

ДЕФИЦИТИ НА ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ (2001–2011)

Стойчо П. Стойчев

1. Парламентарен контрол в сектора за сигурност в България

Въпреки че БОППК успя да измести всички останали приоритети от дневния ред на българските институции, а мерките, предприети от органите на изпълнителната власт, могат да бъдат еднозначно определени като неуспешни, НС остава изненадващо индиферентно към проблема. Тази институционална апатия личи най-вече по отношение на парламентарния контрол върху правоохранителните органи. Събраният емпиричен материал в рамките на нашия проект откроява три основни предпоставки за недостатъчната ефективност на парламентарния контрол в сектора за сигурност в България.

1.1. Липса на задълбочено познаване на същността на парламентарния контрол и неговото място в парламентарната практика

Анализът на груповия дискурс сред интервюираните експерти показва, че българските парламентаристи схващат контрола основно като поставяне на въпроси в рамките на редовния петъчен „парламентарен контрол“, създаване на анкетни комисии или действия по сезиране на правоприлагащите органи, основно прокуратурата. Формализирането на парламентарния контрол в нарочно заседание веднъж седмично, означава, че в останалото време (или грубо 4/5 от общото време) парламентаристите се занимават с други неща, които явно имат съгържателен и политически приоритет за тях. Същевременно делът на въпросите, поставяни в тези заседания, свързани с темата за борбата с организираната престъпност и политическата корупция, е минимален, въпреки че това е най-постоянстващата критика към функционирането на гържавните институции у нас. Този проблем намира своето обяснение във вече описана субординация на парламентарното мнозинство спрямо изпълнителната власт, но и в споделеното разбиране сред парламентаристите, че тяхната роля се изчерпва с представителството на народа по принцип чрез създаване на закони (главно по инициатива на изпълнителната власт), чието прилагане е проблем на правителството, администрацията и съдебната система в най-общ смисъл.

1.2. Недостатъчно адекватна институционализация на парламентарния контрол

Парламентарните комисии се възприемат основно като секции, в които се събират депутати с относително сходна експертиза, за да обсъждат законопроекти. Контролът, осъществяван от парламентарните комисии, е минимален, но това се възприема като логично, след като за него си има отредено специално пленарно заседание.

1.3. Бюджетната процедура като инструмент за контрол остава неизползвана

Липсва внимание към възможностите за контрол, които предлага бюджетната процедура. На пръв поглед това е учудващо, защото отдавна в страните с устойчива демократична традиция бюджетът се използва като най-силният инструмент за контрол върху изпълнителната власт. Чрез този инструмент парламентът разполага с механизъм да поставя цели на изпълнителната власт, да определя средствата за тяхното изпълнение и да контролира ефикасността на действията при използването на средствата за постигането на целите. В българския контекст обаче този инструмент за контрол върху публичните политики не се прилага. Основната причина за това е цялостната логика на българското държавно управление и историческия принцип на бюджетиране, която се състои в това да покрива разходи, а не да финансира целеви политики, имащи ясно измерими резултати. Тази логика превръща дебатите по данъчните закони и бюджета в спорове по конкретни преразпределения на средства, а не в дебат по задачите на публичните политики и техните резултати, който е необходима предпоставка за ефективния парламентарен контрол през бюджета.

1.4. Слаба ефективност на парламентарния контрол от 2001 до 2009 г.

Горните предпоставки в съчетание с големите парламентарни мнозинства в 39-ото и особено в 40-ото НС обясняват слабата ефективност на парламентарния контрол в периода 2001–2009 г. В 41-то НС, системата за парламентарен контрол в сектора за сигурност в България търпи положително развитие, макар че е рано да се говори за пълна ефективност. От една страна, този мандат стартира с правителство на малцинството, което предопределя по-голямата тежест на парламента в междуинституционалното взаимодействие. От друга страна, Законът за Държавна агенция „Национална сигурност“, влязъл в сила още през 2008 г. като първи опит за регулация на службите за сигурност, дава нормативни основания за систематичен и институционализиран контрол в тази сфера, макар че основната част от интервюираните експерти тълкуват приемането на закона като ход в междуособична борба в рамките на БСП, насочен към изолирането на действащия по това време вътрешен министър Румен Петков. Контролният механизъм, предвиден в закона започва реално да работи в началото на мандата на 41-вото НС. Дотогава липсват основания за осъществяването на специализиран контрол, а общият надзор се извършва основно от Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред.

Доказателство за липсата на ефективна институционализация на контрола в 39-ото и 40-ото НС е различната тежест, която тази функция има при различните председатели на комисията. През целия мандат на 39-ото НС, комисията по вътрешна сигурност и обществен ред се председателства от Владимир Дончев. От наличните данни, обобщени в таблица 1, е видно, че през този период комисията провежда по около 3 заседания месечно, в които работата по законопроекти надвишава над 4 пъти работата по контролни дейности. От началото на мандата на 40-ото НС през август 2005 г., до януари 2008 г., комисията се ръководи от Николай Свинаров. През този период работата по контрола в комисията се увеличава осезателно, като през 2007 г. заседанията, посветени на контролни дейности, са почти равен брой на тези, в които са

обсъждани законопроекти. Това съотношение се запазва и по време на председателството на Минчо Спасов от февруари 2008 г. до юни 2009г. С началото на мандата на 41-вото НС и поемането на комисията от Анастас Анастасов активността по отношение на контрола отново спада. Тази динамика може да се обясни с факта, че Владимир Дончев е представител на НДСВ – основната партия в управляващата коалиция в 39-ото НС, а Анастас Анастасов е представител на управляващата партия в 41-вото НС. Когато управляващото мнозинство има монопол върху дневния ред на комисията, а председателят и ресорният министър са съпартийци, е логично дейностите по контрол да са минимални. Въпреки че Николай Свинаров и Минчо Спасов също представляват управляващата коалиция по времето на 40-ото НС, те не са излъчени от основната партия в коалицията, което ги прави по-независими от кабинета, особено когато ресорният министър не е от тяхната партия.

1.5. Принос на специализираните парламентарни комисии

В случая с 41-вото НС обаче е налице и друг съществен фактор. Започват работа няколко специализирани парламентарни комисии, чиято основна функция е контролът в сектора за сигурност. Това води до диференциация на задачите и по-малък ангажимент на Вътрешната комисия с дейностите по контрол. Въпреки че надзорът върху работата на вътрешното министерство, което е основен инструмент в БОППК, остава в компетенциите именно на тази комисия, специализацията и институционализацията на парламентарния контрол в сектора бележат своите първи наченки в специализираните комисии.

Според публично достъпната база данни на НС⁴¹, в 39-ото НС няма специализирана комисия или подкомисия, която да се занимава приоритетно с контрол в сектора за сигурност. В 40-ото НС се създават две специализирани подкомисии: Постоянна подкомисия за контрол върху работата на службите за сигурност и на службите за обществен ред, и Подкомисия към Комисията по отбрана, която осъществява парламентарен контрол върху дейността на Националната разузнавателна служба, Националната служба за охрана и служба „Военна информация“ към Министерството на отбраната. Първата се състои от десетима, а втората от трима народни представители. Липсва публично достъпна, институционална информация относно дейността на двете постоянно действащи подкомисии. Според наличните данни те не са провели нито едно заседание и не са извършвали дейност. Идентично е и положението на постоянната Комисия за контрол на ДАНС, създадена в края на мандата на 40-ото НС (таблица 1).

Механизмите за специализиран парламентарен контрол в сектора за сигурност започват да функционират едва в четиридесет и първото НС. Освен традиционната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, в 41-то НС се създават постоянно действащи: Комисия за контрол на ДАНС и подкомисия към Комисията по правни въпроси, която осъществява предвидения в чл. 34б от Закона за специалните разузнавателни средства и чл. 261б от Закона за електронните съобщения парламентарен контрол и наблюдение. Запазва се и подкомисията, която осъществява парламентарен контрол върху дейността на НРС, НСО и служба „Военна информация“ към МО, създадена в предходния мандат.

⁴¹ www.parliament.bg – посетено на 25.06.2011 г.

Таблица 1. Работа на специализираните парламентарни комисии (2003–2011)

	Комисия	Заседания		Работа по законо-проекти	Работа по контрол
		Общо	Ср./мес.		
2003	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	15	3	11	5
2004	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	30	3	26	6
2005	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	28	2	22	3
2006	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	32	3	22	10
	Подкомисия за контрол върху работата на службите за сигурност и на службите за обществен ред	-	-	-	-
2007	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	23	2	13	10
	Подкомисия за контрол върху работата на службите за сигурност и на службите за обществен ред	-	-	-	-
2008	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	40	3	25	21
	Комисия за контрол на ДАНС	-	-	-	-
	Подкомисия за контрол на НРС, НСО и СВИМО	-	-	-	-
2009	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	34	3	25	11
	Комисия за контрол на ДАНС	15	3	4	11
	Подкомисия за контрол на НРС, НСО и СВИМО	0	0	0	0
	Подкомисия за контрол върху използването на СРС	-	-	-	-
	Подкомисия за контрол върху работата на службите за сигурност и на службите за обществен ред	-	-	-	-
2010	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	36	3	25	7
	Комисия за контрол на ДАНС	22	2	4	20
	Подкомисия за контрол на НРС, НСО и СВИМО	0	0	0	0
	Подкомисия за контрол върху използването на СРС	15	2	0	14
2011	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред	16	3	13	3
	Комисия за контрол на ДАНС	6	1	2	6
	Подкомисия за контрол на НРС, НСО и СВИМО	4	1	0	4
	Подкомисия за контрол върху използването на СРС	4	1	0	3

Източник: www.parliament.bg посетено на 25.06.2011 г.

Данните за 2003 г. са за месеците от юли до декември включително.

Данните за 2011 г. са за месеците от януари до юни включително.

От данните в таблица 1 става видно, че основната функция на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред (КВСОР) в 41-вото НС е работата по законопроекти в нейния ресор. Комисията работи активно. За времето от началото на мандата до края на второто тримесечие на 2011 г., са проведени 69 заседания или средно по 3 заседания месечно. По време на 52 от тях са били обсъждани различни законопроекти. Същевременно дейности по парламентарен контрол се осъществяват в едва 11 заседания. Съотношението на законодателните дейности спрямо контролните е почти 5:1 в полза на първите.

В рамките на разглеждания период Комисията за контрол на ДАНС (КК-ДАНС) провежда общо 43 заседания, като по време на 10 от тях са разглеждани законопроекти, а в 37 са извършвани различни дейности по контрол. Специфичното при тази комисия е, че тя е съставена на паритетен принцип от по един представител на всяка парламентарна група и се председателства ротационно от всеки неин член, с изключение на представителя на най-голяма парламентарна група. Този модел на организация на комисията има редица положителни страни, но създава и проблеми. Един от тях е слабото лидерство, което е негативно следствие от ротационното председателство. Комисията работи най-активно в

началото, по време на председателството на Иван Костов (23 заседания). Активността спада при следващия председател – Волен Сидеров (14 заседания), а при третия – Камен Костадинов (6 заседания за половин година), заседанията се превръщат в рядкост.

Създадената през 2010 г. Подкомисия за контрол върху използването на специални разузнавателни средства (СРС) е провела 19 заседания, като 17 от тях са били посветени на парламентарния контрол. Същевременно подкомисията не е разглеждала нито един законопроект. Подобно на КК-ДАНС и тази комисия е съставена на паритетна основа и се председателства ротационно. Другата специализирана подкомисия не е извършвала никаква дейност през 2009 г. и 2010 г. През 2011 г. са проведени 4 заседания, от които 3 посветени на парламентарния контрол. Комисията не е обсъждала законопроекти.

1.6. Заключение

От прегледа на работата на парламентарните комисии могат да бъдат изведени няколко основни заключения.

1.6.1. Реален контрол се осъществява при ясен законово вменен мандат

Комисиите, които се занимават активно с парламентарен контрол, го правят в изпълнение на задължения, вменени със специални закони (ЗДАНС и ЗСРС). Там, където такова законодателство липсва и съответно инициативата, а не задължението, е в ръцете на парламента, контролът е по-скоро формална практика, от която нито контролираните, нито контролиращите очакват някакъв реален резултат.

1.6.2. Специализираният парламентарен контрол започва да работи едва в края на 2009 г.

КВСОР винаги е имала основно законодателни функции. Дейностите по контрол, които тази комисия осъществява се свеждат основно до обсъждане на годишните доклади на различни правителствени структури, на които със закон им е вменено задължението да ги изготвят. Не бива да се пренебрегва фактът, че когато председателят на комисията и вътрешният министър са представители на различни партии, дейностите по контрол заемат значително по-висок дял. За съжаление броят на емпиричните наблюдения в това отношение не е достатъчно голям, за да се направят категорични обобщения. От останалите три комисии две могат да бъдат определени като активни (това се дължи на факта, че са създадени в съответствие с конкретни законови разпоредби и имат ясен мандат). Различен е случаят с Подкомисията за контрол на НРС, НСО и служба „Военна информация“. Дейността на службите, които би трябвало да контролира тази комисия, към момента остава конспиративна и извън всякаква законова регламентация. Това на практика поставя пред големи затруднения осъществяването на адекватен парламентарен контрол.

1.6.3. Роля на паритетното съставяне и ротационното председателство

Принципите на паритетно съставяне и ротационно представителство, на които са изградени двете активно действащи специализирани комисии, допринасят за институционализирането на ефективен парламентарен контрол в сектора за сигурност. Те гарантират липсата на доминация на парламентарното мнозинство при вземането на решения и липсата на монопол върху дневния ред. Същевременно ротацията в председателството, в сегашния ѝ вид, създава предпоставки за слабо

лидерство. Тя не дава възможност за разгръщане на цялостна програма за действие и мерки, което води до липса на активност.

1.6.4. Ограничен обхват на специализирания контрол

Обхватът на специализирания парламентарен контрол е ограничен. Той се отнася само до работата на ДАНС. Останалите служби подлежат на контрол единствено при употребата на специални разузнавателни средства⁴².

1.6.5. Липса на вътрешна парламентарна експертиза

Няма създадена специализирана администрация от експерти към парламентарните комисии, която да генерира адекватна експертиза и оценки. В настоящия момент комисиите разчитат основно на експертизата на агенциите, които контролират.

1.6.6. Бюджетните механизми за контрол не се използват

Съществуващата практика по приемането на държавния бюджет не включва активното участие на парламента. Напротив, изпълнителната власт планира и изключително лесно прокарва проектозакона за бюджета, което ѝ развързва ръцете да действа изключително по свое усмотрение и най-вече по усмотрение на министъра на финансите. Това е генерален проблем за българската парламентарна система изобщо, но в сектора за сигурност той има още по-неблагоприятни последици. Понеже голяма част от дейността на агенциите по сигурността е секретна, то тяхното поведение може да бъде контролирано почти единствено чрез бюджетните средства, които те получават, за да я извършват.

2. Визия за развитие

Освен специфичните дейности по контрол парламентът разполага с възможността да участва активно в процеса на стратегическо планиране в сектора и дори да бъде основен играч в него, защото определянето на общите насоки по отношение на сигурността изискват не само строго специализирани знания и класифицирана информация, но и политическа визия. Това позволява на парламентите да бъдат активни и полезни при обсъждането и приемането на цялостната политика на сигурност, различни стратегически и рамкови документи с референтен характер като стратегии за национална сигурност, борба с организираната престъпност, корупцията и пр. Успоредно с това парламентарната институция, в качеството си на най-представителен орган и принципал в разпореждането с публичните средства, може да използва бюджетните механизми, за да определя курса на политиките за сигурност. Както във всяка друга секторна политика, така и в сектора за сигурност, активното участие на парламента в стратегическото планиране и бюджетирането му предоставя ценен инструмент в процеса на последващ контрол.

2.1. Институционализация

За да бъде ефективен, парламентарният контрол в сектора за сигурност на първо място трябва да бъде институционализиран като елемент от цялостната институционална уредба в тази приоритетна област.

⁴² Повече за особеностите на контролната дейност върху работата на ДАНС, осъществена от парламентарната комисия, виж в Мониторинг на Държавна агенция „Национална сигурност“ 2010. София: РискМонитор.

2.1.1. Законово регламентиране

Това преди всичко изисква законовото регламентиране на сектора и на механизмите по определяне на задачите за тези публични политики, за тяхната реализация, а и за техния рутинен публичен контрол по парламентарен път. Ако тази базова предпоставка не е налична, то концепцията за публичен надзор е неприложима. Такъв е възможен само в ясно регламентирани сфери. Липсата на регламентация, независимо дали експлицитна или конвенционална, означава, че въпросните сфери имат непубличен характер и няма как да подлежат на публичен надзор.

2.1.2. Стабилност

Второто условие за институционализация на контрола е стабилността на регулативните механизми, които го уреждат. По тази причина е добре контролните функции на парламента по отношение на сектора да са трудно изменими. В общия случай това се постига чрез включването им в конституционните текстове. Алтернативно решение е контролът да се урежда в закон, чието изменение да изисква квалифицирано мнозинство в парламента (например 3/4 от списъчния състав). Закрепването на тези текстове в Конституцията обаче е за предпочитане, защото обикновено предполага и съдебен надзор за тяхното спазване.

2.1.3. Парламентарна специализация

Третото условие включва парламентарна специализация чрез създаване на нарочна постоянна комисия/комисии с адекватен административен и експертен апарат. За да се избегне дублирането на функции и проблемите, произлизащи от неефективна координация, е добре контролът да се осъществява от една постоянна подкомисия към комисията по вътрешна сигурност. Това би позволило по-тясна специализация на членовете и по-ефективна координация на тяхната работа.

2.1.4. Балансирано представителство

За да се гарантира широко представителство при осъществяването на контрола, са необходими по-специални структурни решения при конституирането на подобна подкомисия. На първо място трябва да се гарантира паритет между представителите на управляващите и опозицията, защото надмощието на управляващото мнозинство го голяма степен обезсмисля наличието на контролните механизми. От друга страна, надмощието на опозицията крие опасност от политизиране на контрола и ненужна гребна-вост, които биха довели до блокиране на работата на службите. Въпреки, че също крие рискове като взаимно блокиране на управляващи и опозиция, респективно блокиране на контролния механизъм, балансът в състава на комисията създава предпоставки за политически диалог и търсене на консенсус.

Изискването за консенсус при вземането на решения в комисията е друг инструмент за постигане на по-голяма представителност при упражняването на контрола в сектора. Той може да се използва и като компенсаторен механизъм при комисии, структурирани на пропорционална или друга непаритетна основа. Друго важно условие за широката представителност на упражнявания контрол са механизмите, осигуряващи липса на монопол върху дневния ред на комисията и начина на вземане на решения. Подобни механизми са ротационното или колективното председателство, гарантиращи относително равен достъп на всички членове на комисията до определянето на дневния ред.

2.2. Обхват

За да бъде ефективен, парламентарният контрол трябва да обхваща целия сектор за сигурност. Това означава, че всички правителствени агенции, служби и други структури, имащи отношение към сигурността трябва да подлежат на контрол. За да се гарантира изчерпателността на обхвата е необходимо нормативно да се установи задължение за предоставяне на информация и изпращане на оправомощен представител на всяка агенция или служба при поискване от страна на ресорната парламентарна комисия. Ако такова задължение е нормативно вменено единствено на ресорния министър, то обхватът на контрола няма да бъде изчерпателен.

2.3. Бюджетен контрол

Един от най-силните инструменти в ръцете на законодателната власт, както бе подчертано вече няколкократно, е участието в обсъждането на проектобюджета и контролът по неговото приемане и изпълнение. Чрез контрола по изпълнението на бюджета на съответните агенции и служби, парламентът може да следи за ефективното изпълнение на техните функции и изпълнението на поставените им цели. За да бъде ефективен бюджетният контрол, необходимо е преди всичко парламентът да бъде активен участник в определянето на целите и задачите в сектора, както и в процеса на бюджетиране на дейността. Под реалната заплахата от редукция във финансирането на текущата си дейност в случай на незадоволително изпълнение на своите функции, агенциите и службите имат силен стимул за по-отговорно и ефективно изпълнение на задълженията си, включително и тези, свързани с прозрачността и отчетността на тяхната работа.

2.4. Административен и експертен капацитет

Ефективният контрол в сектора за сигурност предполага комисията, която го осъществява да разполага със специализирана експертиза и достъп до класифицирана информация. Обикновено депутатите са политически фигури, които не притежават някакъв специфичен опит в сектора за сигурност. Същевременно ограниченият им мандат не позволява тяхната специализация. Ето защо, при осъществяването на контролните си функции, комисиите разчитат на два основни източника на експертиза – от представители на контролираните агенции и от външни експерти. Класифицираният характер на информацията, с която се борава, не позволява пълното ѝ разкриване пред външните експерти. Ето защо комисиите не могат да разчитат на напълно адекватна, независима експертиза. Това обаче поставя контролиращите комисии в неблагоприятна информационна и експертна зависимост от обектите на техния контрол.

За да бъде преодолян този проблем, е необходимо да се създават специализирани администрации към комисиите по контрола, в които да бъдат назначавани бивши служители на службите, ползващи се с високо обществено доверие и с доказан професионален опит, както и други експерти с богат практически опит в сектора. Необходими са също гаранции, че тези административни структури ще бъдат устойчиви във времето и няма да бъдат съществено променяни в структурно и персонално отношение със смяната на управляващото мнозинство. По този начин парламентът придобива автономност по отношение на експертизата, което допринася за по-адекватния парламентарен контрол.