана ДАНС в медиите публикации, не се отразява по никакъв начин върху обществените представи. Фактът, че агенцията е замесена в огромни скандали, не изкривява и не променя общественото мнение.

Анализът на данните показва наличие на правопрпорционална зависимост между заинтересоваността от дейността на ДАНС и отношението към институцията – с увеличаване на интереса към работата на агенцията се увеличава и одобрението за нея. Вероятно одобрението на агенцията в най-голяма степен се дължи на представата, че ДАНС е основен стълб за защита на националната сигурност на страната ни. Този вид данни подсказват, че обществената представа се гради по-скоро на факта, че подобна институция е редно да съществува. Дефиницията на смисъла на нейното съществуване е определящият фактор, т.е. фактът, че мисията на ДАНС е свързана с националната сигурност, автоматично произвежда положително отношение към тази институция.

В следващата графика са представени резултатите, получени в националното представително проучване на въпроса за това каква е основната дейност на ДАНС според респондентите.

Графика 3: Обществени представи за дейността на ДАНС
Каква, според Вас, е основната дейност на ДАНС?



Характерът на дейността на агенцията остава неясен за една голяма част от населението. Фактът, че агенцията не беше представена с достатъчно ясен профил в периода на нейното институционализиране обуславя и погрешната представа, дори незнание от страна на обще-

¹ 33% е сборът на отговорилите „отношението ми е изцяло позитивно“ и „отношението ми е по-скоро позитивно“.

ството. Около 40% от интервюираните не могат да преценят каква е основната дейност на ДАНС. Освен това агенцията продължава да битува като хибридна организация в обществените представи, тъй като се припознава и като разследваща структура (характерно за първата година от нейното съществуване, преди да бъде реформирана и преди да ѝ бъдат отнети разследващите и полицейските правомощия). Близко една пета от гражданите (17%) са наясно, че основната дейност на ДАНС е контраразузнавателна. Доколкото към ДАНС са преминали голяма част от специалните ни служби, логично 16% от интервюираните посочват разузнавателната дейност като основна за агенцията. Акцент в разузнавателната и контраразузнавателната дейност на агенцията поставят по-често мъжете, най-младите респонденти, хората с висше образование, жителите на столицата и на големите градове, хората със среден и по-висок стандарт на живот, както и симпатизантите на ГЕРБ и на АТАКА.

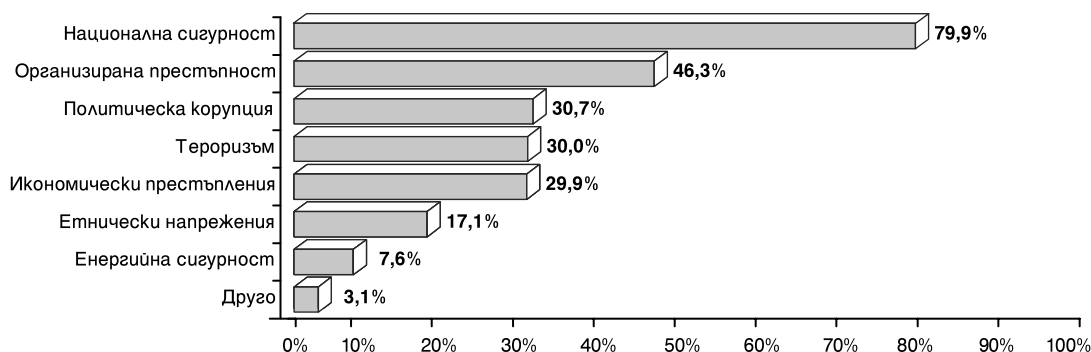
Най-информирани за основните дейности на ДАНС са хората, които се интересуват от работата на тази институция. 31% от интервюираните които най-много се интересуват от работата на агенцията, смятат, че контраразузнавателната дейност е приоритет на ДАНС. Едва 7% сред посочилите, че изобщо не се интересуват от дейността на агенцията, поставят акцент върху контраразузнавателната ѝ дейност.

54% от интервюираните се затрудняват да отговорят на открит въпрос (без да са предоставяни на респондентите фиксирани отговори) „Кои трябва да бъдат приоритетите в дейността на ДАНС“, а други 46% изброяват общо 24 различни приоритета. Сред отговорите статистически значими са дяловете на посочилите дейности в сферите на: националната сигурност на страната (посочена от 21%), противодействие на престъпността (13%), ограничаване на корупцията (7%), борба с тероризма (4%), контраразузнаване (4%) и разузнаване (3%).

В следващата графика са представени резултатите от отговорите на респондентите за сферите, в които ДАНС трябва да постави основен акцент.

Графика 4: Обществени представи за основния акцент в дейността на ДАНС

Според Вас, на коя от следните сфери ДАНС трябва да постави основен акцент в действията си?



Сборът от процентите надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от един отговор

Представените в графиката резултати показват, че 80% от всички интервюирани са на мнение, че основният акцент в дейността на ДАНС трябва да продължи да бъде националната сигурност на страната. Близко половината от интервюираните (46%) са на мнение, че следващият по важност приоритет в дейността на ДАНС трябва да бъде борбата с организираната престъпност. Подобна позиция застъпват младите, високообразованите респонденти, жителите на столицата, заможните респонденти, както и симпатизантите на ГЕРБ и на АТАКА. Това е и социално-демографският профил и на хората, които в най-голяма степен се интересуват от дейността на ДАНС.

Пълнолетните жители на страната се информират за дейността на ДАНС най-често от телевизията (56% от всички интервюирани). Пресата е основен информационен канал за 19% от интервюираните, а радиото – за 10%.

Интернет сайтът на ДАНС е слабо популярен източник на информация сред широката общественост – едва 1% от респондентите го следят.

Телевизията е и най-предпочитаният източник на информация за работата на ДАНС (посочван от 47% от респондентите). 16% предпочитат да има повече информация в пресата, а 9% – в радиото. 5% от интервюираните настояват в сайта на ДАНС да има повече специализирана информация за дейността на тази институция. Хората, за които дейността на ДАНС представлява интерес, по-често от останалите настояват за по-голяма публичност в работата на тази институция и за повече конкретна информация в интернет сайта на агенцията.

В проведеното от НЦИОМ националнопредставително изследване интервюираните бяха помолени да оценят прозрачността в работата на ДАНС по скала от „0“ до „6“, където „0“ означава „изобщо не е прозрачна“, а „6“ – „напълно е прозрачна“.

Всеки пети интервюиран е на мнение, че работата на ДАНС изобщо не е прозрачна. Подобно твърдение подкрепят предимно жителите на столицата, бедните респонденти, симпатизантите на ДПС и на Синята коалиция.

Едва 1% от пълнолетните българи смятат, че дейността на ДАНС е напълно прозрачна.

2,3 е средната оценка за прозрачността в работата на ДАНС по скалата от 0 до 6. Под средната е оценката по-често на хората на възраст над 50 години, нискообразованите респонденти, жителите на столицата, бедните, както и симпатизантите на ДПС и на БСП.

Подобна оценка за прозрачността на агенцията не е учудваща, доколкото единственият начин, по който ДАНС отчита публично дейността си, е годишният доклад на агенцията. От една страна голяма част от отчетната документация е секретна, поради разузнавателния характер на агенцията, което разбираемо ограничава достъпа до институционална информация. От друга, трябва да се има предвид, че агенцията предоставя публично информация за дейността си под формата на извлечение от годишния отчетен доклад твърде късно след нейното институционализиране – едва в началото на 2011 г. Освен това парламентарната Комисия за контрол на дейността на ДАНС не

предоставя регулярна и съществена информация, от която да се съди за ефективността на агенцията.

Това е и вероятната причина, поради която в обществото няма ясна представа за това пред кого се отчита ДАНС. Над половината от пълнолетните българи (56%) се затрудняват да посочат институцията, контролираща работата на ДАНС.

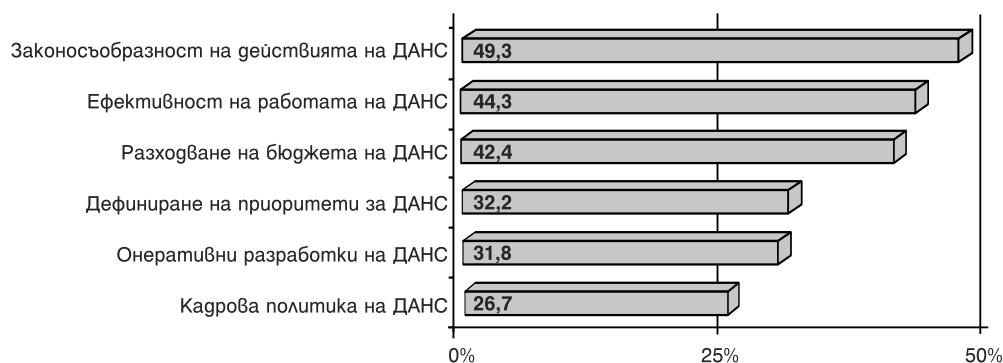
Близки дялове твърдят, че ДАНС се отчита пред:

- Народното събрание (17%);
- Министерски съвет (17%);
- Президент (16%).

Доколкото ДАНС е задължена да се отчита пред парламента, вероятно за респондентите е трудно да разграничат тази агенция от службите на пряко подчинение на президента (НРС и НСО).

В следващата графика са представени отговорите на интервюираните, попитани върху какво от дейността на ДАНС трябва да се упражнява парламентарен контрол. На този въпрос респондентите имаха възможност да оценяват възможните отговори със скалата от „0“ до „6“. В графиката са включени относителните дялове на отговорилите „изключително важно“ (оценка 6).

Графика 5: Обществени представи за дейността на ДАНС, върху която трябва да се упражнява парламентарен контрол
Върху какво от дейността на ДАНС трябва да се упражнява парламентарен контрол, според Вас?



В графиката са представени относителните дялове на отговорилите „изключително е важно“ (оценка 6). Сборът от процентите в графиката надхвърля 100%, защото въпросът допуска повече от 1 отговор.

Като цяло в обществото доминира представата, че е важно върху всички аспекти от дейността на ДАНС да се упражнява парламентарен контрол.

От изключителна важност за хората е упражняването на парламентарен контрол върху законосъобразността на действията на агенцията, върху ефективността в работата ѝ и по отношение на разходването на бюджета на ДАНС. Най-нисък е дялът на хората, според които е от изключителна важност парламента да контролира кадровата политика на ДАНС.

Част II

Мониторинг на Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР)

Увод

В предходния мониторингов доклад на RiskМонитор, в частта, посветена на институционалното развитие на ДАНС, бе акцентирано и върху появата на БОРКОР, тъй като той бе сочен като институция, натоварена с правомощия в сферата на корупцията и организираната престъпност. Това бе и причината да се споменава като възможен източник на гублиращи се функции, тъй като при лансирането на концепцията за БОРКОР липсваше ясна картина по отношение на неговите функции и правомощия. Центърът е включен в настоящия доклад не толкова поради риска от гублиращи се прерогативи с ДАНС, а по-скоро заради еднаквите сфери на действие – институционална корупция и организирана престъпност.

Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност е специализирана структура, създадена през ноември 2010 г. с правителствено решение като отговор на системните критики от страна на ЕС за липса на конкретни резултати в борбата с корупцията и организираната престъпност. Институционализирането му минава през няколко етапа – приемане на Интегрирана стратегия за борба с корупцията и организираната престъпност, План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност, постановление за създаване на БОРКОР и Устройствен правилник за неговото функциониране. При представянето на *стратегията БОРКОР* министърът на вътрешните работи заявява, че нейната голяма цел е възстановяване на доверието на гражданите в правовия ред и държаваността, както и на европейските партньори и чуждестранни инвеститори към страната ни. Основните пътища за постигането на тази цел са следните:

- Недопускане на корупционни практики и прояви по високите етажи на държавната власт и местното самоуправление и прекъсване на възможностите за връзка между организирана престъпност, политически партии и органите на властта;

- По-осезаеми резултати срещу масовите корупционни практики;
- Максимално ограничаване на организираната престъпност и ефективно наказателно преследване.

Законова база

Законовата основа на Центъра е Устройствен правилник, приет с Постановление на МС от 30.11.2010 г. Този вид нормативна база обаче създава усещане за нестабилност. Редно би било подобен орган да има солидна законова основа. В противен случай се създава усещане за изключителна нестабилност – лесно може да се промени или изцяло закрие при наличие на желание само от правителството. Сферата, в която интервенира Центърът, е изключително чувствителна и натоварена с твърде големи очаквания за ефективност. Поради тази причина е редно самата институция да почива на законова основа, лишена от всякакви недостатъци.

Ръководство

БОРКОР има двустепенно ръководство. От една страна дейността на Центъра се ръководи методически от Консултативен съвет, състоящ се от представители на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, на Сметната палата и директора на БОРКОР. Председател на Консултативния съвет е заместник министър-председателят и министър на вътрешните работи. Настоящият Консултативен съвет се състои от 26 лица. Това са 16 министри, заместник-председателят на Народното събрание, двама представители на ВСС, представители на ВАС, ВКС и ВКП, Главният инспектор на Инспектората към ВСС, един зам.-председател на Сметната палата. В Устройствения правилник не е упоменат изрично броят на членовете на Консултативния съвет, което означава, че численият състав зависи изцяло от министъра на вътрешните работи в качеството му на председател на този съвет. Предвидено е той да се събира поне два пъти годишно.

Основните му правомощия са:

- Да одобрява стратегическите насоки за работа на Центъра;
- Да дава становища за разработване на нови проекти и да приема резултатите от вече разработени проекти, както и конкретните мерки;
- Да приема годишния доклад за работата на центъра.

От друга страна центърът се ръководи и представлява от директор, като той се подпомага от двама заместник-директори, които се назначават от премиера. Първоначалната формулировка на правилника гласи, че заместникът е само един, но след като министър-председателят назначава двама заместници, уредбата *post factum* е изменена в деня на обявяването ръководството на центъра. Спорно е доколко структура, състояща се от 115 служители, само 40 от които на щат, има необходимост от двама заместници. Още повече, че в Устройствения правилник липсват упоменати правомощия и съответно поделение на функции между членовете на ръководството.

Правомощия

Според Устройствения правилник Центърът:

- анализира, планира и разработва мерки и комплексни решения за предотвратяване на възможността за създаване на корупционни практики и противодействие на корупцията като цяло и на организираната престъпност в частта, в която двете престъпни явления взаимно се припокриват, с оглед спецификата на дейността на отделните държавни органи и техните администрации;
- подпомага държавните органи и органите на местното самоуправление при разработването на политиката за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност и подобряване на взаимодействието и координацията между държавните органи, гражданското общество, медиите и бизнеса;
- прилага Комплексния модел за противодействие на корупцията и организираната престъпност „БОРКОР“, наричан по-нататък „Комплексния модел „БОРКОР“, чрез използване на утвърдените стандарти на Федерална република Германия, както и посредством специално разработени за Комплексния модел „БОРКОР“ методи и техники (експертни концепции Комплексен модел „БОРКОР“)².

В продължение на много години в България борбата с организираната престъпност и корупцията се схваща предимно като репресивна политика. В този смисъл появата на БОРКОР е положително явление в институционалния живот, защото основната му задача е да разработва превантивни мерки в тази сфера – ключов елемент при противодействието на тези високо рискови обществени проблеми.

Според нормативната уредба Центърът е изцяло аналитично звено, чиято основна дейност се състои в разработването на комплекс от мерки, които да сведат до минимум възможността за поява на корупционни практики. В този смисъл първоначалното съмнение за риск от дублиращи се функции с институции като ДАНС и МВР следва да бъде премахнато.

На базата на наличната информация, представена от БОРКОР, не може да се даде конкретна представа за същинската работа на този център. На този етап понятиеният апарат е твърде абстрактен – задачата на Центъра е разработването на интервенционни системи срещу корупцията, като той се базира на „затворена кибернетична система“ за разработване на превантивни мерки. От своя страна методиката се основава на немски стандарт за управление (т. нар. V-Model XT).

На този етап не би могло да се направи оценка за ефекта от правомощията на БОРКОР поради липса на конкретни резултати. Възможно е след разработването на първия негов проект, свързан с обществените поръчки, да се даде малко по-ясна и визуализирана представа за неговата дейност.

² Чл. 3 от Устройствения правилник на БОРКОР.

Отчетност и контрол

Уредбата на БОРКОР не представлява положителна практика по отношение на отчетността му. Според Устройствения правилник отговорността за осъществяване на контрол върху дейността на Центъра пада единствено върху Министерския съвет. От една страна Консултативният съвет приема годишния отчет на БОРКОР, след което го представя за одобрение и на Министерския съвет. От друга страна обаче в Консултативния съвет участват почти всички министри, без министър-председателя. Т.е. тази двустепенна скала на отчетност пред практически едни и същи личности е излишна. Освен това тази процедура отнема възможностите за публично и ефективно обсъждане на реално извършената дейност от БОРКОР. Представянето и приемането на годишния отчет рискува да се превърне в банална формалност, както се случва с голяма част от отчетите на националните институции. Регно е да се предвиди контрол от структура, различна от тази, която формулира приоритетите и сферите на действие на БОРКОР.

Публичен образ

Медийният образ на БОРКОР е изцяло негативен. Всички печатни и електронни публикации акцентират върху огромното забавяне при започването на същинската дейност на Центъра. Най-често срещаните заглавия са „БОРКОР продължава да работи в бъдеще време“³, „БОРКОР не тръгна и тази година“⁴. Ироничното отношение е предизвикано и от факта, че проектът изразходва средства в продължение на година и половина, без да показва реални резултати. Особено активен в това отношение е електронният сайт Медианул, който посвещава няколко материала на тази тема: „Всеки втори лев в БОРКОР е бонус“⁵, „БОРКОР – структура с неясни функции, но с големи бонуси“⁶... Дори и след представянето на първия отчет на структурата отношението на медиите не се променя в положителна посока.

Въпреки че по време на лансирането на проекта Центърът предизвика редица насмешливи квалификации в публичното пространство, общественото възприятие не се е повлияло от този факт. В рамките на национално представителното изследване на общественото мнение, проведено от НЦИОМ за целите на този анализ, в отговор на въпрос „Вие лично знаете ли каква е основната дейност на институцията БОРКОР?“ (без предварително фиксирани отговори) 17% от респондентите посочват общо 12 различни дейности.

Близко две трети от пълнолетните жители на страната (64%) не са чували за съществуването на БОРКОР, а други 19% са чували, но не знаят с какво се занимава. Тези данни не са учудващи, доколкото при провеждането на проучването (февруари 2012 г.) в публичното пространство

³ www.mediapool.bg/боркор-продължава-да-работи-в-бъдеще-време-news191178.html – *mediapool.bg*

⁴ <http://www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4385551>

⁵ www.mediapool.bg/всеки-втори-лев-в-боркор-е-бонус-news190699.html – *mediapool.bg*

⁶ www.klassa.bg/news/Read/article/199612_БОРКОР+-+структура+с+неясни+функции,+но+с+големи+бонуси – *klassa.bg*

Все още липсва информация за конкретна дейност на институцията БОРКОР и у хората се създава усещането, че тя е създадена единствено поради натиск отвън. Това усещане се засилва и от липсата на ясно дефинирани специфични приоритети в дейността на тази институция, които да не припокриват основни сфери на дейност на съществуващи вече структури.

Според 15% от интервюираните основната дейност на БОРКОР е борбата с корупцията. Така смятат предимно мъжете, хората на възраст от 50 до 59 години, високообразованите респонденти, софиянци, заможните, както и привържениците на ГЕРБ и на Синята коалиция.

Други 4% са на мнение, че основната дейност на БОРКОР е борбата с организираната престъпност.

Наг три четвърти от интервюираните (77%) се затрудняват да определят кои трябва да са основните приоритети в работата на БОРКОР. 23% от интервюираните посочват 19 различни приоритета в работата на тази институция. С най-голям дял са борбата с корупцията (посочена от 19%) и борбата с икономическите престъпления и организираната престъпност (5%).

Основни рискове пред БОРКОР

Аналогия между ДАНС и БОРКОР може да бъде направена по няколко параметъра. На първо място възникването на БОРКОР много наподобява институционализирането на ДАНС – създава се преди предстоящи избори, когато обикновено управляващите изведнъж стават особено активни. За разлика от агенцията обаче БОРКОР възниква въз основа на предварително приета стратегия (Интегрирана стратегия за борба с корупцията и организираната престъпност и План за действие за превенция и противодействие на организираната престъпност). Въпреки наличието на тези документи обаче необходимостта от появата на тази структура остава недоказана. Няма нито един анализ, който да алармира за неефективното функциониране на съществуващите вече органи за противодействие на корупцията. С какво се различава БОРКОР? Какви дефекти отстранява и какви подобрения внася в системата за борба с корупцията и организираната престъпност?...

На второ място Центърът е поредната институция, която се създава под външен натиск, а не под влияние на вътрешно-национални потребности. Това повтаря порочната практика да се търси винаги легитимност в чуждото, до степен в Устройствения правилник за БОРКОР да е записано, че Центърът прилага Комплексния модел за противодействие на корупцията и организираната престъпност „БОРКОР“ „...чрез използване на утвърдените стандарти на Федерална република Германия.“.

Третият рисков момент около създаването му е, че БОРКОР влиза в грешен политически контекст. Въпреки че стратегията датира още от 2010 г., а правилникът за БОРКОР е приет в началото на 2011 г., активно се заговаря за него в кризисен политически момент. Властта е разтърсена от скандали с подслушвания, председателят на ДАНС подава оставка. Това неминуемо вметва БОРКОР в погрешен контекст – той сякаш влиза в дискурса за ролята и ефекта от службите за сигурност.

Последиците са, че веднага в публичното пространство се прокрагват идеи, че съществуването на БОРКОР обезсмисля това на ДАНС. Би било погрешно да се лансира подобна теза, най-малкото защото в случая на агенцията става въпрос за законово устроена контраразузнавателна структура, която, наред с правомощията си за борба с корупцията, има множество други сфери на действие.

На четвърто място, подобно на ДАНС, се създават противоречиви послания относно мандата на БОРКОР. Устройствовият правилник му приписва единствено аналитични функции и разработване на мерки за борба с корупцията и организираната престъпност. В продължение на една година медийният образ на Центъра, както и отделни изказвания на членове на неговото ръководство обаче лансират неясни и объркващи послания. Отчетливи изказвания за неговите правомощия липсват – говори се едновременно за аналитични и разследващи правомощия. Така например в интервю с един от зам.-директорите на БОРКОР по повод медийна публикация, свързана с финансирането на Центъра, взетите заплати и бонуси, се заявява: *„Време е да видим как точно се финансират самите медии, които тиражират определена информация и това може да бъде един чудесен бъдещ проект за разследване на БОРКОР“*. Подобно на ДАНС, сред общественото мнение се създават неоправдано високи очаквания за справяне с институционалната корупция. Неслучайно веднага след институционализирането на БОРКОР към него са изпратени два сигнала с искане да се проверят и анализират корупционните практики. Вероятно това е вследствие на изказванията на представители на изпълнителната власт и на част от ръководството по време на представянето на самия антикорупционен проект БОРКОР през февруари 2011 г.: *„Именно затова конструираме тази структура, така че тя да бъде максимално прозрачна, публична, и в същото време – да гарантира със своите решения, че такива сигнали или приказки, които излизат в публичното пространство, ще има място, където да бъдат депозирани, проверявани и след като структурата излезе с решение, да се извинят или съответно да се даде на прокурор дадения сигнал“*⁷. БОРКОР вече разполага с три журналистически разследвания, които съдържат подробни анализи, доказателства и свидетелства за корупционни практики, свързани със земи в Парк Странджа и по Южното Черноморие. Те посочват незаконосъобразни действия на овластени лица от целия политически спектър, от които са възникнали многомилionни щети за държавата и обществения интерес. Отговор от БОРКОР на тези два сигнала не е даден. Друг сигнал е подаден от НДСВ като тест за работата на новата структура – дали в изтеклите записи на разговорите между директора на Агенция „Митници“ Ваньо Танов и премиера Бойко Борисов има корупционни действия от страна на премиера. Отговори на тези въпроси така и не се получават. Едва година след лансирането на БОРКОР, по време на отчета за неговата дейност от създаването му до този момент се съобщава, че Центърът няма оперативни функции и подаването на *„Сигнали за корупция, които са свързани с конкретни лица и не са проверени, са нежелателни и съответно не могат да бъдат използвани за целите на анализите“*⁸.

⁷ Изказване на министър-председателя на представянето на ръководството на БОРКОР през февруари 2011 г. – <http://dnes.dir.bg/news/koruptzia-boyko-borisov-petko-sertov-eleonora-nikolova-rumen-milanov-borkor-8020520>

⁸ <http://bg.time.mk/read/ef0d5b0571/0c938865af/index.html>

На пето място рисков момент при функционирането на Центъра е набирането на нещатните служители, т.е. тези, които ще бъдат командирани от други ведомства. Подобна стъпка представлява правен проблем и изисква промяна на законови формулировки, които да предвиждат възможността за командироване на служители в БОРКОР. За целта трябва да бъдат променени шест закона – нормативните актове за държавния служител, за държавната администрация, за ДАНС, МВР и въоръжените сили. Законът за съдебната власт, който не предвижда командироването на съдии в органи извън системата на съдебната власт, също налага съответното изменение. Поради това е наложителна промяна, която да предвиди Висшият съдебен съвет да може да изпраща магистрати в БОРКОР като експерти, които да участват в изготвянето на различни проекти и схеми. Измененията следва да уредят въпросите със заплащането и стажа.

Рисков момент при осъществяването на командироването е въпросът, свързан със заплащането. При изпращането на съответния служител в БОРКОР заплащането на експерта продължава да се поема от командироващото ведомство. Съществува реална възможност възнаграждението на командирования служител да бъде намалено, поради съкращаване на различни бонуси и добавки. Това би била естествена пречка за набирането на качествена експертиза. Освен това съответните законови промени изискват време, което създава риск да се забави допълнително същинската работа на БОРКОР.

На последно място, но не по важност, е рискът, който стои пред изготвяния от Центъра комплекс от мерки. Не съществува механизъм, който да гарантира приемствеността на готовия продукт. Резултатът от дейността на БОРКОР зависи изцяло от наличието на политическа воля. Освен това, за да бъде ефективно приложен, комплексът от мерки трябва да бъде възприет в своята цялост. В противен случай той не би бил приложим. Необходимо е създаването на достатъчно гаранции, които да осигуряват ефективно прилагане на конкретните резултати от дейността на Центъра.

