



Фондация RiskМонитор

2012

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ КАТО
POLICY MAKER В БОРБАТА С
ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ
И КОРУПЦИЯТА

28

**НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ КАТО *POLICY MAKER*
В БОРБАТА С ОРГАНИЗИРАНАТА
ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯТА**

Фондация RiskМонитор

Стойчо П. Стойчев

ПУБЛИКУВАНО С ПОДКРЕПАТА НА
OPEN SOCIETY FOUNDATIONS



Народното събрание като *policy maker* в борбата с организираната престъпност и корупцията
Автор: Стойчо П. Стойчев
Фондация **РискМонитор** ©
София, 2012, ISBN 978-954-2914-18-1

Фондация **РискМонитор**
България, София 1000, бул. Цар Освободител 29
ел. поща: riskmonitorinfo@gmail.com
<http://www.riskmonitor.bg/>

1. ИЗПЪЛНИТЕЛНО РЕЗЮМЕ.....	6
2. ЕМПИРИЧНИ СВИДЕТЕЛСТВА ЗА РОЛЯТА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ В БОППК.....	8
3. ПАРЛАМЕНТАРНИ ОСНОВАНИЯ ЗА НЕЕФЕКТИВНОСТТА НА БОППК	10
3.1. Състояние на проблемната ситуация	10
3.2. Потенциал на НС за преодоляване на проблема	11
4. ПРИЧИНИ ЗА ПАСИВНОСТТА НА ПАРЛАМЕНТА	14
4.1. Неавтентичност на политическото представителство	14
4.2. Неефективно законотворчество	15
4.3. Неадекватен парламентарен контрол	17
5. ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЧРЕЗ ОПТИМИЗАЦИЯ НА ПАРЛАМЕНТАРНАТА ДЕЙНОСТ	18
5.1. Граници на възможните решения.....	18
5.2. Ангажиране на заинтересованите групи.....	18
5.3. Повишаване на качеството на законодателството.....	19
5.4. Въвеждане на ефективен бюджетен контрол.....	20
6. ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ ЧРЕЗ СТРУКТУРНИ ПОДОБРЕНИЯ	21
6.1. Систематичен парламентарен контрол	21
6.2. Изграждане на специализирана администрация	21
6.3. Специализирана подкомисия по политиката за БОППК	22
7. ДЪЛГОСРОЧНИ РЕШЕНИЯ ЧРЕЗ КОНСТИТУЦИОННИ ПРОМЕНИ	23
8. ОБОБЩЕНИЕ	24

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
КАТО *POLICY MAKER*
В БОРБАТА С ОРГАНИЗИРАНАТА
ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯТА

1. Изпълнително резюме

1.1. Актуално изследване на Фондация „РискМонитор“ показва, че Народното събрание разполага с потенциал да изпълнява съществена роля за преодоляването на сериозните проблеми с организираната престъпност и корупцията, които обаче остава неизползван.

1.2. На базата на емпиричните заключения настоящият документ търси решение на фундаменталния проблем, свързан с пасивността на парламентарната институция при формулирането и осъществяването на политики, в частност насочени срещу престъпността и корупцията, каквато е неговата автентична роля.

Основните причини за проблема са три:

1.2.1. неавтентичност на политическото представителство, предполагаща именно пасивна роля на парламента, която се изчерпва с канализирането на олигархични интереси;

1.2.2. неефективност на законотворчеството, породена от факта, че нормите се създават, за да обслужват специфични, тясно групови цели, вместо да регулират по същество обществените отношения, измествайки корупцията като норма на обществено взаимодействие;

1.2.3. неадекватност на парламентарния контрол като инструмент за гарантиране не само на законосъобразни, но и на целесъобразни действия на изпълнителната власт и администрацията в борбата с тази обществена патология.

1.3. Определяйки ясно границите на проблема и невъзможността за радикална и трайна промяна без наличието на цялостна институционална реформа, този документ предлага набор от краткосрочни, но приложими решения, които да ограничат негативните ефекти от трите причини за дефицитите в работата на Народното събрание:

1.3.1. ангажиране на по-широк кръг от заинтересовани групи в законодателния процес, което ще минимизира корупционния потенциал и ще осигури по-голяма адекватност на приеманите регулации и политики;

1.3.2. повишаване на качеството на законодателството чрез съдържателно мотивиране на законопроектите, въвеждане на задължително изискване за оценка на финансовите последици от предлаганите регулации и гарантиране на политическата отговорност за прилаганите политики;

1.3.3. въвеждане на ефективен бюджетен контрол, който да доведе до по-ефективна и целенасочена работа на службите, ангажирани в борбата с престъпността и корупцията;

1.3.4. институционализация и систематизация на парламентарния контрол за постигане на по-отговорни действия на изпълнителната власт и администрацията, съобразени с целите на държавната политика за борба с организираната престъпност и корупцията;

1.3.5. развитие и разширяване на експертния и административен капацитет на парламента за по-добро осъществяване на законодателните и контролни функции на институцията;

1.3.6. обособяване на тази секторна политика в специализирана подкомисия към Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред с гарантирана равнопоставеност на парламентарната опозиция.

1.4. Качествено нов етап в борбата с организираната престъпност и политическата корупция може да се очаква само в резултат на цялостна институционална реформа, която да отреди централна роля на парламента в тази секторна политика, като направи главния прокурор и вътрешния министър пряко зависими от парламентарния контрол. Тази реформа е трудно осъществима поради необходимостта от Велико народно събрание, но парламентът може да изиграе ключова роля за неговото свикване.

2. Емпирични свидетелства за ролята на Народното събрание в БОППК¹

През 2011 г. в рамките на проект „New Policy Responses to Organized Crime: The Bulgarian National Assembly as a Pro-active Policymaker“, спонсориран от Think Tank Fund – Vidarrest, екип към Фондация „РискМонитор“ проведе емпирично изследване, включващо дълбочинно интервю с 20 експерти по темата борба с организираната престъпност и политическата корупция². Това са основно публично известни политици, депутати и бивши министри, пряко ангажирани в парламентарната работа по тази тема. По-малка част от респондентите включва правни експерти и ресорни журналисти с дългогодишно наблюдение върху работата на Народното събрание в това поле. Предмет на изследването е пълният цикъл на политическия живот и присъщата му система от институции, които имат пряко отношение към потенциала на парламента да бъде участник в политиките за борба с престъпността и корупцията.

Изследването регистрира известна качествена промяна в мерките срещу организираната престъпност и политическата корупция. Макар и доста проблематично, от чисто програмни намерения вече се преминава към реални действия, включващи не само стратегии и планове за действие, но и конкретни законодателни и институционални решения. Особено важна е тенденцията на пряко ангажиране на Народното събрание в провеждането на такива мерки по линията на законотворчеството и по линията на парламентарния контрол като възможност за институционална департизация на тази секторна политика.

Успоредно с това трайни резултати могат да се очакват не толкова от по-нататъшно създаване на нови институции за вътрешна сигурност, а чрез систематично обвързване на дейността на вече създадените в единен механизъм. В неговите рамки парламентът може да има съществена роля както при целеполагането, така и при нормативното осигуряване и цялостния публичен контрол върху ефективността на системата.

Основавайки се на емпиричното изследване, настоящият документ извежда няколко проблеми зони във функционирането на Народното събрание и предлага краткосрочни мерки за тяхното отстраняване. Разбира се, фундаменталното преодоляване на проблема със систематичната корупция и силната престъпност изисква много по-широки

¹ За краткост в текста ще бъде използвана абревиатурата БОППК (борба с организираната престъпност и политическата корупция).

² <http://riskmonitor.bg/bg/publication/rolya-na-narodnoto-sabranie-v-borbata-s-organiziranata-prestapnost-i-koruptsiyata-2001-2011>

усилия, обществена трансформация и цялостно преосмисляне на институционалната структура на държавата. Колкото и да са реални наличните възможности за повишена резултатност от участието на парламента в провеждането на политики за БОППК, те все пак са съществено ограничени от макроусловията, задавани от начина на работа на изпълнителната власт, на изпадналата в дълбока криза съдебна власт, а и на цялостния конституционен модел. Само промяна в тази цялостна институционална рамка би променила радикално капацитета на Народното събрание за по-резултатно участие в провеждането на политики за вътрешна сигурност. Тази цел е трудно постижима в краткосрочен план. Въпреки това парламентарната институция може да генерира импулс за промяна, който да бъде превърнат в политика посредством правомощията на парламента да моделира институциите, поне в относителна степен.

3. Парламентарни основания за неефективността на БОППК

3.1. Разминаване между трите власти

През последните години борбата с корупцията и организираната престъпност успя да се превърне в догма на обществения дневен ред в България. С тези порочни социални явления се борят правителствени и неправителствени структури, международни организации и чужди държави, последните събирателно определяни като „евроатлантическите партньори“ на страната. Очевидно държавите членки на НАТО и ЕС изпитват дълбоки притеснения от факта, че в тези организации членува и съответно има достъп до процесите на вземане на решения държава, която еднозначно е определяна от вътрешни и външни анализатори като симбиоза от политическа корупция и престъпни интереси и дори като *mafia state*³.

Макар политиките за борба с организираната престъпност и корупцията да са от първостепенна важност в българския политически и управленски дискурс, равнометката показва, че липсват, ако използвате политически коректната формулировка на Европейската комисия, задоволителни резултати. Същността на проблема се състои в липсата на истински съдържателни резултати в тази борба въпреки систематичния натиск от страна на ЕК, САЩ и няколко западноевропейски страни. Това означава само едно: подходът – както на националните, така и на чуждите и наднационалните институции – е погрешен комплекс от мерки, а системата на правене на политики за борба с престъпността и корупцията може да се определи еднозначно като дефектна. На входа на тази система стои натиск отвън за количествени резултати, най-вече брой осъдителни присъди, включващ предложения за институционални и нормативни решения. Следващият етап е трескава инициативност на изпълнителната власт за изпълнение на препоръките, която форматира институционалните и нормативни решения, идващи отвън, според обичайния административно-правен ред в страната. Продуктът от това форматиране са законопроектите на Министерския съвет, които се приемат от Народното събрание. Приемането става без съдържателна парламентарна реакция, защото а) мерките са предложени от високоавторитетните евроатлантически партньори; и б) смята се, че те са ангажимент на изпълнителната власт. Следва фазата на изпълнение на мерките, където проличава несъвместимостта на принесените институционални и нормативни решения със специфично българската административно-правна практи-

³ Moises Naim “Mafia States: Organized Crime Takes Office” Foreign Affairs May/June 2012 <http://www.foreignaffairs.com/articles/137529/moises-naim/mafia-states>

ка. Всичко завършва с пълно фиаско в съдебната фаза, в която обичайно се установява, че въпреки трескавостта на дейността, нейният продукт е негоден за произвеждане на желаните количествени резултати.

Дефектът на тази система образно се корени в нейната счупена трансмисия. Изпълнителната власт е склонна да произвежда законодателни решения, гарантиращи ѝ максимални правомощия и минимална отговорност. Тази склонност е съвсем нормална и очаквана, но в добре функциониращите държави се ограничава активно от законодателната власт. Липсата на подобна активност позволява да се приемат институционални и нормативни решения без ясна визия как ще бъдат прилагани, колко ще струват и дали ще сработят изобщо. Липсват индикатори за измерване на тези съдържателно важни елементи на всяка политика. В тази счупена трансмисия се губи и политическата отговорност за провала на политиките. От една страна изпълнителната власт не е отговорна, защото е приела мерките, наложени от партньорите. Законодателната власт също не е виновна, защото е приела мерките, без да се меси и следователно без да поема отговорност за каквото и да било. Администрацията също не е отговорна, защото изпълнява закона. Прокуратурата и съда също не са отговорни, защото изпълняват закона. Оттук следва, че проблемът се крие в неуспешната трансформация на политиките в закон и в последващия контрол за тяхното осъществяване, за което е отговорен именно парламентът.

3.2. Потенциал на НС за преодоляване на проблема

На фона на чуждестранната активност българската гражданственост остава учудващо пасивна. Блокират се пътища и се разразяват истински протестни грами по проблеми, свързани със селското стопанство, природните паркове, шистовия газ и атомната енергия, но до момента няма нито един мащабен протест по повод на грандиозните корупционни скандали или безрезултатността в борбата с организираната престъпност и корупцията. Това може да означава три неща:

3.2.1. Първата възможност е по чисто културни и цивилизационни причини обществеността да е толерантна към тези социални явления, защото те са ѝ вътрешно присъщи. Разсъждавайки в тази плоскост обаче стигаме до невъзможността да предложим решение на проблема и единственото заключение би било, че сме обречени во веки на корупция;

3.2.2. Втората възможност е обществото да не привиджа в политическите институции автентичен враг на организираната престъпност и корупцията, защото споделя възгледа за срастването им с държавата. По тази причина не се и опитва да оказва натиск върху тях, откъдето идва липсата на активност под формата на протести;

3.2.3. Третата възможност е обществеността да смята за задоволителни мерките, предприети от институциите, които в последно време набъбват стремглаво.

Последните две възможности заслужават по-специално внимание, защото позволяват генерирането на приложими решения на социалния проблем. И в двата случая решението е обвързано с Народното събрание и неговата трансформация в ефективен генератор на политически решения за ограничаването на политическата корупция и организираната престъпност.

На пръв поглед, ако споделяме тезата, че държавата е превзета отвътре от организираната престъпност и е превърнала институциите в свой инструмент за оцеляване и облагодетелстване, твърдението, че парламентът може да реши проблема изглежда парадоксално. Това е така, защото парламентарната институция е въплътена от политическите партии, традиционно определяни като силно корумпирани и обвързани със сенчести структури. Белег за това обществено схващане е традиционно ниското обществено доверие и много високото недоверие в тези институции⁴. Но именно в това се крие потенциалът на Народното събрание. Парламентът е арена на сблъсък на различни интереси, дори олигархични или чисто криминални. Плуралистичният характер на институцията позволява тези интереси да се ограничават взаимно и да не се разпростират, както е в една високо йерархизирана система като съдебната например. Най-просто казано парламентът е единствената институция, в която има опозиция и която е хоризонтално построена, така щото при подходящи институционални регулации би се превърнала в трудно постижима цел за криминалните интереси. Когато се корумпира върхът на една йерархизирана система, то корупцията прониква надолу по всички нива и се превръща в дължима норма. Липсата на йерархизация, съчетана с относително високи властови ресурси и голяма степен на публичност на действията, прави парламента може би най-подходящата институция за генериране на институционална промяна.

Другата възможна причина за липсата на публичен натиск е обществото да възприема мерките на правителството като адекватни. Тя също изглежда парадоксална на фона на непрекъснатия натиск за „задоволителни резултати“ в борбата с престъпността, които доминират отношенията на България със страните от Западна Европа и Северна Америка. В действителност обаче правителството енергично предприема мерки, чието разнообразие се ограничава основно до създаването на нови специализирани институции и закони. Такива са Комисията за установяване на имущество придобито от престъпна дейност, ДАНС през първите две години от своето съществуване, БОРКОР, специализираните съд и прокуратура, Законът за гражданската конфискация и др. Това енергично предприемане на мерки обаче все още не може да доведе до решение на проблема. Липсата на задоволителни резултати в борбата с корупцията наскоро беше призната на най-високо ниво в оценката на премиера за работата на правителствения център за антикорупционни политики БОРКОР⁵.

Динамиката на безрезултатното роене на специализирани институции в последните години показва, че предприеманите мерки са неподходящи. Явно подходът както на Европейската комисия и западните посолства, така и на българското правителство се нуждае от ревизия. Същината на този проблем се корени в начина, по който се разработват мерките. Обикновено това става непрозрачно, без широко обсъждане и обмисляне и по модели, неприложими в специфично българската институционална среда. Красноречив пример в това отношение е проектът БОРКОР. Замислен като правителствен център за политики, но конструиран да работи в коренно различна административна традиция – германската, този проект претърпя сериозен неуспех и осъзнаването на неговата несъстоятелност е въпрос на време.

⁴ http://alpharesearch.bg/bg/socialni_izsledvania/political_and_economic_monitoring.html

⁵ www.vesti.bg/index.phtml?tid=40&oid=4748371

Проблемите, свързани както с корупционното овладяване на институциите от организираната престъпност, така и с неефективността на мерките, насочени срещу нея, се коренят до голяма степен в невъзможността на Народното събрание към настоящия момент да поеме ролята на автентичен генератор на политики изобщо и на политики за борба с корупцията и престъпността в частност. Резултатите от мащабното емпирично изследване, проведено „РискМонитор“ през 2011 г. сред голям набор от експерти по темата, показват, че институцията би могла да изиграе съществена роля както на етапа на целеполагането, който се оказва доста проблематичен, така и на етапа на нормативното осигуряване и публичния контрол за ефективност на мерките за преодоляване на корупцията и разпространението на организираната престъпност.

Понеже предметът на тази секторна политика изисква дългосрочни действия, много е важно да се работи устойчиво, отвъд нормалните смени в изпълнителната власт. Поради това именно парламентът, в който приемствеността като правило е по-висока от тази в сменящите се кабинети, следва да има важна роля при провеждането на точно тази публична политика.

Освен това в парламента има активна опозиция, чийто главен приоритет е да излага и аргументира своята алтернатива за управлението, т.е. парламентът е основната арена на междупартийната конкуренция, която не само допринася за раждането на по-добри идеи за политически решения поради състезателното си начало, но предполага и много по-голяма публичност на политическия процес, отколкото възможната в работата на изпълнителната власт. От своя страна по-голямата публичност е контрапункт на срастването между организираната престъпност и държавата.

Не на последно място парламентът разполага с механизми за контрол върху начина на провеждане на публичните политики и техните резултати, които, ако бъдат ефективно използвани, допринасят за рационализацията и по-голямата защита на обществените интереси в процеса на вземане на политически решения.

В допълнение към изложените аргументи все повече се налага тезата, че проблемът с организираната престъпност и корупцията може да се реши единствено чрез качествена промяна в съществуващата институционална система, без да се създават неефективни специализирани институции с дублиращи функции. Най-радикалните визии включват конституционни промени, които да прехвърлят прокуратурата от съдебната в изпълнителната власт⁶. Качествената промяна в институционалната, а още повече в конституционната среда обаче са трудно постижими в условията на пасивен парламент, чиято дейност се изчерпва с формалното покриване на минимум от конституционно вменени дейности. Такава реформа е само по силите парламент, който действа като истински политически орган, разбран в контекста на модерната представителна демокрация.

⁶ <http://riskmonitor.bg/bg/briefs/show/paradoksat-na-antikoruptionsnitate-institutsii>

4. Причини за пасивността на парламента

Отговорът на фундаменталния въпрос *защо парламентът не е активен генератор на политики, каквато е неговата автентична роля* е трипластов.

4.1. Неавтентичност на политическото представителство

На първо място стои проблемът с политическото представителство. Политиките, в най-общ смисъл, са стратегии за постигане на конкретни публични цели, съответстващи на специфични публични интереси, чиито изразител е парламентарната институция. За да има ефективни политики, е необходимо адекватно представителство на интереси, за което на първо място е необходимо наличието на подобни интереси, а на второ – ефективни канали за тяхната артикулация в политически решения. Тук възниква първият дефект на представителството в България. Българското общество, макар възприело формалните процедури на демократичното представителство, е твърде неспособно да формулира специфично граждански интереси. Липсата на подобна гражданственост предполага различна роля на парламента. Той се институционализира като инстанция, извършваща някакви управленски задачи, които обаче обслужват не адресатите на политиката, а нейните субекти – политическите партии.

От партиите произлиза вторият дефект на политическото представителство в България. Модерно е да се говори за криза в партийното представителство, което обаче е неточно. Такова автентично представителство не съществува, та да може то да изпадне в криза. Българската партийна система е типологичен пример за появата на нови партии, които трескаво се стремят да демонстрират непартийност. В последните десет години експоненциално се усилва тенденцията силно централизирани партии да се прикриват под формата на граждански движения, които са образно казано повече от гражданите, разбирани като носители на свободна воля и осъзнати политически интереси отвъд тясно свързаните с физическото оцеляване. Не може да се очаква, че в страна, в която съществуват тежки икономически и други обществени зависимости, гражданското съзнание ще вземе връх над олигархичните интереси и ще намери израз в добре функционираща система на политическо представителство. Това прави възможно превръщането на корупцията в дължима норма на поведение, от което по необходимост следва процъфтяването на организираната престъпност в сивата, черната, но и формалната икономика.

4.2. Неефективно законотворчество

Вторият фактор, който пренятства превръщането на парламента в проактивен генератор на политики, е качеството на законодателния продукт. Въпреки че някои експерти отдават лошото качество на законодателството на ниското качество на законопроектите, внасяни от Министерски съвет⁷, доминацията на кабинета по отношение на законодателната инициатива не е безспорна. По данни на Народното събрание в последните 6 години законопроектите, внесени от Министерския съвет, съставляват средно 47 на сто (Таблица 1). Единствено през 2010 г. този дял надхвърля съществено границата от 50 %. Това означава, че парламентът е също толкова активен, колкото и правителството по отношение на законодателната инициатива.

Същевременно данните сочат, че дялът на приетите закони от всички законопроекти е сходен с дела на внесените от Министерския съвет. Това индиректно показва, че въпреки вътрешната динамика на процеса, продуктът от законодателната дейност е доминиран от правителството, особено в сферата за сигурност⁸.

Таблица 1. Законодателна активност в България (2002-2012)

	Законопроекти	МС	Дял (%)	Закони [*]	Дял (%)
2002	265	-		-	
2003	297	-		-	
2004	315	-		165	52
2005	168	9**		175	-
2006	102	53	52	210	-
2007	103	35	34	160	-
2008	324	148	46	165	51
2009	336	152	45	163	49
2010	282	167	59	174	62
2011	246	123	50	156	63
2012	115	46	40	38	33

Източник: Народно събрание на Република България, Държавен вестник. Данните са актуални към май 2012 г.

*Данните за приетите закони през периода са взети от Държавен вестник поради непълнота на базата данни на НС. За годините 2005–2008 включително приетите закони надхвърлят внесените законопроекти, което може да се дължи на непълноти и грешки в базата данни на НС.

**За частта от 2005 г., попадаща в мандата на 39-ото НС, няма данни за дела от законопроектите, внесени от Министерски съвет. В мандата на 40-ото НС от 22 законопроекта 9 са с вносител Министерски съвет.

⁷ Интервю с бивш експерт в комисията по правни въпроси на НС.

⁸ За съжаление не съществува публично достъпна статистика за броя на приетите и отхвърлените законопроекти на Министерски съвет.

Това не бива да се разглежда като еднозначно негативен феномен, защото правителството и подкрепящото го парламентарно мнозинство носят техническата и политическата отговорност за управлението. Но тук възниква въпросът за качеството на това управление, често пъти свеждан до качеството на законодателството. Част от негативното отношение на гражданите към Народното събрание отразява общата неудовлетвореност от законодателния продукт. В това отношение актуалният Правилник за организацията и дейността на Народното събрание въвежда предпоставки за по-ефективно законотворчество. Такива са изискването за мотивиране на законопроектите, гласуването на законопроектите на първо четене в цялост, изискването за представяне на постъпилите предложения от заинтересовани страни.

Въпреки тези позитиви липсата на адекватна професионална администрация предполага лошо качество на законодателството, най-често измервано чрез нуждата от поправки непосредствено след неговото приемане. Силните парламентарни институции по света разполагат с много стабилни и високо подготвени администрации, които оценяват възможните ефекти на предлаганото законодателство, предлагат необходимото прецизиране, което в крайна сметка позволява на депутатите да вземат максимално информирани решения.

Това се отнася в още по-голяма степен за сферата на сигурността, в която се изискват тясно специализирана експертиза и голям опит. Несериозно е да се очаква от депутатите да разработват качествено законодателство за борба с организираната престъпност, осланяйки се основно на свой собствен опит. По тази причина в България парламентаристите разчитат основно на експертизата на службите и МВР, което създава предпоставки за прокарване на законодателство, обслужващо специфични нерегламентирани интереси или ограничаващо правата на гражданите за сметка на процесуалната свобода на службите.

Логично е администрацията, която предлага промените в правилата за своето функциониране, да го направи по начин, максимално разширяващ нейните правомощия и гарантиращ минималната ѝ отговорност. За да може парламентът да противодейства на това естествено желание, той трябва да разполага със собствен експертен ресурс, който да му позволи да вземе автономно решение. Липсата на подобен ресурс може лесно да се обясни с повсеместния антагонизъм спрямо разрастването на администрацията. В България по правило да се говори за разширяване на една или друга административна структура е табу и обикновено това се прави прикрито.

По-съществената причина за липсата на специализирана администрация в парламента по въпросите на сигурността обаче е друга. Тази липса прави възможен своеобразния процес на лобирание, в който парламентът е атакуван от един единствен лобист – службите по сигурността. Ако изходим от класическата дефиниция за лобизма, която определя този процес като предоставяне на информация на институцията, вземаща решения от страна на заинтересованите групи, то по въпросите на борбата с организираната престъпност кипи трескав лобизъм, макар и нерегламентиран. В тази практика не би имало нищо лошо, ако можеха да участват всички заинтересовани групи, но поради

спецификите на сектора това не може да се случи. Гражданите не могат да участват в този процес, защото няма регламент за това и остава неясно кой защитава личната свобода например. Организираната престъпност като заинтересована страна няма как да участва легално в този процес. Това означава, че парламентът трябва да се еманципира от службите по отношение на този тип законодателство чрез създаването на свой собствен източник на специализирана информация.

4.3. Неадекватен парламентарен контрол

Третият фактор, който пренятства превръщането на парламента в проактивен генератор на политики, е липсата на адекватен парламентарен контрол по тяхното прилагане. В България под парламентарен контрол се разбира основно задаването на въпроси, на които министрите отговарят в петъчното заседание на парламента. Тази практика е спорадична и неефективна. За да бъде смислен, парламентарният контрол трябва да бъде институционализиран и систематичен. За тази цел се създават специални парламентарни комисии с приоритетно контролни функции, в които се гарантира възможността на опозицията да оказва влияние при вземането на решения.

В България практиката за сформирание на парламентарни комисии на паритетен принцип с ротационно представителство получи импулс едва в 41-вото Народно събрание. Това са комисии, осъществяващи основно специализиран контрол в сектора за сигурност по силата на конкретен закон. За по-ефективното упражняване на парламентарен контрол и постигането на по-отговорно управление от страна на изпълнителната власт е необходимо тази практика да се запази и разшири и в други сектори като бюджетирането и икономическата политика.

Друг съществен инструмент за контрол, който не се използва активно от парламента, е бюджетният механизъм. Практиката в България е секторът за сигурност да се бюджетира на разходопокривен принцип. Финансират се разходи за издръжка на структури, а не механизми за постигане на цели. Този принцип на бюджетиране демотивира администрацията, защото тя получава средства за съществуване заради самото съществуване и безотносително на извършваната дейност. Ако тази практика не бъде променена, парламентът ще продължи да бъде придатък на изпълнителната власт. Силните легислатури, като Американския конгрес например, участват изключително активно в процеса на бюджетиране на секторните политики. Това позволява на администрацията да се поставят цели, да се предоставят необходимите ресурси за тяхното постигане, да се предвиждат обективни индикатори за тяхното изпълнение. Ако тя не успее да постигне целите или пилее предоставените ресурси, то възниква сериозната заплаха от отказ от последващо финансиране. Това мотивира администрацията да работи отговорно и професионално.

5. Възможни решения чрез оптимизация на парламентарната дейност

5.1. Граници на възможните решения

Трудно може да се очаква, че съществуват частични и краткосрочни решения, които биха довели до фундаментална трансформация на Народното събрание, водеща до съществено усъвършенстване на управленските процеси и дълготрайни резултати в борбата с организираната престъпност и корупцията. Такива биха могли да бъдат постигнати в резултат на цялостна институционална реформа, породена от натрупването на критична маса автентични граждански интереси. Постапен в цялостна корупционна среда, парламентът трудно би могъл да се реформира. Логично е обаче именно той да бъде източник на импулса за тази реформа предвид правомощията му да променя институционалния дизайн на държавната система. Постигането на тази дългосрочна цел може да се спомосства от набор бързо приложими мерки, които да ограничат описаните дефицити на парламентарната дейност.

5.2. Ангажиране на заинтересованите групи

Пробив в борбата с корупцията и организираната престъпност може да се постигне единствено в резултат на обществена трансформация, в която Народното събрание може да изиграе ключова роля чрез създаването на нов тип косвени регулации, които да опростят институционалната система и да понижат нейния корупционен потенциал. Друг полезен ход на парламента е проактивната работа със заинтересованите групи в процеса на законотворчество. И в момента съществуват възможности тези групи да вземат участие при обсъждането на един или друг проект за закон, дори чрез свои представители да оказват пряко влияние върху законодателната работа в парламентарните комисии. Липсата на автентична гражданственост обаче прави този инструмент слабо употребявана алтернатива. Българското общество действа по-скоро реактивно, отколкото проактивно на една или друга законодателна инициатива. Ето защо парламентът не трябва да бъде просто отворен за сътрудничество със заинтересованите страни, а да ги идентифицира предварително и да ги въвлече в законодателния процес. Ако подобен маниер на работа бъде възприет, то той би представлявал своеобразно цивилизаторско усилие на парламента в период на обществена безизходица.

5.3. Повишаване на качеството на законодателството

В краткосрочен план могат да се направят няколко промени в правилника на Народното събрание, които да доведат до повишаване на качеството на законодателството.

5.3.1. Съдържателно мотивиране на законопроектите

На първо място е важно да се усъвършенства изискването мотивите на предложенията да включват оценка на ефектите (включително и финансови) на законопроектите. Спецификите на борбата с престъпността и корупцията изискват изключително прецизно планиране на регулациите, което означава, че оценката на въздействието на всеки законопроект трябва да бъде много по-детайлна и задълбочена от тези, които се изготвят в момента. Изключително важно е да се предоставя ясен план за това колко ще струват предлаганите мерки, от къде ще дойде финансирането за тях и ако е за сметка на други сфери, как ще се компенсира свиването в тяхното финансиране.

Също така е важно мотивите да съдържат много подробен план за администрирането на предлаганата регулация. Въпросите кой, как и с какви средства ще осъществява мерките в тази секторна политика трябва да получават много ясни отговори. Необходимо е да се въведе механизъм за контрол върху качеството на тези обосновки. Може да се предвиди, например, връщане на законопроекта за допълване на мотивите от страна на водещата комисия по нейна преценка.

5.3.2. Оценка на финансовите последици от предлаганите политики

Добре е да се въведе практика всички законопроекти да получават становище от Комисията по бюджет и финанси. В момента едва около 30 на сто от законопроектите се обсъждат в тази комисия. Още по-малък е дялът на законопроектите, разпределяни за обсъждане в Комисията по икономическата политика и Комисията по труда и социалната политика. На този фон законопроектите, разпределяни за обсъждане в Правната комисия, устойчиво се увеличават в последните три парламентарни мандата. Причината за двойното покачване на техния дял в 41-вото НС вероятно е закриването на Консултативния съвет по законодателство. Неоспоримо законопроектите имат нужда от внимателен юридически прочит, преди да бъдат приети, но едва ли комисията, съставена от народни представители, които са интензивно ангажирани с други отговорности, е най-удачният вариант. Препоръчително е да се създаде специализирана административна структура в Народното събрание, в която да се осигури рекрутирането на добре подготвени и мотивирани специалисти по право, които да извършват този преглед на законопроектите. Възможно е тази структура да намери място в един по-мощен отдел за парламентарни изследвания, който да предлага правна и политологична експертиза на народните представители, както предлага емпиричното изследване на РискМонитор.

Таблица 2. Разпределение на законопроектите
в три от основните комисии на НС

НС	Постоянна комисия								Законо- проекти
	Бюджет и финанси		Икономическа политика		Труд и социална политика		Правни въпроси		
	брой	дял (%)	брой	дял (%)	брой	дял (%)	брой	дял (%)	
39	237	20	123	10	75	6	214	18	1197
40	178	24	98	13	89	12	202	27	742
41	238	30	153	19	95	12	404	51	789

*Източник: Народно събрание на Република България.
Данните са актуални към май 2012 г.*

5.3.3. Гарантиране на политическа отговорност

Изключително важно за качеството на законодателството е да се осигури политическа отговорност за взетите решения. Законодателният механизъм в момента позволява един законопроект да бъде изменен до неузнаваемост между двете четения и смисълът му да бъде изцяло изкривен. Така не само замисълът на вносителя, но и отговорността за приетата регулация, се размиват напълно. По тази причина е добре да се ограничи възможността за фундаментални промени в законопроектите между двете четения или ако такива бъдат позволени, то задължително да се изисква съгласието на вносителя. Също така е добре да се премахне възможността за обединяване на два или повече законопроекта, уреждащи една и съща материя в един общ, като се въведе принципът на алтернативно гласуване на предложенията. По този начин ще се запази волята на вносителя на законопроекта и ще бъде ясна отговорността по отношение на приетото законодателство, особено в случаите когато вносител е Министерският съвет.

5.4. Въвеждане на ефективен бюджетен контрол

Комисията по бюджет и финанси в българският парламент обикновено остава в сянката на Министерството на финансите както поради доминацията на управляващите мнозинства в нея, така и поради слабата ѝ експертна обезпеченост. Това лишава парламента от възможността за ефективна намеса при целевото планиране на бюджета и качествен контрол по неговото изпълнение. Реформата на този компонент от парламентарната работа е трудно постижима цел, защото управляващите трудно биха се лишили от дискрецията си върху такъв ключов сектор на държавното управление. Въпреки това нуждата от укрепване на експертния потенциал на тази комисия е важно условие за постигането на по-ефективно управление на публичните финанси и по-отговорна работа на администрацията в сектори с големи и тежки структури като борбата с престъпността.

6. Възможни решения чрез структурни подобрения

Оптимизацията на обичайната дейност на парламента би дала краткосрочни резултати, но дълбочината на проблема изисква в допълнение средносрочни структурни решения, които да създадат необходимите предпоставки за активната роля на институцията в неговото решаване.

6.1. Систематичен парламентарен контрол

За да бъде ефективен парламентарният контрол в сектора за сигурност, трябва да бъдат институционализирани по-специални структурни решения при конституирането на контролните комисии. На първо място трябва да се гарантира паритет между представителите на управляващите и опозицията, защото надмощието на управляващото мнозинство до голяма степен обезсмисля наличието на контролните механизми. От друга страна надмощието на опозицията крие опасност от политизиране на контрола и ненужна дребнавост. Въпреки че също крие рискове като взаимно блокиране на управляващи и опозиция, респективно блокиране на контролния механизъм, балансът в състава на комисиите създава предпоставки за политически диалог и търсене на консенсус. Експлицитното изискване за консенсус при вземането на решения в комисията може да се използва като компенсиращ механизъм при комисии, структурирани на пропорционална или друга непаритетна основа. Друго важно условие за постигането на по-ефективен парламентарен контрол е ограничаването на монопола върху дневния ред на комисията, чрез въвеждането на ротационно или колективно председателство.

6.2. Изграждане на специализирана администрация

Ефективният парламентарен контрол в сектора за сигурност изисква и сериозен експертен потенциал, с какъвто българският парламент в момента не разполага. Депутатите са политически фигури, които няма как да притежават опит в разнообразните сфери, в които парламентът упражнява контрол. 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. Това поставя контролиращите комисии в информационна и експертна зависимост от изпълнителната власт. За да бъде преодолян този проблем, е необходимо да се развият специализираните администрации към парламентарните комисии, в които да бъдат назначавани служители с доказан професионален опит. Необходими са също гаранции, че тези структури ще бъдат устойчиви във времето

и няма да бъдат съществено променяни в структурно и персонално отношение при смяната на управляващото мнозинство. По този начин парламентът ще придобие автономност по отношение на експертизата, което ще допринесе за по-адекватния парламентарен контрол.

6.3. Специализирана подкомисия по политиката за БОППК

Настоящото институционално решение в Народното събрание е за борбата с организираната престъпност да отговаря Комисията по вътрешна сигурност, а за корупцията – специална постоянна комисия, в чиито ресор попадат също конфликтът на интереси и парламентарната етика. Изхождайки от убеждението, че организираната престъпност и политическата корупция са тясно свързани и са предмет на фокусирани усилия от правораздавателните органи, можем да определим това решение като неефективно. Конфликтът на интереси е частна проява на корупция, но в сегашният си вид третирането му е ограничено до народните представители.

За да бъде по-ефективно противодействието на организираната престъпност и корупцията, е необходимо този ресор да се обособи в специализирана подкомисия към Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, в която опозицията да има достатъчна тежест и която да бъде натоварена с координиращи и контролни функции при разработването на съответните политики съвместно с МВР и Прокуратурата. За да бъде успешна работата на тази подкомисия, е необходимо министърът на вътрешните работи и главният прокурор да бъдат ангажирани в нейната дейност чрез редовни месечни доклади за напредъка на секторната политика и проблемите, които се нуждаят от съвместно решаване.

7. Дългосрочни решения чрез конституционни промени

Предложените краткосрочни и средносрочни мерки биха направили парламента по-активен и биха подобрили качеството на политиките. Качествено нова промяна обаче може да се очаква, ако парламентът поеме по-голяма отговорност в този сектор. Такава представлява конституционното отделяне на прокуратурата от съдебната власт и включването ѝ в изпълнителната власт, но при избор на главния прокурор с квалифицирано мнозинство от парламента. По този начин Народното събрание ще може да възлага конкретни задачи на прокуратурата, а при незадоволителни резултати ще бъде предвиден механизъм за отзоваване на главния прокурор. Най-удачен в това отношение е конструктивният вот на недоверие на главния прокурор. Когато парламентът свали политическото си доверие от действащия, той избира нов по стандартния ред с квалифицирано мнозинство. Така прокуратурата никога няма да остане без ръководство, а легислатурата ще разполага с механизъм за търсене на резултатност в борбата с престъпността и корупцията. Така ще се избегне силното концентриране на власт в Министерския съвет, който ще търси вече парламентарни механизми за взаимодействие с прокуратурата, които по правило са по-публични. Това ще доведе до по-голям публичен контрол. Ако такава мярка бъде предприета, ще бъде необходимо да се засили независимостта на съда. Най-добротото решение за това е съветът, който ръководи работата на съда да се избира пряко от всички съдии, без всякакви квоти от други институции.

Друг силен инструмент в ръцете на парламента за активно участие в тази секторна политика би представлявала възможността да се гласува вот на недоверие на отделни министри от кабинета, което би поставило вътрешния министър в положение на пряка отговорност към легислатурата. Това ще създаде стимули за по-отговорна и целенасочена работа на МВР.

Тези дългосрочни решения биха повлияли силно борбата с организираната престъпност и корупцията, но са много по-трудно постижими в сравнение с предходните две групи от мерки, защото изискват свикване на Велико народно събрание. Същевременно парламентът е институцията, която би могла да генерира воля за това, стига парламентарно представените партии да постигнат консенсус по неговата необходимост, която става все по-очевидна в духа на общата несъстоятелност при БОППК.

8. Обобщение

Трансформирането на Народното събрание в проактивен център за генериране на публични политики по принцип и на политики, насочени срещу организираната престъпност и корупцията в частност, е нелегка задача. Това не означава, че тя не трябва да бъде предприемана, дори напротив – към нея трябва да бъде подхотено бързо, но и отговорно. Схващането на парламентарната институция единствено като формален законодател е ограничаващо и първата стъпка към реформата е неговото отхвърляне.

Работата по законопроектите трябва да се усъвършенства чрез развитието на експертния и административен капацитет на парламента, за да се превърнат законите в истински изразител на политическа воля за политическо действие и регулация. Същевременно трябва да се гарантира отговорността за взетите решения и да се предотврати възможността за фундаментална промяна в законодателната воля на Министерския съвет, като се ограничат възможностите за изменения между четенията. Ако парламентът не е съгласен с визията на кабинета, той може да предложи своя алтернатива за реализация на предлаганата политика, вместо да изменя замисълът на правителствената инициатива.

Не на последно място проактивното участие на парламента в процеса на правене на политики би останало безрезултатно, ако не се гарантира адекватен контрол по тяхното изпълнение. Парламентарният контрол не бива да се изчерпва с нарочното пленарно заседание в петък, а да се превърне в основна задача на парламентарните комисии, към която да се подхожда отговорно. Експертното обезпечаване на парламентарната дейност би спомогнало за развитието на конструктивна ревизия на правителствената политика за сметка на злободневното идеологическо противопоставяне между управляващи и опозиция. Ако Народното събрание съумее да развие тези три основни функции в тяхната взаимна свързаност, то би се превърнало в източник на институционална промяна, която ще позволи качествено нови възможности за ограничаването на организираната престъпност и корупцията.

Тези мерки биха способствали за подобряване на работата на парламента в средносрочен план. Фундаменталното решение на проблема е свързано с по-трудно осъществими трансформации, включващи и конституционни промени. Нуждата от Велико народно събрание обичайно тегне над всички проекти за реформи. Именно Народното събрание е институцията, която би могла да предприеме тежката политическа задача по неговото свикване, но за това е необходимо съзряването на институцията в една проактивна политическа роля.



ISBN 978 954 2914 18 1