

# Парламентарен контрол

*Стойчо П. Стойчев*

Настоящата част от доклада за наблюдението на ДАНС през 2010 г. е резултат от емпирично изследване, проведено в периода ноември 2010 г. – януари 2011 г. Анализирани са два типа данни: (1) институционална информация, предоставена за публичен достъп от Народното събрание на Република България; (2) експертни мнения на членове на Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ и външни експерти по темите на сигурността и парламентарния контрол. Използваният метод за регистрацията при втория тип информация е полустандартизирано интервю.

## **Специализирана комисия**

Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ККДАНС) може да се определи като първа стъпка за институционализиране на нов тип парламентарен контрол в България. Създаването ѝ е симптоматично за постепенната трансформация на процеса на вземане на решения в посока към по-голяма публичност и обществен надзор върху силовите ресурси в държавата. Така на практика се ограничават дискреционните правомощия на изпълнителната власт и най-вече на нейното ядро в сферата на националната сигурност, в това число борбата с организираната престъпност и корупцията по високите етажи на държавното управление. Устойчивостта на тази тенденция се потвърждава от създаването на друг подобен специализиран орган – постоянната подкомисия за контрол върху използването на специалните разузнавателни средства.

Разширяването на контрола обаче не бива да се припознава като споделяне на власт и оттам да служи като претекст за размиване на отговорността. ККДАНС осъществява контрол върху действията на Агенцията, но трудно би могла да контролира нейното бездействие. Ефективното прилагане на политики в сферата на сигурността остава в пълна степен задължение на изпълнителната власт, а парламентарният контрол е средство за гарантиране на отговорното му изпълнение. Въвеждането на такъв тип контрол несъмнено е полезно и заслужава пълна обществена подкрепа. Същевременно неговото развитие тепърва предстои. Изграждането на достатъчно ефективен специализиран капацитет на парламентарната институция в това отношение среща няколко трудности, върху които ще се спрем в този доклад.

## **Паритетният принцип**

Парламентарната форма на управление предполага функционална зависимост на законодателната от изпълнителната власт в България въпреки конституционно декларираното разделение на властите. Партийното лидерство на партията/коалицията, спечелила мнозинство в парламента обикновено контролира пряко както правителството, така

и излъчилото го парламентарно мнозинство. Тази зависимост компрометира ефективността на парламентарния контрол като средство за публичен надзор над правителствените дела. Проблемът се възпроизвежда и в парламентарните комисии, които обикновено се съставят на пропорционален принцип, като по този начин отразяват надмощието на управляващото мнозинство.

Създаването на комисии на паритетен принцип е решение на този проблем. Паритетността в дадена комисия на практика ограничава максимално възможността на изпълнителната власт да ѝ влияе. Тук, разбира се, следва да уточним, че паритетността не е еднозначно понятие. Равният брой представители от всяка парламентарна група не винаги означава паритет между управляващи и опозиция. При създаването на подобни комисии винаги трябва да се отчита проблемът за баланс.

Успоредно с това паритетността изисква голяма степен на консенсус и липса на драматично противопоставяне по въпросите от компетенцията на комисията. Това от една страна е позитивна характеристика, защото гарантира широка подкрепа за нейните решения и липса на тесен политически субективизъм в преценката. От друга страна паритетността, ако бъде оптимално постигната, би могла да доведе до невъзможност за вземане на решения и блокиране на работата на комисията. Обзорът на дейността на ККДАНС през 2010 г. не показва признаци за подобно блокиране, а по-скоро тенденция към постигане на консенсус при повечето решения. От общо 7 решения, за които има публична информация относно проведеното гласуване, 5 са взети с единодушие, а 2 с мнозинство от 3 срещу 1 гласа. Това ни дава основание да твърдим, че към настоящия момент паритетният принцип на съставянето на комисията носи единствено ползи. Не толкова еднозначно стои въпросът с председателството на комисията.

### **Председателство на ККДАНС**

Принципът на равнопоставеност на парламентарните групи при съставянето на Комисията, освен паритетност, изисква и липса на монопол върху дневния ред. В това отношение въвеждането на ротационно председателство от всички членове с изключение на представителя на най-голямата парламентарна група е изключително позитивна практика. Това мнение се споделя от по-голямата част от респондентите. Основните позитиви на този принцип са: (1) избягването на възможността само една партия да доминира дневния ред през целия парламентарен мандат; (2) ограничаването на възможността председателите на ДАНС и на комисията да развият близки нерегламентирани отношения; (3) ограничаването на възможността слабо председателство да доминира целия мандат; (4) стимулиране на членовете на комисията към по-голяма съпричастност към нейната работа.

Същевременно, както посочихме в изданието доклада за 2009 г., този принцип е предизвикателство за самата комисия. Този аргумент е подкрепен от разликата в активността на комисията при двете председателства през 2010 г. (Таблица 1).

**Таблица 1. Брой заседания на ККДАНС в 41-вото НС по месеци**

Месец	2009	2010
Януари	-	1
Февруари	-	4
Март	-	3
Април	-	3
Май	-	2
Юни	-	2
Юли	-	2
Август	1	0
Септември	5	2
Октомври	5	1
Ноември	3	2
Декември	1	0

Източник: Народно събрание на Република България ([www.parliament.bg](http://www.parliament.bg))

В периода под председателството на Иван Костов (29.07.2009 – 14.04.2010) комисията провежда общо 24 заседания. С изключение на изпълнените с неработни дни за парламента месеци август, декември и януари, до средата на април 2010 г. тя заседава на практика всяка седмица. Заседанията се провеждат всеки четвъртък, а дневният ред се подготвя и разпраца на членовете 5-6 дни преди заседанието. Месечната честота на заседанията спада наполовина при поемането на комисията от Волен Сидеров. За целия период на неговото председателство тя заседава общо 13 пъти. Липсата на ритмичност в работата се допълва от честата практика дневният ред на заседанията да се определя непосредствено преди тяхното провеждане, което преняства пълноценната подготовка на членовете. Регистрирани са случаи, в които председателят Волен Сидеров прекъсва заседанията на комисията, преди да е изчерпан дневният ред. Съществува и разлика в отсъствията от заседания на двамата председатели. В посочения в Таблица 1 период Иван Костов е отсъствал от едно заседание, а Волен Сидеров от четири.

Основният проблем в ротационното председателство се корени в това, че то предполага слабо лидерство. Краткият период, в който гаден народен представител е председател не предполага възможност за разгръщане на цялостна програма за действие и мерки. Това демотивира членовете на Комисията да проявяват активност при поемане на председателството. Решението на този проблем е постигането на приемственост между различните председателства. За тази цел е необходимо да се изработи програма и стратегия за дейността на ККДАНС в началото на парламентарния мандат, която да бъде подкрепена от всички членове. Това ще гарантира тяхното придържане към нея при поемането на председателството. Разбира се, подобна програма може да подлежи на актуализация всяка година или по-често в зависимост от конкретната обстановка в сектора. Без постигане на консенсус по дългосрочните приоритети на комисията и формализирането им в програма, обвързваща председателите, ротационният принцип е обречено дефектен.

Друг проблем пред ротационното председателство, макар и не толкова фундаментален, е натовареността на членовете на ККДАНС. Иван Костов и Волен Сидеров, успоредно с позицията си в комисията, са и председатели на своите партии и парламентарни групи, а Камен Костадинов е зам.-председател на парламентарната си група и член на висшите изпълнителни органи на своята партия. Волен Сидеров членува в още две важни комисии, в едната от които е зам.-председател. Камен Костадинов също членува в още две важни комисии. Всичко това поражда съмнение в способността на тези депутати да отделят достатъчно време за трудоемката поради своята специфика работа като председатели на ККДАНС. Дали натовареността е фактор за качеството на председателството предстои да се докаже през 2011 г. и 2012 г., когато комисията ще се оглавява последователно от Камен Костадинов и Димитър Дъбов. Последният не членува в други комисии, което дава основание да предположим, че би имал повече време за ККДАНС. Трудно е да се посочи еднозначно решение на проблема с натовареността. От една страна спецификата на комисията предполага парламентарните групи да номинират за членове свои лидери, в които имат голямо доверие. От друга именно те разполагат с изключително ограничено време.

#### Дейност на ККДАНС през 2010 г.

Когато разглеждаме проблема за ефективността на комисията, не може да не обърнем внимание на свършеното от нея през 2010 г. Оценката на дейността е трудна поради секретния характер на огромна част от документацията на комисията. Наличната публична информация показва, че през годината са проведени общо 22 заседания, на които са обсъдени 50 точки от дневен ред, без да се броят „Разни“ (Таблица 2).

**Таблица 2.** Темы обсъждани на заседанията на ККДАНС през 2010 г.

Тема	бр.
Бюджетни въпроси	4
Въпроси свързани със ЗДАНС	3
Вътрешни въпроси на ККДАНС	3
Вътрешноведомствени документи на ДАНС	4
Доклади и отчети на ДАНС	7
Отчет на председателя	1
Планиране на дейността на ККДАНС	1
Указания за работа със СРС	2
Доклади на ДКСИ	2
Европейски въпроси	2
Въпроси, свързани с изтичането на информация	1
Въпроси, свързани с ислямски фундаментализъм	1
Случаят „Алексей Петров“	13
Случаят „Галерия“	1
Случаят „Куйович“	2
Случаят „Партия ОТОМАН“	1
Случаят „Рибново“	1
Изнесени данни от РЗС	1
<b>Общо</b>	<b>50</b>

Източник: Народно събрание на Република България ([www.parliament.bg](http://www.parliament.bg))

Данните сочат, че комисията се е занимавала 4 пъти с бюджетни въпроси, свързани със съкращения, с изменението и проекта на Закона за държавния бюджет. В три от заседанията си членовете са обсъждали въпроси, свързани със Закона за ДАНС и промените в него. В общо 18 (36%) от заседанията са обсъждани доклади, отчети и вътрешни документи на ДАНС и на самата комисия, които могат да бъдат определени като структуроопределящи за агенцията и за самата комисия. В тази група впечатление прави високият дял на обсъжданията, посветени на отчетни документи на ДАНС (7 от общо 18). По два пъти са били обсъждани доклади на ДКСИ и европейски въпроси, свързани със сигурността. По въпросите, свързани с предмета на дейност на агенцията като изтичането на информация и разпространението на ислямски фундаментализъм, комисията е провела обсъждания едва два пъти.

За сметка на това нашумелите скандали са занимавали членовете в 19 (38%) от всички обсъждания. Над  $\frac{1}{4}$  от всички обсъждания (26%) са били посветени на скандала, свързан с Алексей Петров. Всички те са се състояли по време на председателството на Волен Сидеров, което дава основание да твърдим, че този случай е бил приоритетен за него. Във фокуса на една постоянна парламентарна комисия обаче би следвало да залегнат повече стратегически приоритети, конкретни политики и да бъде търсена експертиза за развитие на сектора, отколкото членовете ѝ да се занимават с *ad hoc* и *ad hominem* разследвания на една или друга операция или отделни лица. Подобна роля е присъща на разследващи органи от различен тип или временни комисии. Институционализацията на парламентарния контрол на ДАНС изисква и изграждането на институционализиран маниер на неговото осъществяване. В това отношение комисията не се представя особено добре в последната година. Вероятно това е и причината, поради която интервюираните експерти определят работата на ККДАНС по време на председателството на Волен Сидеров като незадоволителна.

За съжаление много малка част от обсъжданията могат да бъдат причислени към целепологането в сферата на националната сигурност. По-голямата част от респондентите в изследването са на мнение, че комисията трябва да бъде по-активна в това отношение, без да го монополизира. Формулирането на стратегическите цели на ДАНС не бива да бъде оставяно единствено в ръцете на агенцията, както се случва в момента. Подобна служба за генериране на информация трябва да произвежда продукция, отговаряща на нуждите на управлението, а тяното определяне е работа на институциите, които го осъществяват. В това отношение ККДАНС може да бъде полезна със съвети или чрез свой представител като участник в специализиран консултативен орган, който да формулира стратегическите цели на ДАНС. Така ще се подобри и работата на комисията по отношение на контрола за целесъобразност на действията на агенцията. За съжаление въпросът за целепологането в областта на разузнаването и сигурността все още не намира адекватно решение на национално ниво в България.

### Експертен и административен капацитет

Пряко свързана, а вероятно и предпоставка за незадоволителната работа на комисията през 2010 г., е липсата на адекватен административен и експертен капацитет. Нито един от петимата членове

на комисията не разполага с професионален опит в служби като ДАНС. В образователно отношение двама от членовете са икономисти, други двама – юристи, а един – журналист. Четирима от тях могат да бъдат определени като професионални политици, чиято политическа биография не е пряко свързана със сектора. Може би единствено Иван Костов притежава експертиза поради седемте му парламентарни мандата след 1990 г. и опита му като министър-председател, който предполага работа със службите за сигурност и познаване на административната системата в цялост.

Същевременно притежаването на конкретен професионален опит не може да бъде поставяно като условие за членство в комисията, тъй като то би имало дискриминационен характер. Парламентарните групи са свободни да номинират когото преценят, като с това носят политическа отговорност за неговото представяне. Подобно съображение обаче не може да обясни липса на какъвто и да е експертен и административен апарат, на който да се облегне комисията. Към настоящия момент ККДАНС разполага с два щата за експерти, от които е зает само един.

В своята работа комисията разчита основно на два вида експертиза. Първият са консултации от външни експерти по гражданско правоотношение. Съкращаването на бюджета на парламентарната администрация прави този вид експертиза все по-трудно достъпен. Освен това секретността на документацията, с която работи комисията, не позволява на външните експерти да предоставят максимално информирани съвети.

Вторият и основен вид експертиза, който черпи комисията, е от ръководители, служители и експерти на ДАНС. Именно тук възниква парадокс, който има ключово отражение върху ефективността на парламентарния контрол на ДАНС. За да осъществяват контрол, контролиращите разчитат на експертната на контролирания. Това на практика означава, че при наличието на желание у ДАНС да заблуди контролиращата я ККДАНС и да прикрие свои фактически действия, то това би се случило относително безпроблемно, особено при наличие на ограничението, че Комисията може да упражнява контрол само по приключили преписки и оперативни дела. Дори най-малката вероятност това да се случи подкопава надеждността на парламентарния контрол, упражняван от комисията и поставя под въпрос смисъла на нейното съществуване.

Макар че във времена на криза и при наличието на нереформиран административен сектор да се говори за създаване на нови административни структури е противоположно, то това е належащо с оглед на ефективния парламентарен контрол. Най-подходящото решение в настоящата ситуация би било използването на експертния капацитет на Постоянно действащата 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.

Кардиналното решение на проблема минава през обединяването на ККДАНС, подкомисията за контрол върху използването на СРС и подкомисията за контрол на НРС, НСО и Служба „Военна информация“ в



една комисия и създаването на специализирана структура от държавни служители в Народното събрание с богат опит в разузнаването, която да подпомага експертно нейните членове. Добра практика би било и въвеждането на изискване членовете на тази комисия да членуват единствено в нея. По този начин те биха имали повече време за тази изключително отговорна работа, защото контролът на специалните служби изисква посвещаването на големи усилия и време.

### Публичност на ККДАНС

Освен ефективен парламентарният контрол трябва да бъде в максимално възможна степен публичен. В това отношение от ККДАНС има какво да се желае. Положителна практика е публикуването на дневния ред от заседанията на комисията. Принос в това отношение има и предходният мониторингов доклад на РискМонитор. При председателството на Иван Костов дневният ред се публикуваше след провеждането на съответното заседание. Неговият наследник на поста Волен Сидеров беше по-активен по отношение на публичността. Обикновено дневният ред се публикуваше на уеб страницата на Народното събрание преди заседанията. Направени бяха редица изявления пред медиите от страна на председателя. Въпреки това обаче Комисията не предоставя достатъчно информация на обществото, свързана с други несекретни документи като например становищата, които изготвя. Освен това изявленията на отделни членове не могат по същество да заменят липсващия институционален канал за предоставяне на публична информация. Това оказва влияние на цялостния публичен образ на ДАНС, който е предмет на следващата част от настоящия доклад.

### Обща оценка

В обобщение дейността на ККДАНС през 2010 г. не би могла да бъде определена като особено задоволителна. Комисията работи по-скоро на спорадичен отколкото на институционален принцип. Загълбочено се разследват индивидуални казуси, докато контролът върху съществени, структурни проблеми е по-скоро формален. Това до голяма степен е очаквано поради съществуващата липса на административен и експертен капацитет в комисията, който е необходима предпоставка за ефективен парламентарен контрол на сектора за сигурност. За съжаление до момента този проблем остава встрани от вниманието на комисията, което е показателно за степента на неговото съзнаване. Необходимо е по-дълбоко осмисляне на ролята на парламентарния контрол на ДАНС. То би дало и решение на институционалните проблеми пред този несъмнено важен механизъм.