



Фондация **RiskMonitor**

2011

РОЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
В БОРБАТА С
ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ
И КОРУПЦИЯТА (2001–2011)

22

**РОЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
В БОРБАТА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ
И КОРУПЦИЯТА (2001–2011)**

Фондация RiskМонитор

Георги Д. Димитров
Румяна Коларова
Стойчо П. Стойчев

ПУБЛИКАЦИЯТА СЕ ИЗДАВА С ПОДКРЕПАТА НА  OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Роля на Народното събрание в борбата с организираната престъпност и корупцията (2001–2011)
Автори: Георги Д. Димитров, Румяна Коларова, Стойчо П. Стойчев
Фондация **РискМонитор** ©
София, 2011, ISBN 978–954–2914–09–9

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

РЕЗЮМЕ.....	6
УВОД.....	10
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ КАТО ФАКТОР В БОРБАТА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ (резултати от емпирично проучване) – <i>Георги Д. Димитров</i>	13
1. Представяне на проучването	14
2. Основни наблюдения	15
3. Основни изводи от проведения анализ и препоръки.....	28
ПАРЛАМЕНТАРЕН КАПАЦИТЕТ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ – <i>Румяна Коларова</i>	34
1. Институционални параметри на анализа	37
2. Институционални дефицити на НС	37
ДЕФИЦИТИ НА ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ В СЕКТОРА ЗА СИГУРНОСТ (2001–2011) – <i>Стойчо П. Стойчев</i>	49
1. Парламентарен контрол в сектора за сигурност в България.....	49
2. Визия за развитие	54

РОЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
В БОРБАТА С ОРГАНИЗИРАНАТА
ПРЕСТЪПНОСТ И КОРУПЦИЯТА
(2001–2011)

РЕЗЮМЕ

През последните десет години нуждата от **ефективна борба с организираната престъпност и политическата корупция** (БОППК) се превърна в най-очевидния социален и политически проблем в България. Макар да бяха отбелязани някои фрагментарни успехи в това отношение, общата оценка за постигнатото, поставена от обществото и от основните външнополитически партньори на страната, е еднозначно негативна. Систематичността в провала на политическите действия, насочени срещу организираната престъпност и корупцията, дава основание на мнозина да твърдят, че е налице срастване между организираната престъпност и гържавата, а причината за това се вижда в политическото покровителство над корупцията – особено по високите етажи на властта.

Злободневният характер на проблема

От тук идва и особено острият въпрос: може ли в едно общество със систематична политическа корупция, засягаща всички участници в политическата система и самите ѝ принципи, именно институцията, която е средоточие на политическия живот, да бъде ефективен участник в провеждането на публични политики за борба с организираната престъпност и политическата корупция? Нито положителният, нито отрицателният отговор на този въпрос са самоочевидни, защото са налице както възможности за провеждане на такава борба, така и непреодолими към момента бариери пред радикалното преодоляване на този основен социалнополитически проблем.

Обхват на текста

Централна задача на представените тук текстове е очертаването на полето на възможните политически действия и набелязването на конкретните мерки, които биха довели до решителен напредък в борбата с политическата корупция и политически покровителстваната организирана престъпност.

Кратка равностметка

Колкото и да са проблематични конкретните резултати, в България е изминат дълъг път на натрупване на опит в борбата с организираната престъпност и политическата корупция. От програмни намерения на основните политически партии се преминава вече към реални действия, включващи не само създаване на стратегии и планове за действия на правителствата, но и към конкретни законодателни промени, а напоследък и към създаване на институционални структури, които имат за собствен специфичен предмет на действие именно този час-

тен аспект на вътрешната сигурност¹. Особено важна е тенденцията на пряко ангажиране на Народното събрание (НС) в провеждането на такива мерки и по линията на законотворчеството, и по линията на парламентарния контрол като възможност за институционална департизация на тази секторна политика.

Обществена подкрепа за търсенето на решение

Обещанията за борба с политическата корупция и организираната престъпност са устойчив генератор на електорална подкрепа във всяка предизборна ситуация, а публичното обявяване на правителствени действия в тази насока гарантира стабилизиране на доверието и подкрепата за всяко действащо правителство. Много се говори за дефицит или наличие „политическа воля“ на управляващите за БОППК, но като че ли се пренебрегва фактът, че от 1998 година на всички проведени избори се регистрира не само устойчива, но и нарастваща воля на избирателите за подкрепа на политики насочени към БОППК. Институционалният пробив в БОППК не може да бъде заслуга на отделна партия и не може да бъде извършен „по целесъобразност“, чрез приемането на един или няколко специализирани закони.

Особената роля на НС

Качествено нова резултатност от провеждането на политики на БОППК може да се очаква 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 НС може да има съществена роля и на етапа на целеполагането, и на етапа на нормативното осигуряване, и на етапа на цялостния публичен контрол върху ефективността на системата. Колкото и да са реални наличните възможности за повишена резултатност от участието на НС в провеждането на политика на БОППК обаче, 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 дизайн. Само промяна в тази цялостна институционална рамка би променила радикално капацитета на НС за по-резултатно участие в провеждането на политика за вътрешна сигурност.

В основата на проблема

Основна бариера пред възможността за повишаване на ефективността на БОППК е, че концептуално и практически не се разграничават политически покровителстваната корупция и свързаната с нея икономическа престъпност от останалите случаи на корупционно поведение и другите форми на организирана престъпност. Оттук следва преобладаващият акцент в досегашната откъслечна практика чрез преследването и наказването на виновни лица, занимаване с отделни скандални

¹ Например ДАНС, Комисия за отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисия за конфликт на интереси, БОРКОР и пр.

случаи, а не съсредоточаване върху институционалните предпоставки за политически покровителствано престъпно поведение при предоставянето на публични услуги. Това е първоизточникът на традиционната слабост в досегашните действия – техният спорадичен характер и разнопосочност, т.е. липсата именно на систематична политика на противодействие на политически покровителстваната организирана престъпност. Това важи особено за нейните икономически прояви – конфликт на интереси, митнически и данъчни престъпления, злоупотреби с национални и европейски публични фондове и пр., които пряко влияят върху социалнополитическия живот в страната.

Ключови препоръки

Решение на проблема би била политика, стъпваща върху систематичен анализ на пораждащите причини, на динамиката на процесите и на резултатите от прилаганите мерки, която интегрира в себе си усилията на всички отговорни институции, а не само тези в сектора за сигурност. Такава политика следва да включи и мерки, приложими в настоящата институционална среда, които биха довели до осезателно по-ефективна роля на НС при провеждането на политики за БОППК:

1. Повишаване на професионализма на ангажираните в сектора чрез:

- натрупване на политическа експертиза – редовни обсъждания между депутати, министри и заместник-министри, ангажирани със стратегията на кабинета за БОППК, върху периодични аналитични доклади за динамиката в тази секторна политика и нейните резултати;
- изработване на цялостен кодекс на вътрешната сигурност, който да регламентира и регулира институционалните дейности в сектора на БОППК като неин основен елемент;
- създаване на специализиран, професионално-аналитичен отдел към НС, който да предоставя отговорна и системна експертна помощ на парламентаристите;
- гарантиране на прозрачно, отговорно и балансирано представителство на групови интереси чрез приемане на два неотложни парламентарни акта – Закон за лобизма и Етически кодекс.

2. Генериране на консенсус чрез антимажоритарни практики – въвеждане на паритетния принцип и в комисиите с преобладаващо законотворческа дейност, а не само в комисиите със стриктно контролни функции;

3. Изготвяне на парламентарна стратегия за БОППК и публично обвързване на всички парламентарно представени партии с нея. Чрез периодични парламентарни форуми създаване на нетърпимост към партии, за които е характерно „премълчаване“ на темата или политическа защита на разследвани за корупция и конфликт на интереси (както в медиите, така и сред самите депутати);

4. Създаване на специализирана постоянна подкомисия към Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред, която да осъществява систематичен текущ контрол върху всички служби, ангажирани с БОППК. За да се осигури ефективност на контрола, е необходимо в Закона за МВР

да бъдат регламентирани контролните правомощия на подкомисията;

5. НС трябва да се възползва в много по-голяма степен от възможностите за целево определяне на политиките за сигурност и задачите в работата на съответните институции, а на тази основа – и възможностите за контрол през бюджета върху резултатите на тези институции.

В рамките на проект *New Policy Responses to Organized Crime: The Bulgarian National Assembly as a Pro-active Policymaker*, спонсориран от Think Tank Fund – Budapest, екип към фондация РискМонитор проведе емпирично проучване, включващо дълбочинно интервю с 20 експерти по БОППК.² Предмет на описателното изследване е пълният цикъл на политическия живот и присъщата му система от институции, които имат пряко отношение към потенциала на НС да бъде участник в политики на БОППК. Тази емпирично обрисувана картина е предназначена да послужи на онези, които имат намерение и оперативни ресурси за провеждане на политика за вътрешна сигурност. Всеки един от събраните в настоящото издание три материала изразява единствено позициите на своя автор и не ангажира с тях други лица или институции.

² Те са основно публично известни партийни дейтели, пряко институционално ангажирани в парламентарни структури с този предмет на дейност, и/или личности, които са били ръководители на публични институции с този предмет на дейност (вътрешно министерство, прокуратура), или са били правни експерти, а също и някои ресорни журналисти с дългогодишно наблюдение върху работата на НС в това поле. Въпросникът за интервюто е приложен в пълния текст на доклада.

УВОД

През последните десет години липсата на ефективно противодействие на организираната престъпност и политическата корупция се превърна в един от най-очевидните социални и политически проблеми в България. Също толкова очевидна е и невъзможността на редица правителства да се справят с него. Макар да бяха отбелязани някои фрагментарни успехи в това отношение, общата оценка за постигнатото както на обществото, така и на основните външнополитически партньори на страната е еднозначно негативна. Липсва цялостна политика. Систематичността в провала на политическите действия, насочени срещу организираната престъпност и корупцията, дава основание на мнозина анализатори да твърдят, че е налице срастване между организираната престъпност и държавата.

Широко възприета е тезата, че основна причина за съществуването на проблема е „липсата на политическа воля“. Това твърдение е погрешно не само защото обезценява реалните действия в провежданата досега борба, но и защото е безперспективно. Без да разбираме от какво зависи „наличието“ или „отсъствието“ на воля за борба с политическата корупция и свързаната с нея организирана престъпност, сме обречени да чакаме изневиделица да се появи чудоеен спасител и да оставаме с излъгани очаквания още десетилетия напред. Полезният ход е обратният – да отстраним предпоставките, които успешно блокират позитивната политическа воля.

Основна причина за слабата ефективност на досегашната работа в полето на БОППК е нейният спорадичен, несистемен характер. Както нееднократно е подчертавано в мониторинговите доклади на Европейската комисия, проблемът всъщност е липсата на цялостна политика за противодействие срещу тази социална патология, намираща израз и в липса на адекватен институционален апарат. За да бъде решен проблемът с неадекватната институционализация на политиката за БОППК, е необходимо да се засили ролята на парламента в системата на междуинституционално взаимодействие. Основните аргументи за това са три:

1. Тъй като 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;

2. В парламента има активна опозиция, чиито 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;

3. 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 обществения интерес в процеса на вземане на политически решения.

Съществуват обаче редица предпоставки, които пречат за засилването на ролята на парламента в процеса на формиране на политики за борба с организираната престъпност и политическата корупция. Дестабилизацията на партийната система, която наблюдаваме на последните три парламентарни избора, води до доминиране на нови партии, които нямат институционализиран подход по проблема. Същевременно дори и по-старите партии често стават обект на публични скандали, поради явни клиентелни обвързаности, пряко влияещи на провежданите в страната политики.

В следствие от преходното липсва цялостна политическа визия по проблема сред основните политически сили в парламента, което води до липсата на реалистична и изпълнима национална концепция и програма за действие. Налице са единствено фрагментирани усилия и инициативи, основно в полето на полицейската работа и наказателните действия, които изначално са обречени да не постигнат търсения системен резултат.

Липсата на цялостна политика превръща законодателните инициативи в областта на противодействието на престъпността и корупцията в набор от непромислени и често пъти противоречащи си нормативни разпоредби, които не просто не спомагат за ефективното изпълнение на целите, за които привидно са въведени, но внасят допълнително объркване в системите за противодействие, довеждащо най-общо до институционален хаос и нормативен вакуум.

Анализът на сегашната ситуация откроява два реда фактори, рамкиращи възможността за ефективно участие на НС в БОППК. Това са вътрешни фактори, рамкиращи възможността на парламента да бъде субект за провеждане на публични политики, но и външни фактори като наследен от миналото институционален дизайн, специфики на политическата култура, характер на връзката на парламента с другите институции на публична власт и т.н. Сред факторите, които биха могли да бъдат отнесени специфично към парламента, са ниското равнище на професионализация – и на народните представители, и на обслужващите ги експерти и администратори, липсата на систематизирана информация и липсата на адекватна регулация на конфликта на интереси. Успоредно с това се срещат и съществени дефицити по отношение на парламентарния контрол. Съществува обща неяснота по отношение на спецификите и пропуски във възможностите, които предлага това правомощие на законодателната власт.

За да бъдат преодолените тези дефицити и за да може парламентът да се превърне в интегрална част от цялостна система за противодействие на организираната престъпност и политическата корупция, са необходими мерки, които да реализират съвършено различен подход към проблема. Преходът от курс на фрагментарно преследване на отделни проявления на организираната престъпност към систематична политика по превенция е ключова предпоставка за успеха на борбата с това

Вредно социално явление. Успоредно с това е необходимо преосмисляне на цялостния институционален дизайн и взаимодействие в сектора, дори на конституционно ниво, което да доведе до по-ефективно между-институционално взаимодействие, по-висока ефективност на отделните институции и, в крайна сметка, до коренна промяна на модела на формиране и провеждане на публичните политики, насочени срещу организираната престъпност и систематичната корупция.

Отвъд тези дългосрочни цели биха могли да се предприемат непосредствено приложими решения от технологично естество, които да подобрят работата на парламента по въпросите на организираната престъпност в краткосрочен план. Следващите страници представят фактологическа и концептуална аргументация и детайлизация на основната ни теза. Стъпвайки на резултатите от емпирични проучвания, предлагаме и конкретните препоръки за мерки, които да реализират новия, по-резултатен подход към БОППК.

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ КАТО ФАКТОР В БОРБАТА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ (резултати от емпирично проучване)³

Георги Д. Димитров

„Fraud will remain one of the clearest failings of EU governance until much that is now unspoken becomes openly debated.“ p. 162

John Peterson

„The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability“,
in: Political Corruption, ed. Paul Heywood

„Пасивността пред лицето на корупцията и организираната престъпност е слабото място не само на това правителство, но и на неговите предшественици.“

Посланик Байърли, Посолство на САЩ, София, 20 април 2007

„Все още не са отчетени убедителни резултати в борбата с корупцията по високите етажи. Окончателните и изпълнени присъди в тази област все още са много малко и няма признаци за активни целенасочени действия срещу корупцията по високите етажи.“

Доклад на Комисията до Европейския парламент
и Съвета относно напредъка на България
по механизма за сътрудничество и проверка, 20 юни 2011

³ Настоящата публикация представя в съкратен вид основните резултати от аналитичен доклад за проведено пилотно проучване, чиито пълен текст opisва в детайли цялата емпирична информация, както и аналитичните процедури по интерпретация на данните. Текстът е достъпен на сайта на фондация РискМонитор.

1. Представяне на проучването

1.1. Методология

Поради методическите ограничения на използвания инструментариум⁴, проучването не може да има претенции за каквато и да е доказателствена или за еднозначно определени конкретни параметри на проблемната ситуация. Познавателната задача е да се опишат най-общо ключови особености на тази ситуация – нейната сложност, вътрешна структура, варианти за проявление, евентуална динамика на развитие и най-вече реалистично възможни действия за повишаване на ефективността в БОПК.

1.2. Особена роля на контекста

Парламентът не действа в социален вакуум. Външната обществена среда е важен ограничител на свободата на действие и на най-добронамерените субекти – били те индивидуални депутати или институционални звена на НС. Тази оразмереност на терена, на който може да се изяви парламентарната инициатива, ни задължава да превърнем в предмет на внимание именно структурния, а и ценностен (манталитетен) контекст, в който тази секторна политика за вътрешна сигурност придобива своя характер и перспективи за бъдещо разгръщане. Пред нас стои задачата да изчерпим в анализа си поне ключовите фактори, които пряко влияят върху възможността за провеждане на политика за БОПК по парламентарен път:

- основните политически субекти, т.е. парламентарно представените партии – като титуляри на представителство на интереси; на партийни програми за провеждане на секторни политики; на кадрови, експертен потенциал и собствени структури, необходими за разпознаване на приоритетите, механизмите и ресурсите, неотложно присъщи за тези политики;
- вътрешния институционален потенциал на самото НС от гледна точка на експертиза и на структурни възможности за провеждане на политика за БОПК;
- структурите на изпълнителната власт, които най-пряко имат отношение към провеждане на БОПК и с които НС би следвало да има устойчиви механизми за партньорство (министерства, агенции и комисии);
- съдебната система, която е призвана да прилага произведените в парламента правни норми.

⁴ Личното мнение на експерта може да е манипулативно или тенденциозно едностранчиво. Но структурата на съвкупния експертен дискурс е обективен факт и тъкмо него трябва да разглеждаме във връзката му със съдържателните констатации.

Мнимата борба

Политиката за БОППК получава съвършено различна интерпретация и реализация в съответствие с особения характер на обществото, в което се провежда. Многообразието от национални случаи и исторически ситуации може да бъде сведено до варианти, вместващи се в пространството между два идеално-типологични модела – на „класическа представителна демокрация“ и „фасадна демокрация“. Организираната престъпност и политическата корупция (ОППК) имат диаметрално противоположна роля и важност при тези два типа социалнополитически живот. В случая на класическата представителна демокрация ОППК е отклонение от „правилата на играта“, което се среща рядко, защото е резултат от случайни простъпки на отделни лица, които са и преследвани, заради личната им вина. В случая на фасадната демокрация ОППК е правило на самия обществен живот. На корупцията се гледа като на легитимен ресурс за справяне с проблемите на живота в общество, в което личността няма нито простор за самодейно развитие, нито защита от властта. За да се запази видимост за демокрация, в такива общества също се води БОППК. Тя обаче се води така, че не би могла да има реален резултат, тъй като не засяга основанията за систематичния характер на тази социална патология. Следват се стандартите за действие, присъщи на „класическата представителна демокрация“, т.е. преследване на отделни виновни лица, намиране на периодични изкупителни жертви, за да се запази начинът на политически живот непроменен в принципа му.

2. Основни наблюдения

2.1. Характер на политическите партии и особености на ангажимента им към БОППК

Емпиричната картина дава много слабо потвърждение за хипотезата, че у нас има автентично представителна демокрация, която защитава обществен интерес за устойчиво социално-икономическо развитие и поради това нейните партийни субекти виждат в БОППК свой реален и траен приоритет. Обратното: регистрираните резултати свидетелстват, че:

- даже сред ключовите политически фигури се среща непознаване на политическите програми или повърхностни впечатления от тях, включително програмите на собствените партии;
- преобладава впечатление за абстрактност и показност в програмните декларации в тази сфера;
- налице е аморфна представа за публичните политики в сектора за вътрешна сигурност, както и твърда представа за аморфност на самите политики на противодействие срещу ОППК;
- регистрирана е минимална секторна експертност сред действащи политици;

- очертава се впечатление за сбъркан подход към проблема, приоритизиращ преследването и наказването на виновни лица, а не изкореняване на институционалните предпоставки за престъпно поведение, което е особено важно в случаите на систематична корупция;
- висока степен на моментна променливост (съществено различие в БОППК съобразно партийния и персоналният състав на правителствата).

2.1.1. Неавтентичността на политическото представителство води до толерантност към корупцията

Тези наблюдения дават много повече свидетелства, че поради голяма доза неавтентичност на политическото представителство към гражданските интереси, политическите партии са в много голяма степен предразположени към толерантност/съпричастност към проявите на икономическа престъпност и, съответно, към корупцията на високите етажи на властта. Партийните програмни заявки за БОППК като правило не са рядко срещани, но когато ги има, остават повече декларация, проява на политическа коректност (даже политически PR), отколкото реално управленско намерение. Дори когато има реално управленско намерение, то устойчивите механизми на институционален живот успяват да трансформират поетия към гражданите ангажимент или просто да го блокират. Това води до натрапчиво сблъскване с проблема ОППК.

2.1.2. Липса на съдържателна визия

Ясно видимо е разминаването между (1) твърдението, че примерно всички партии имат програмни намерения за действия в сектора БОППК и (2) липсата на обща, ясно структурирана и съдържателна визия за политика на БОППК у съответния експерт. Съответно, сумарно взето – важен индикатор за наличната ситуация е сравнително ниското общо равнище на концептуална систематика и консистентност на регистрираните експертни становища от представителите на партийните елити. Обратното – твърдението за липсата на същинска визия намира потвърждение в структурата на дискурса, който се характеризира с множество параметри – повърхностна представа за партийните програми, множество конкретни примери за формалност и декларативност в заявените програмни намерения, за неадекватен подход (стоящ зад тези намерения), констатациите за неуспех и/или изневеряване на намеренията, а и за пряка ангажираност на партиите в практики на политическа корупция.

Ясно е също, че не липсата на програмни намерения е причината за фактическата обвързаност с прояви на ОППК при реално упражняване на властта. Липсата на реална и реалистична програмна визия е следствие от фактическата наличност на едни или други практики (на връзки с деятели и проявни форми) на ОППК. Но същевременно програмната маргиналност на въпроса за БОППК допълнително позволява подминаването или толерирането на едни или други форми на икономическа престъпност (контрабанда, измами с акцизи и ДДС, с еврофондове, злоупотреби с инфраструктурни проекти и пр.) или прояви на политическа корупция на високите нива на властта. Както показва случаят напри-

мер с правителствата на ОДС или на ГЕРБ, наличието на ясен и конкретен партийнополитически ангажимент в тази секторна политика за сигурност прави липсата на резултат особено видима и неприемлива като обществено факт.

2.1.3. Деклариран, но не и реален приоритет

Две тенденции имат паралелна валидност – от една страна има партийно изразено, оформено съзнание за важността на тази секторна политика за вътрешна сигурност (най-вече сред представителите на „по-старите“ партии, разполагащи и с кръг от професионални експерти по темата, и със специализирани вътрешнопартийни структури, занимаващи се с нея). От друга страна проблемът е все още далече от това да е получил действителна политическа и, съответно, партийна приоритетност и напартийна устойчивост. Още по-далеч е партийнополитическият и *policy* консенсус по този парещ проблем от пряк всеобщ обществен интерес.

Тук ще добавим допълнителната сложност на ситуацията, открояна от експертните мнения, които посочват кълбото от преплитачи се фактори, между които са:

- специфичната политическа култура;
- преобладаващата некомпетентност сред непрекъснато обновяващия се депутатски състав⁵;
- начинът на работа на публичните институции, наследен от преходния половин век, т.е. нереформираната администрация, която е основен източник на систематична корупция у нас и, съответно;
- публично валидните нагласи, приемащи корупцията за норма, а не за патология на социалния живот;
- липсата на традиции за синхрон в работата на публичните институции, дори когато предметът им на дейност го предполага.

В такава културна и институционална ситуация е много лесно политическата заинтересованост от палиативни мерки срещу политическата корупция (ПК) да се маскира като ентусиазирана, неуморна, но неефективна работа по метода на „проба и грешка“. Нейните резултати са в твърде голяма степен предрешени още на равнище подход към проблема, на който хаотичните, формално-показни, неприложими (или неприлагани на практика) мерки са само конкретно въплъщение.

2.1.4. Експертното виждане

Регистрирани са три основни доминанти в мисленето на респондентите:

- Приоритизиране на важността на наказанието (и на институционалните процедури отвеждащи към него), т.е. формат на мислене, който можем условно да обозначим като „пеналистски манталитет“;
- Особеният „полицейски манталитет“, т.е. онази мисловна перспектива, която приоритизира правомощията, компетенциите и компе-

⁵ Виж резултатите от анализа на С. П. Стойчев „Трансформация и европеизация на българския парламентарен елит (1990–2009)“ (под печат)

ментността, както и процедурите за работа на полицията (в качеството ѝ на централен, ако не и единствен активен субект в БОППК);

- Макар и като изключение, срещат се примери, при които се следва собствена „политическа логика“ на мислене, поставяща акцент върху предпоставките за институционална ефективност на всички органи на държавната власт и особено върху предпоставките за наличието или отсъствието на политическата воля/заинтересованост.

Изследването ни регистрира също и една широка палитра от манталитетни нагласи, с незначително лек превес на про-полицейската ориентация⁶. Срещат се виждания на експерти, които извеждат на преден план сложността на проблемната ситуация и необходимостта от систематична политика на противодействие.

В светлината на тези резултати става особено любопитен следващият въпрос – има ли все пак конкретни свидетелства, че на политическо равнище у нас се води – поне *ad hoc* – секторна политика на БОППК? В частност, след като по политическа доктрина в нашата конституция НС е основната властова институция, дали могат да се намерят свидетелства, че инструментариумът на парламентаризма се използва пълноценно в БОППК?

2.2. Особености на парламентарното участие в провеждането на БОППК

2.2.1. Общата ситуация

Регистрираната картина може да се обобщи шеговито така: „Парламентарни инициативи по линия на БОППК има, резултати – не“. Отвъд това идват съществените детайли и нюанси.

От една страна – налице е определено положителна тенденция:

- постоянстващи опити чрез приемането на отделни мерки (промени в НК, НПК, в броя, както и в правомощията и компетентностите на различни институции за вътрешна сигурност и пр.);
- много положителна промяна в подхода – към нарастване на устойчивия, институционален ангажимент към БОППК (създаване на нови, специализирани институции – ДАНС, комисията, известна с името „Кушлев“, комисия за конфликт на интереси, БОРКОР).

Но от друга страна налице са и негативни характеристики на ситуацията:

- липса на политически опит;
- липса на специализирана компетентност;
- неадекватен институционален апарат за справяне с проблема;
- начин на работа на публичните институции по принцип, който е непригоден за решаването на точно този проблем;
- неадекватен подход, приоритизиращ полицейската работа, наказвателната санкция, а не системната политика на противодействие, включително институционална превенция.

⁶ Това е лесно обяснимо с факта на предходния ръководен опит в полицейската работа на съответните респонденти, но и с факта на неизбежната важност на МВР и службите за сигурност в БОППК.

Ситуацията допълнително се усложнява от наличието на активна съпротива срещу БОППК. Тя приема основно две форми – по-мекка: липса на реален политически приоритет върху БОППК при поредица от правителства; и по-твърда: наличие на реална заинтересованост от липса на резултати (ако не по целия партиенополитически спектър, то поне сред някои фракции на ключови партийни елити).

Досегашният път на НС като участник в БОППК е сумарен резултат от взаимодействието между тези взаимно усилващи се елементи на проблемната ситуация. Очертаният условен „портрет“ е на общество, което инвестира усилия в откъсването си от полюса на „фасадната демокрация“ / “безпомощния плурализъм“. Същевременно това е общество, все още далече от полюса на автентичната демокрация. НС играе присъщата на тази драматургична постройка разфокусирана и нецентрална роля.

2.2.2. Особености в употребата на инструментариума на парламентарния контрол

От една страна, не може да има съмнение, че през последните години има постоянстващи опити за използване на парламентарния инструментариум⁷ за целите на политика на противодействие на ОППК. През всички години, въпреки смяната на поредица правителства и смяната на политическите приоритети и начина на провеждане на политики, НС ползва целия спектър от възможни мерки – от събиране и препращане на граждански сигнали за конкретни нарушения към съответните изпълнителни институции, през парламентарни изслушвания и формиране на анкетни комисии, през разработване на стратегически документи, конкретни законодателни инициативи, до формиране на собствени парламентарни органи за БОППК и създаване по законодателен път на специализирани институции за целите на тази политика на вътрешна сигурност.

От друга страна, прави впечатление, че относително най-голям дял от парламентарната работа в тази посока се реализира чрез най-малко ефективните инструменти – сигнали до институции на изпълнителната власт и до прокуратурата, които нямат по статут ангажимент да се отчитат за постигнати резултати въз основа на тези сигнали, както и парламентарни изслушвания и комисии по конкретни казуси, които отново опират до необходимостта от съдействие от извънпарламентарни институции. А това като правило няма.

Заслужава да се отбележи и още нещо – между експертите по парламентарната политика за БОППК се оказват и лица, които останалите експерти посочват като емблематични фигури, носители на (свързани с) политическата корупция. Това няма как да се случи, ако партиите систематично (а не инцидентно) не са в позиция да ползват ресурсите на „омекналата гържава“⁸. От тази гледна точка проблемът не е, че най-мощните инструменти – трайните институции за провеждане на такъв тип политика – се ползват най-малко, а и съществуват отскоро (и поради това се споменават най-рядко). Проблемът е, че дори

⁷ Законодателна инициатива, постоянни и временни комисии, форми и процедури по парламентарен контрол.

⁸ Г. Миргал.

създаването на такива отделни институции не засяга корена на проблема – характерът на връзката общество – държава и, съответно, самата държавна власт като систематичен източник на корупционни практики. Именно резултат от тези систематични предпоставки са и конкретните персонални носители на партийнополитическата воля и приоритети, защото тъкмо характерът на политическата система извършва подходящия за нейните цели „кадрови подбор“.

Оттук вече става разбираема и амбивалентната оценка за парламентарната работа в това поле – макар да има дълга и помнеща се традиция на работа в тази посока, а и някои отделни резултати, те са повече изключение, отколкото правило. И напълно логично преобладава разочарование от безрезултатността на досегашната практика.

Влиянието на обществената система обяснява:

- причините за неефективността на парламентарните действия: липса на сътрудничество между институциите, систематични опити от мнозинствата „да прикриват своите“ и отказ на „следващите управляващи да разследват предишните“;
- общия корен на проблема, тръгващ от институционалния дизайн на органите на властта, приоритизиращ дискреционното властване.

2.2.3. Особености на парламентарния ресурс

Емпирично се очертава формално позитивна картина, заг която се крие обаче една твърде тревожна ситуация. Като че ли няма особено остър проблем с ползването на експертна помощ при работата на депутатското тяло в полето на БОППК – далече не всички наши респонденти говорят за проблеми, а и често пъти посочените проблеми са информационни, логистични, технологични и пр., или идващи от сравнението на наличната практика с нормативен идеал или развит чуждестранен опит, а не съдържателни. Оказва се обаче, че тази липса на открояващ се акцент върху (дефицитите на) експертността при БОППК е резултат от общото правило на нисък парламентарен потенциал за усвояване на собствена професионална и правна експертиза в рутинната работа на НС. Това на свой ред се оказва произведен феномен от още по-дълбок институционално-политически проблем. Коренът на проблема е:

- фактическото преобръщане между центровете на властта, при което парламентът се оказва функционално подчинен на изпълнителната власт и, съответно,
- изпълнителната власт е едновременно „предмет“ на политиката на БОППК и лидер в провеждането ѝ.

При такава институционално-политическа ситуация просто няма как да се очаква особено голяма „закономтворческа поръчка“ към народното представителство в тази секторна политика⁹. В светлината на тази институционално-политическа макрорамка, постигнатото в условия преход от фасадна/безпомощна към автентична демокрация всъщност

⁹ Посочените отделни примери за трайно влошаващ се експертен потенциал на НС като цяло, но и в разглежданата област, получават своето логично обяснение в този контекст. Да бъдем реалисти – няма как да има развит, мощен инструмент, ако не съществува „обществена поръчка“ за резултата, към който употребата на инструмента би отвела.

– колкото и да е противоречиво, нееднозначно, неефективно и непостоянно, все пак е изненадващо като израз на напредък.

Има множество примери, че в различни ситуации е ползвана една или друга форма на привличане на външна експертиза – с твърде вариращи мотиви за употреба (от показно-престижни, през вътрешнопартийни противоборства до реална обществена отговорност), с преобладаващо идваща отвън инициатива, с висока степен на чуждестранно влияние, с твърде неустановен (проблематичен) резултат. При все това е съществено, че е регистриран широк спектър и на партньорства (с опитни специалисти, неправителствени структури и гържавни институции; с местни и чуждестранни институции), и на форми на взаимодействие (коментар на законови текстове; ползване на резултати от изследвания и концепции, организиране на публични обсъждания, обучителни дейности и пр.), и на професионално-тематична насоченост (правна, полицейска, социално-научна). С други думи, налице са множество отделни практики, които хипотетично биха могли да се интегрират като елементи на цялостен, постоянно функциониращ обществен механизъм, който да формира действително обществена по характер, основана на висока компетентност публична политика на БОППК.

Към настоящия момент няма цялостен, устойчив модел на работа. Липсва и ефективност в резултатите от привличането на множество външни партньори и ангажирането на специализирана експертиза. Това е следствие от преобладаващо инцидентния характер на партньорството и при доминирането на (а) външната инициатива за сътрудничество и (б) на показния характер на взаимодействията.

Ситуативният характер на използваната външна експертиза, нагласяваща се над вътрешния за парламента дефицит на специализирана компетентност, не е просто моментно отклонение от дължимата норма за работа в полето на БОППК. Той е логично следствие от институционалния дизайн и разпределението на властта в гържавния апарат. Става дума за сегашните институционални ограничения пред потенциала за провеждане на публична политика по парламентарен път, а не само за специфичните спънки, които биха били логично следствие от партийнополитическа заинтересованост от неефективна БОППК.

2.2.4. Особенности във функционирането на парламентарната „Комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика“

В парадигмата на представителната демокрация, особено от скандинавски/протестантски тип, корупцията, а още повече политическата корупция по върховете на властта, е изключение, рядко срещан инцидент, а не правило. Оттук и основното притеснение, че евентуална парламентарна комисия, която има за предмет на дейност борбата с политическата корупция, просто няма да има работа. Така стават логично разбираеми, както преднамереното тясно ограничаване на малоброен състав на комисията (предполагаемо поради цензови условия за висока компетентност и съображение за сигурност на вътрешната информация), но така и натоварването на този парламентарен орган с всевъзможни разнопосочни функции, които – поради предполагаемата им спорадичност – едва сумарно взето биха дали относително постоянен, рутинен предмет на дейност – от инцидент на инцидент.

Съвършено друга е ситуацията в страна, в която корупцията е систематична, а поради това е и политически покровителствана, при това във връзка с някои от формите на организираната престъпност. В такова общество потокът от сигнали срещу злоупотребата с власт – и в изпълнителната държавна власт, и в местната власт, и в съдебната, и в законотворческата – естествено се разраства до потоп. Но такъв океан от информация се нуждае не просто от диференцирано „канализиране“ към други публични институции (проверяващи и разследващи), но изисква изследване на случаите като структура и съдържание на проблемните полета, както и специализирано осмисляне на възможностите за нормативна интервенция върху институционалната среда, за да се ограничи системният характер на корупционните практики. Има нужда от професионализирана експертиза и специализирано изследване, каквито членовете на комисията не могат да развият, най-малкото поради мандатността на техния престой в НС.

Комисията просто не може да си позволи лукса да бъде особено настойчива в преследването на своите афиширани цели – още повече, че те са оставени повече на „погразбяване“, отколкото да са програмно разписани и адекватно ресурсно осигурени.

Пак от същия първоизточник на проблема следва обаче императивната необходимост от национална, консенсусна и надпартийна политика на сигурност, която да направи свой приоритет именно БОППК. Няма къде да бъде ситуирана инстанцията, формираща програмата за такава политика и следяща за резултатите от нейната реализация, освен в НС, в което обаче трябва да се постигне надпартийност на вземаните решения (с механизмите на квалифицирано мнозинство, например). Всичко това означава съвършено друг подход към функциите и правомощията на институционалното звено, реализиращо такава обществена задача – и като брой участници, и като равнище на компетентности и правомощия, и като механизъм на работа и ресурсна обезпеченост, и като нормативно регламентирано взаимодействие с другите публични институции. Такъв качествено нов подход би бил израз на съзнателно поета политическа отговорност за системна политика на БОППК.

Под външен натиск и по метода на пробата и грешката могат да се постигнат само частични и половинчати резултати. Добрата новина е, че този път вече е извървян и тъкмо въз основа на неговите налични резултати – и на постиженията, и на откритите по-горе „препъни камъни“, са ясно разпознаваеми задачите за по-нататъшна работа.

2.3. Проблемът за връзката на НС с изпълнителната власт

У нас в полето на БОППК се наблюдава постоянстващо напрежение между законодателна и изпълнителна власт – поради разминаването между конституционни предписания и реално протичане на политическия живот, отреждащ на депутатското тяло повече функциите да е „политически гръб“ на изпълнителна власт при провеждането на нейните политики. Оттук и изместването на акцента повече върху контролните функции на парламента, чрез които единствено да се търси някакъв коректив на правителствените политики.

Проблемът е в едновременната валидност на две паралелни логики: от една страна, парламеннтът реално търси опипом пътища за БОППК, а

от друга страна, същинският проблем на политическата корупция е подчиняването на правителствените политики на корпоративистски интереси чрез механизмите на институционалната безотговорност. Поради това двете паралелни линии не се конфронтират особено интензивно, но постоянно, като правило, са в напрежение една към друга. Налице е усещане за общо правителствено ограничаване на парламентарната свобода (ако не и пряка диктовка на законодателните инициативи), но основната битка на БОППК е в полето на полицейските аспирации за повече власт, чрез която обаче се предполага да се води борба с корупция от систематичен характер. Парламентът засега успешно се съпротивлява срещу това.

Натоварена с функции, които изобщо не може да изпълни, полицията естествено иска повече правомощия и ресурси, при това – в условията на все по-малка резултатност на работа в сблъсъка ѝ с политически покровителствана корупция. А парламентът отговаря с отказ от такава линия, макар че възпроизвежда във визията си за БОППК, удобната за правителствата, разследващо-наказателна логика на мислене. Така има постоянстващо недоволство от правителствените ограничения (и постоянното прокарване на фрапантни лобистки интереси), но правителствата няма защо да възразяват срещу точно този начин на водене на БОППК на парламентарно равнище¹⁰. Такъв реактивен начин на водене на борба със систематична по характера си корупция е естествено. Борбата продължава вечно, както и меките публични конфронтации на полицията с парламентарната власт. Важни са обаче и детайлите на ситуацията.

Емпирично регистрираната картина не дава основания да се твърди, че има постоянно прокарвана от партийните ръководства линия на съпротива срещу парламентарните опити за БОППК по законодателен път, било от една отделна партия или от всички парламентарно представени партии. Особено активно противодействие не е нужно, при положение, че БОППК е повече съсредоточена върху преследване на виновни лица над които има партийно покровителство, отколкото върху премахване на институционални предпоставки за злоупотребата с власт и конфликта на интереси.

Нещо повече, някои случаи отделни партийни ръководства стават проводник на натиск върху парламента с ресурсите на административния апарат. При това – на първо място проблемът е постоянстващият незаконен лобизъм за партийни спонсори, а не толкова чистите случаи на корупционни практики за лично благодетелстване (подкупи).

Както вече стана ясно от предходните етапи на анализа, реалният проблем с БОППК се удвоява. Върху реалния проблем се наслаждава утежняващото въздействие от третирането му по противоположен за случая начин. Подходът към систематична ОПК с дълбоки институционални корени я третира като инцидентен случай на отклонение от правилото, който изисква търсене на персонална или партийна вина. И накрая,

¹⁰ Хем парламентът създава чрез законодателна инициатива Комисия за конфликт на интереси, хем правителството не бърза особено да реализира тази институционална иновация... За БОРКОР не се чу нищо друго, освен идеята за създаването на тази комисия (но за да обслужи моментно туширане на ескалиралия конфликт между правителството и публично обявения флагман на организираната престъпност).

подчиняването на БОППК на теснопартийни тактически цели¹¹ допълнително усложнява проблема.

Оттук и логичното изместването в акцента – от дебат върху основанията за ОППК общественото внимание се фокусира върху дебат за **борбата** с ОППК, поради реалната опасност от нейната тясна, партийна политизация.¹² Партийното политизиране на проблемите на вътрешната сигурност е постоянно и това е доминиращата рамка за публична артикулация на самата тема. А пък това е разбираемо при една висока степен на обща корумпираност на политическия живот и подчиняването на публичните институции на партийни интереси.

Всъщност на практика проблемът се е утроил междуременно, защото поради третирането му в парадигмата на индивидуална простъпка, се е наложил преследващо-наказващ (полицейски) подход към БОППК. Такъв подход в случай на систематична корупция неизбежно ще води до масови практики (неизбежно), даващи основание да се говори за „полицейска гържава“. Така реалният проблем се подменя с фокусиране на вниманието върху ексцесите при форсирането на преследващо-наказващи мерки за БОППК, а не върху изкореняване на източниците на противозаконното поведение. Но по този начин всъщност се отдалечаваме, вместо да се приближаваме към трайното решаване на същинския проблем.

Накратко, в отговорите на експертите намираме нюансирано потвърждение на вече известната ни картина – като обща рамка и характерни акценти. Моментното състояние и общите тенденции БОППК с парламентарни средства е величина, производна от други обществени условия, а не самостоятелен фактор при провеждането на тази специфична политика на вътрешна сигурност.

По тази причина има смисъл да насочим проучването към външните условия за по-висока ефективност на парламентарно провежданата политика. Ако основната функция на НС е законотворчеството, а пред приложението на законовите норми има препятствия, които остават извън обсега на действие на народното представителство, мотивацията за законодателна инициатива би била съществено накърнена.

2.4. Съдебната система като партньор на НС при провеждане на политики на БОППК

Според най-категоричния и еднозначен резултат от проведеното емпирично проучване от всички 20 експерти само един заявява, че „съдебната система има такъв приоритет“. Всички останали се впускат в подробни разяснения защо това не е или не може да бъде така.

¹¹ Феноменът „партия РЗС“ е най-характерен случай, но чрез него просто се проявява тенденцията, която е обща за целия партийно-политически спектър в една или друга степен – издигане на каузата за борба с политическата корупция от онези, които са пряко ангажирани във връзката между организирана престъпност и политика.

¹² Обаче изрично трябва да се направи уговорката, че наличието на остри публични конфликти не означава, че е налице систематично, постоянстващо противопоставяне срещу БОППК, от който и да е политически субект. Напротив, дори неадекватността на преобладаващия подход е свидетелство за местния, преобладаващо спонтанен отклик на нашата политическа класа към проблема. А тази „самоорганизирана“, криволичеща и не особено ефективна линия на противодействие срещу ОППК със самата си наличност е вече много положителен, сравнително нов факт.

Прави впечатление, че респондентите винаги стигат до онагледяващи тезата им примери. Ако съдим по тях, прокуратурата по принцип би следвало да има този приоритет, но едва напоследък дава основания да се мисли, че нормативното предписание се реализира и във всекидневната работа на прокурорите в по-забележима степен. Обяснение за направената констатация, са както позоваванията на крайно неугачните персонални назначения на предишните двама главни прокурори, от чиято работа зависи как действа цялата силно йерархизирана институция с огромна власт, така и примерите за обвързването на прокурорите било партийно или с други групировки. По отношение на обвързаностите – политически, криминални или други нелегитимни¹³ – повечето респонденти, които отбелязват проблема, не правят разлика между прокурори и съдии. Единствената по-отчетлива разлика е подчертаването на по-голяма податливост на прокуратурата към пряк политически натиск от управляващите.

Получената емпирична картина не оставя място за съмнение, че българската правораздавателна система не действа като цялостен институционален механизъм. Институциите не действат като система и затова няма приоритет, който би предполагал висока степен на обществена отговорност в решаването на социален проблем. При липсата на реална съдебна система правосъдието се разпада на механична сума от правораздавателни случаи с твърде противоречив опит и разочароващ общ резултат. Без опора в системата обаче конкретните съдебни състави омекват пред натиска на ОППК върху тях и фаворизират формалните основания за произнасяне на присъдата. Именно формалните елементи са най-слабото място в работата на досъдебната фаза в правораздаването, която не работи с оглед състезателно доказване на истината.

Специфична проява на същинския проблем е и масово споделяното убеждение, че „съдът само съди“, а причините за това съдебните резултати да се разминават с необходимостта от справедливост в разумни срокове се приписва на множеството дефекти на елементите на системата и на качества/недостатъци на участниците в нея. Така обяснението на проблема се замества от поредица изобличения за множество реални дефицити и простъпки, най-вече в полето на досъдебната фаза на правораздаването.

От работата на всеки конкретен съдебен състав се очаква безусловно да е безпристрастен арбитър. Обществото очаква и от съдебната система като цяло да работи в интерес на гражданството, т.е. да е ефективно в определянето на справедливи присъди в разумни срокове. Тъкмо това обаче систематично не се получава у нас. Това е проблем именно на системата и най-вече на нейната вътрешна подсистема за саморегулация, включваща механизмите за кариерно израстване, висши назначения, административен процес, контрол и професионална етика.

У нас съдебната система се разглежда само като елемент от разделението на властите, т.е. въпросът за нейното устройство и функциониране се свежда сякаш единствено до устройството на държавата. Огромният дефицит е, че самата държава не е във връзка с обществото и, в частност, с гражданското общество.

¹³ Например масонство, но и междуличностни мрежи...

Дизайнът на гържавната власт изхожда от презумпцията, че тя ще векува. Липсват ключови предпоставки за ефективност на гържавните институции:

- допускането, че те не са нищо повече от инструменти за решаване на определени задачи и, следователно, трябва да са пластични, съобразно динамиката на задачите, които решават;
- допускането, че като всеки инструмент, те са несъвършени и, следователно, подлежат на постоянно усъвършенстване чрез механизми за външен контрол;
- допускането, че за да може да се отчита начинът на работа на гържавните институции, те трябва да функционират по начин, позволяващ да се следи резултатността от тяхната работа;
- че основният критерий за резултатност от работата на публичните институции е в каква степен те решават проблемите на обществото и защитават интересите на гражданите.

В това е коренът на безрезултатната БОППК. Сегашният модел на гържавно устройство, не е поставен в зависимост от неговата резултатност. Крайно неразвити са функциите за отчетност на публичните институции.

Оттук единственият проблем, на чието решаване е подчинено устройството и на съдебната власт, е този за нейната независимост. От една страна обаче този модел твърде зле осигурява реална партийнополитическа независимост – както по отношение на политическите партии, така и на изпълнителната власт. От друга страна, сегашният институционален модел гарантира и безотчетност, а оттам и разбираема безотговорност. Тази институционално гарантирана безотговорност, в комбинация с гарантираната от конституцията висока степен на самостоятелност, позволява на съдебната система да се а) капсулира по отношение на обществения живот; б) да се откъсне от съдържателни критерии за ефективна работа и, следователно, в) да подчини вътрешните си механизми на други критерии (били те лични лоялности, политически обвързаности или други корпоративни зависимости). Така системата става изключително консервативна, като същевременно е подложена на изключително голям риск от развала (корупция), поради липсата на ясен критерий, който да разграничава действието в обществен интерес от действието в негов уцърб.

Това, естествено, е общ проблем пред функционирането на съдебната система, но в сблъсъка ѝ с проблема за БОППК този общ принципен въпрос придобива особена острота. ОППК по същество застрашава самата жизнеспособност на обществото и точно в този пункт способността за саморегулация на „обществения организъм“ става вече съдбовна. Точно в сблъсъка с този проблем най-остро се онагледява принципният порок на сега действащата съдебна система чрез двойствената ѝ неспособност да постига резултати, но и да се саморегулира.¹⁴

¹⁴ За конкретна информация по този въпрос виж публично достъпните доклади от анализи на Институт „Отворено общество“, Центъра за либерални стра-

Ето защо големият въпрос пред нашето изследване е до каква степен респондентите имат съзнание за тази сложност на проблемната ситуация.

2.5. Какво да се прави – стратегии и програми за действие

Получената аналитична диагноза показва едно много по-сложно предизвикателство пред предполагаемо добронамерената законотворческа инициатива на депутатите. Защото, както става ясно, ефективност на законодателната инициатива, включително по отношение на изграждането на органите, които следва да имат специализирани функции в БОППК, не може да почива само на личен опит, колкото и специфичен и тясно професионално експертен да е той.

Важен е фактът, че съществува идеята за цялостна политика на БОППК с евентуален център в структура на НС. Още по-съществено е, че дължимото качество на подобна секторна политика в пряка защита на дълбоко засегнат обществен интерес може да се получи от взаимодействието между множество публични субекти (гържавни и неправителствени институции).

Такова разбиране е присъщо повече на сумарния експертен дискурс по темата, отколкото на индивидуалните експерти. Само единици от нашите респонденти биха разпознали тази теза като своя. Но повечето споделят идеята за сложност и многопосочност на такава политика, макар че всеки един от тях да би конкретизирал пакета от парламентарни инициативи в тази област по съществено различен начин.

Не е логично да се очаква висока резултатност и ефективност от едно твърде проблематично поради сложността си междуинституционално взаимодействие, при положение че всяка една от институциите, които трябва да участват в партньорството, сама по себе си е носител на проблеми. Оттук и въпросът за отговорността на народните представители пред предизвикателството на БОППК придобива съвършено различно звучене – ако пасивността и отказът от инициатива са безусловно укорими, това важи и за илюзията за неограничавана от нищо свобода за парламентарни инициативи или лидерство при провеждането на такава секторна политика.

Има важни кълнове на реална експертиза с евентуално продуктивно приложение поне в рамките на възможен публичен дебат с ключово парламентарно участие, ако не и домакинство. В контекста на историческа неопитност, публично доказуема съпричастност на среди от основните партии към икономическите форми на организираната престъпност и към политическата корупция, това не бива да се пренебрегва.

Ситуацията не е безперспективна или принципно невъзможна, но е изключително специфична и особено сложна, като институционална структура от системен поряdbък, включваща в себе си заинтересованите гледни точки на участниците в политическия живот.

3. Основни изводи от проведения анализ и препоръки

3.1. Основни изводи

Най-важните особености на актуалната ситуация в БОППК са две. Първо, тя е съществено амбивалентна като цялостен характер и във всеки един от детайлите си. Второ, сегашното положение не е отчетливо различно от очакваното естествено състояние на БОППК съобразно спецификата на макрообществените условия. Настоящото положение не е резултат от преднамерена политика на съпротива срещу такава борба. Ако през последните две десетилетия действията за ограничаване поне на организираната престъпност и особено на корупцията по високите етажи на властта не са били особено резултатни, това се дължи повече на цяла поредица специфични обстоятелства, отколкото на някаква преднамерена, последователно провеждана линия на политическата класа в защита на свой егоистичен интерес.

Отвъд тази най-обща констатация важни са детайлите:

Първо, по отношение на амбивалентността – от една страна, безспорно положителен е фактът, че у нас има партии, които отдавна имат траен ангажимент към БОППК; имат свои структурни звена, за които тази материя е обект на програмни разработки; разполагат с експерти с професионален опит и периодично се занимават с този въпрос като политически приоритет. От друга страна обаче, това далече не са всички партии, а само по-старите, а и в повечето случаи партийните програми рядко преминават в практически действия; програмните заявки не рядко търсят повече PR ефекти, а не преминават в разчетени планове за действия. Накратко, говоренето преобладава над действието; добрите намерения са неизмеримо повече от резултатите в полето на БОППК.¹⁵

Изминат е важен път в натрупване на опит, но действията са повече по метода на проба и грешка и цялостната траектория на изминатия път оставя впечатлението за хаотичност, а не за последователност и приемственост. С по-голямо основание може да се говори за отделни, разноразпосочни и разнокачествени действия срещу ОППК, отколкото за цялостна политика – промислена, основана на резултати от анализи, ресурсно, институционално и кадрово осигурена и постоянно актуализирана.

НС може да представи дълъг списък от законодателни инициативи, чиято експлицитна мотивация е БОППК, но дори в най-сериозните законодателни инициативи – например за създаване на специализирани институции (като ДАНС, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, БОРКОР) – могат да се посочат непромислени моменти¹⁶. А отделно от това практиката в реализацията на тези законодателни инициативи се оказва в редица случаи пряко противоположна на законотворческото намерение.

Макар да има отделни примери за партийнополитически съпротиви срещу конкретни инициативи за БОППК, то няма основание да се го-

¹⁵ Единна национална стратегия за противодействие на престъпността (16 юли 1998 г.) http://sun450.government.bg/old/bg/oficial_docs/strategies/srategy_crime_bg.htm. Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=577>

¹⁶ Дори „вратички“.

вори, че има устойчива линия на партийно политически натиск срещу тази частна секторна политика за вътрешна сигурност. Причина за това е липсата на такава обособена, трайна секторна политика, но е налице постоянна съпротива по линия на ведомствената инерция в държавните институции, които генерират корупционните практики от систематичен порядък. Оттук и принципната неадекватност на доминиращата досега парадигма в борбата с БОППК, която залага на полицейско разследващи и наказващи мерки, а не на политика на институционална превенция.

НС използва интензивно целия арсенал от инструменти, с които би могъл да участва в БОППК, но ефективността на тази борба в решаваща степен зависи от това дали другите публични институции оказват активно съдействие на парламента. Фактор е и доколко съдебната система у нас разглежда тази борба като свой приоритет. Фундаменталната криза, в която се намира българската съдебна система, по същество изключва възможността резултатите от работата на НС да доведат до краен и траен обществен резултат.

Второ, по отношение на макроограничителните условия, които рамкират полето за действие на НС – не би могло да се стигне до особено голяма резултатност в БОППК, докато действията, които я реализират, третираят ОППК като механична сума от отделни престъпления, а не като съществен структурен проблем на обществения живот, засягащ жизнеспособността на българското общество. Разпространената илюзия, че партиите разполагат с капацитети по тази специфична материя поради простия факт, че в техните редици има бивши полицейски служители, и принципната неадекватност на пеналистската парадигма към условията за систематична корупция са в основата на неуспехите. Докато макросоциалните предпоставки правят партиите заложници на клиентелни и корпоративистски интереси, не може да се очаква у нас да има традиция на автентична представителна демокрация и носители на автентична политическа култура, включително между мнозинството на народните представители. Потенциалът на НС не може да се реализира, дори и за парламентарен контрол, в условия на нормативно гарантирана безотговорност на публичните институции, в това число в съдебната система.

Изключителната сложност на проблемната ситуация произтича от наслабяването на твърде много и разнородни фактори:

- наследството на социализма като манталитет, но и като начин на работа на публичните институции, включително МВР, следствието и прокуратурата;
- недостатъчната компетентност, която пределно сложната и деликатна материя на БОППК предполага, но не се създава от правоохраняващите органи и техните обучителни структури;
- дифузната ангажираност на различни институции с тази секторна политика, която предлага особено трудно междуведомствено взаимодействие;
- необходимостта от обособяването на борбата с политическата корупция и свързаната с нея организирана икономическа престъпност като особен случай, съществено различен от борбата с кон-

венционалните престъпления, включително и необходимост от тясно специализирани институции за противодействие;

- конституционни дефекти в баланса на властите и техните специализирани институции и то не само в съдебната система;
- липсата на политическа воля за БОППК – било поради реактивния маниер на водене на политика у нас, било поради подчиняването на тази секторна политика на други партийнополитически приоритети, било поради заинтересованост от показна, не ефективна работа.

Има възможни действия, които биха могли да повишат резултатността от провеждането на БОППК в рамките на сегашните институционални условия. Решителен пробив към качествено по-добра резултатност и ефективност може да се очаква само след провеждане на преднамерена, цялостна и систематична политика към институционално ограничаване на полетата, в които се пораждаат условия за ОППК.

3.2. Препоръки

3.2.1. Възможни действия за повишаване резултатността в БОППК при сегашните условия

Те имат няколко основни приоритета:

- **Обучителни програми**

Професионалният опит, придобиван в службите за сигурност, не бива да бъде единственият източник на експертиза в полето на БОППК. Тази материя от години е експертно разработвана в страните с развити демократични традиции. По линията на житейския опит не може да се излезе от парадигмата на преследването и наказанието като основен инструмент за БОППК. Сложността на тази материя предполага с нея да бъдат систематично запознавани и депутатите, най-малкото при постъпването им на длъжност, за да са адекватни реакциите им след това при работата над конкретни законодателни инициативи в полето на БОППК. С още по-голяма значимост и в дълбочина такова обучение от авторитетна инстанция е необходимо за членовете на специализираната парламентарна комисия (комисии), с ангажимент към тази проблематика. На такова специализирано обучение би следвало да подлежат и участниците във всички други правоприлагащи институции, както и журналистите с ресор политика, поради изключителната важност на тяхната работа като посредници при формирането на обществената подкрепа за политиката на БОППК.

Ключовият съдържателен акцент на обучителните дейности би следвало да бъде разликата между отделни действия за БОППК и специфична систематична, устойчива политика в този сектор за сигурност и, съответно, приоритизиране на превенцията чрез въздействие върху институционалната среда, в която се пораждаат предпоставки за ОППК. Обучителната дейност не отменя необходимостта от собствен експертен ресурс на НС, който да обслужва трайно инициативите в полето на БОППК, осигурявайки институционална приемственост и деполитизация.

• Конституиране на парламентарна комисия

На второ място, в контраст със съществуващото положение, решително може да се промени ролята и статута на една парламентарна комисия, която има за свой ресор БОППК. Това предполага, първо, концептуално изясняване на целия спектър от възможни ангажменти – от инкасиране на сигнали, анализ на информационни потоци, разработване на идеи за законодателна инициатива, анализ на типологични случаи, заради открояване на причините, пораждащи корупционните поведенья (вероятно в пряко взаимодействие с други институции от рода на БОРКОР, комисия за конфликт на интереси и пр.), разработване на специфични механизми за тематичен парламентарен контрол – върху всички публични институции и върху онези в сектора за сигурност, в частност, за да се стигне до участие при формирането на програмните задачи за работата на публичните институции за сигурност и до участието при контрола върху тяхната отчетност. Ясно е, че подобно концептуално изясняване на компетенциите и правомощията на подобна парламентарна комисия ще означава след това и действия по нейното структурно (административно), ресурсно и кадрово осигуряване, за да е адекватна тази парламентарна структура на функциите, които такава институция следва да изпълнява в рамките на национална политика по БОППК. Без интегриран институционален апарат провеждането на цялостна политика е невъзможно, а в полето на БОППК подобно очакване би било особено нереалистично, доказано убедително от досегашната практика.

• Програма за партньорства

Приоритетността на националната политика на БОППК, към която парламентът като цяло и неговите комисии следва да имат пряк ангажмент, изисква привличането на устойчива мрежа от партньори в целия спектър от дейности в реализацията на тази политика – обучителни, концептуално-аналитични, законотворчески, експертни, контролни. Това означава да бъде разработена цялостна програма за взаимодействие с различни български и чуждестранни партньори на НС, която да преодолее основния проблем на досегашния модел на партньорствата – техният *ad hoc* характер и, съответно, ефимерност на резултатите. Ръководството, координацията и периодично актуализиране/преориентиране на такава програма естествено следва да бъде основен ангажмент на бъдещата парламентарна комисия за БОППК.

От изброеното по-горе се вижда, че посоката за действие на това равнище има общ знаменател. Най-общо казано, става дума за мобилизация на нови публични (институционални) ресурси и на разностранна обществена и експертна подкрепа за формиране на трайна секторна политика за БОППК.

3.2.2. Възможни действия по промяна на институционалния дизайн на публичните институции, от които зависи обхвата и интензивността на ОПК

Контролните функции на НС, осъществявани основно чрез неговите постоянни и временни комисии, са съществени. Най-важната роля обаче, която то може да има като участник в провеждането на политики на БОППК, е законотворческата. Качествено нова резултатност в тази секторна политика за сигурност може да има само след предприемане-

то на конкретни мерки за превенция чрез промяна в дизайна на публичните институции. Това извежда на преден план ролята на НС, защото чрез създадените от депутатите закони се определя организацията и начинът на работа на министерства, агенции и комисии.

Законодателната инициатива, чрез която може да се постигне ново качество на БОППК в отговор на очакванията на българските граждани и на междудържавните обединения, в които страната членува (на първо място ЕС и НАТО), следва да има три основни приоритета:

- **Вътрешноведомствени структурни промени
в механизмите за работа**

Организационният дизайн на публичните институции е основен фактор, пораждащ систематичната корупция и способстващ за голяма част от дейностите на организираната престъпност с пряк макроикономически и политически ефект. Тук не става дума толкова за важните закони, които уреждат начина на работа на полиция, митници, НАП, както и на останалите институции в сферата на сигурността. По силата на сега действащата Конституция у нас по никакъв начин не е правно уреден статутът на гражданството и на гражданското общество. Съответно, публичните институции са учредени с оглед задачата им да бъдат органи на власт, а не посредници в защита на публични интереси. Това означава, че има огромен простор за законодателни промени в полето на Закона за администрацията, Закона за държавния служител¹⁷ и др., в които могат да се зложат структурни механизми, минимизиращи предпоставките за корупционни поведениа. В Закона за обществените поръчки могат да се зложат механизми, отвеждащи към отговорно поведение на лицата, които провеждат търговете, но това не са измежду сега подготвяните промени в този закон. Изчерпателното изреждане на всички закони, регулиращи работата на институции, чрез които се реализират секторни политики би отнело няколко страници, а практически във всеки от тях има какво да бъде променено, ако противодействието срещу корупцията е действителен политически приоритет. Само като пример ще посочим необходимостта от систематично провеждане на принципа на „мълчаливото съгласие“ в работата на публичните институции, които да промени сегашната практика на „мълчалив отказ“.

- **Междуведомствена координация**

През последните години с оглед на разрастващата се обществена опасност от ОППК и под външен натиск у нас бяха създадени редица структури за противодействие срещу тази социална патология, които вече бяха споменавани неколккратно – ДАНС, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, БОРКОР, Комисия за конфликт на интереси и т.н. В голяма част от случаите създаването на съответния публичен орган е резултат на натиск и от специфични конюнктурни обстоятелства. Тъкмо те, а не цялостна промислена концепция за политика за БОППК, стоят в основата на разписаните в съответните закони механизми за работа. По най-фрапантен начин това обстоятел-

¹⁷ Да напомним, че за разлика от българската традиция, в която служителите обслужват държавата, в англоговорящите страни традицията е да има служители, които предоставят публични услуги. Разликата е фундаментална.

ство проличава на равнището на липсващото взаимодействие между тези институции. За да се постигне ново качество и резултатност в БОППК на първо място трябва да възникне цялостна концепция за междуинституционалната синергия между министерства, агенции и комисии, а това означава задължително законодателни промени, засягащи начина на работа на всяка от тях. Това включва и връзката им с НС като участник в тази секторна политика.

• Конституционни промени

Несъмнено най-фундаменталните предпоставки, от които може да се очаква да произтече очакваната промяна в резултатността на БОППК, засягат конституционните промени.

По съвършено нов начин трябва да се уреди мястото на публичните институции в логиката на общественения живот като решително се излезе от сегашната парадигма, при която гържавата по същество подменя обществото. Това означава на първо място да се изхожда от принципа за самоорганизация на обществения живот чрез хоризонтални взаимодействия между частни субекти, а оттам – ролята на публичните институции да бъде ориентирана към ефективно и отговорно предоставяне на услуги на гражданите. Това означава, че е необходим не частичен ремонт на сега действащата конституция, а съвършено нов устройствен закон на публичния живот. Особено внимание заслужават конституционните разпоредби, които уреждат механизмите на политическия живот – представителството на интереси, принципите на изборния процес, механизми за носене на отговорност, баланса между институциите и пр. Тук не е възможно да се влезе в детайлите на тази материя, която предполага разгръщането на аргументация от съвършено различен порядък и фонови експертни знания. Цялостното преосмисляне на конституционния дизайн на публичния живот в България следва да стане от позициите на краен брой ясни принципи:

- институционализация на ориентираното към конкретен резултат политическо действие;
- постоянна динамика в цялостния институционален дизайн на обществения живот;
- механизми за санкциониране на ефективността от управлението;
- механизми за отговорност чрез прозрачност и партньорство с гражданското общество.

Докато тези фундаментални предпоставки за промяна в начина на провеждане на политики у нас не бъдат реализирани, БОППК ще бъде обречена на половинчатост и разочароващи резултати.

ПАРЛАМЕНТАРЕН КАПАЦИТЕТ ПРИ РЕАЛИЗИРАНЕ НА ПОЛИТИКИ ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ

Румяна Коларова

Проблемът, на който настоящият анализ търси обяснение и възможни решения, е неефективността на политиките за борба с организираната престъпност и политическата корупция. Тази неефективност е устойчива характеристика на българската политика.

Парадоксалността на проблема има две измерения, които пряко са свързани с ролята на НС. Първото е, че от 1998 година¹⁸ мерките за противодействие на корупцията на високите етажи и борбата с организираната престъпност са приоритет на всяко едно правителство. Те са и в основата на ефективните политически атаки на всяка парламентарна опозиция, но също така са причина за политическия успех на всички извънпарламентарни формации, които получават парламентарно представителство. Тази политика гъвкаво е основен приоритет на „нови партии“, които формират правителство с устойчива парламентарна подкрепа при първия си парламентарен мандат – през 2001 НДСВ с подкрепата на ДПС, а през 2009 ГЕРБ с подкрепата на АТАКА.

Това означава не само и толкова, че организираната престъпност и политическата корупция са тежък хроничен проблем на българското общество и политическа класа, но също така и преди всичко, че обещанията за БОППК са устойчив генератор на електорална подкрепа във всяка предизборна ситуация, а публичното обявяване на правителствени действия в тази насока гарантира стабилизиране на доверието и подкрепата за всяко действащо правителство. Много се говори за дефицит или наличие на „политическа воля“ на управляващите за БОППК, но като че ли се пренебрегва фактът, че от 1998 година на всички проведени избори се регистрира не само устойчива, но и нарастваща воля на избирателите за подкрепа на политики насочени към БОППК.

Същевременно не може да се твърди, че управлявалите от 1998 година четири правителства просто и само са симулирали БОППК, без да пред-

¹⁸ 12 години, през които са управлявали четири различни кабинета, проведени са три поредни избора за парламент, които са произвели три различни мнозинства.

приемат никакви конкретни мерки¹⁹. По-скоро можем да формулираме хипотезата, че поне до момента политиката в тази област е „кокошката, която снася златни яйца“ за всички участници, потребяващи чрез политическия процес публичен ресурс – за „политическата класа“, за благодетелстващите се от корупционни схеми, за извънпарламентарните сили и неправителствените организации, които търсят канали за участие в публичните политики, а може би и за самата организирана престъпност. И до момента никой не се е оказал достатъчно недалновиден, за да убие тази своеобразна златоносна кокошка.

Добре известна в политологията е силната корелация между антикорупционните призови и политическия популизъм. В българския случай това означава, че доколкото през последните 12 години антикорупционното говорене е характерно и за традиционни, и за нови партии, и за управляващите, и за опозицията, дотолкова при всички тези формации едновременно и паралелно могат да се регистрират нарастващи нива на политически популизъм²⁰ и свързаните с него особености на процеса на правене на политика – опортюнизъм, безотчетност, неефективна представителност и т.н.

Така констатираното състояние обаче би трябвало естествено да ерозира межупартийната конкуренция, която е същността на всеки демократичен режим или качествено да промени този модел. Една от задачите на настоящия анализ е да се констатира как и до колко промените в модела на межупартийната конкуренция влияят върху институционалния капацитет на НС в БОППК.

В анализите по темата многократно е коментиран *политикономическият генезис на корупцията и организираната престъпност* – законовата уредба на процеса на приватизация и действията на изпълнителната власт в съответствие със (или в нарушение на) тази законова уредба. Но 12 години, след като основните фактори, породили тези две явления са публично идентифицирани и всички участници в политическия процес експлицитно си поставят за цел да ограничат и противодействат и на корупцията и на организираната престъпност, големият въпрос вече е къде е *генезисът на безпомощния политически плурализъм*²¹ в тази секторна политика. Става дума за наложил се модел на парламентарни решения, при които мерките срещу корупцията и организираната престъпност циклично се оказват „двигател на политическата промяна“, чрез която се възпроизвежда статуквото – старите мнозинства и старите политици си отиват, без да им бъде потърсена политическа отговорност, а новите партии и депутати запазват предшния алгоритъм на действие и получават възможността за устойчиво управление за един цял парламентарен мандат. В случая от съществено значение е сравнението с предишния период, през който са характерни предсрочни парламентарни избори и неустойчивост на парламентарните мнозинства.

¹⁹ Например в началото на периода за кабинета Костов виж Единна национална стратегия за противодействие на престъпността (16 юли 1998 г.) http://sun450.government.bg/old/bg/oficial_docs/strategies/srategy_crime_bg.htm, а в края на периода за кабинета Борисов – Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&id=577>

²⁰ Андреев, Светослав „Видове популистки партии и бъдещето на демокрацията в България“, Политически изследвания, 2007:4, с. 3–31.

²¹ Томас Кародърс „Краят на парадигмата на прехода“, Разум.

Един от съществените въпроси, на които това изследване не може да даде отговор е дали тази устойчива електорална подкрепа за антикорупционни партийни и правителствени обещания ще генерира промяна в неефективния до момента модел на реална политика за БОППК или ще продължи да ерозира съществуващата партийна система, която е достигнала емпирично абсурдни нива на нестабилност²². Тези нива на нестабилност в предпочитанията на избирателите означават, че повече от половината от гласуващите на три поредни парламентарни избора не търсят отговорност от изкаралите пълен мандат депутати, а просто искат да ги сменят с нови, но всъщност политически непознати кандидат-депутати.

Задачата на настоящия анализ е да се фокусира върху работата на НС и да анализира институционалния му капацитет за пробив в *стабилизиращият се модел на дифузен политически популизъм*, характерен за всички партии изработващи позиции, програмни декларации и парламентарни инициативи в сектора на БОППК.

При аналитичните оценки най-лесната и непродуктивна констатация е, че политиките за противодействие на корупцията и организираната престъпност силно се политизират. Банална истина е, че мерките в тази сфера изискват принципно съгласие (базов консенсус) на всички политически сили, а през изминалите 12 години те непрекъснато са сфера на най-остро политическо противопоставяне, фокус на междупартийната конкуренция. Тя не дава основа за съдържателен анализ и препоръки, доколкото просто изказва в друга форма констатациите за ендемичния популизъм и високата нестабилност на партийната система.

Втората лесна, но непродуктивна констатация е, че политическите решения и действия в тази сфера се осъществяват *ad hoc* и *ad hominem*. От баналната истина, че всеки нововъзникнал, неконсолидиран режим и всяка нова политика първо се реализират *ad hoc* и *ad hominem* едва ли може да извлечем някакви съдържателни оценки на проблемите и препоръки. Освен да споделим наблюдения, че преодоляването на стила да правиш политика „според ситуацията“ и „според човека“ не може да стане чрез заявяване на политическа воля или чрез изработване на „план за действие“ и „програма от конкретни мерки“, което поне четирикратно са правили избраните политици през последните 12 години.

Все пак можем да обобщим, че четири поредни парламентарни мнозинства са взимали поредица от решения, както при липса на базов консенсус, така и при липса на дългосрочна стратегия²³.

²² Нормалните нива на електорална неустойчивост от 10–12% обикновено еднократно се регистрират при парламентарни избори, свързани с появата на нови партии. При повторението им се говори за ерозия на партийността в парламентарното управление. За разглеждания период нивата на неустойчивост на партийните предпочитания на избирателите в България са изключително високи и са съществено нараснали спрямо предишните три парламентарни избори, както може да се види от таблицата:

1991	1994	1997	2001	2005	2009
13,6%	14,7%	28%	48%	40%	46,5%

²³ Две очевидности, чиято констатация сама по себе си не може да доведе до съдържателна оценка или конкретни препоръки.

1. Институционални параметри на анализа

При така описаната ситуация институционалният пробив в БОППК не може да бъде заслуга на отделна партия или управляваща коалиция поради характерната за парламентарните демокрации приемственост в ключовите политики (в европейските демокрации секторните политики могат да бъдат ефективни, само ако има принципно съгласие между основните политически партии съответно представляващи основните управленски алтернативи). Затова посочените вече стратегии на изпълнителната власт са само предусловие, но не могат да са симптом за институционален пробив в политиката за БОППК. Институционалният пробив може да се осъществи единствено и само в парламента.

В този контекст твърдението, че институционалният пробив в БОППК не може да бъде извършен „по целесъобразност“, означава, че той не може да бъде резултат от приемането на (поправки в) един или няколко специализирани закони. Както се посочва в сравнителните изследвания на проблема и както е очевидно от използваните критерии за мониторинг и оценка в рамките на ЕС и в глобален план качествена промяна в противодействието на корупция и организирана престъпност се дължи не на успешно целепологане (реформи), а на промяна в нивото на процедурна „почтеност“ (integrity), постигано чрез нарастване на прозрачността и отчетността на основните политически институции, сред които парламентът има първостепенна роля.

При парламентарната форма на управление законодателните институции със специфична организация, която може да претърпи съществени трансформации. Това в голяма степен е практика за НС, като през последните двадесет години можем да констатираме не само съществени разлики в Правилника за организация на дейността на събрания с различни парламентарни мнозинства, но и качествени промени, извършвани в рамките на един непрекъснат мандат. Разбира се, тези различия в правилниците за организация на дейността на парламентите могат, както да улесняват, така и да затрудняват изпълнението на основните функции.

За съдържателния анализ на ролята на НС в политиката за БОППК са взети предвид не само мненията и оценките на интервюираните експерти, но също така данните от дейността на специализираните парламентарни комисии и резултатите от обзор на медийните публикации по темата.

2. Институционални дефицити на НС

При функционалния анализ на законодателните институции се извеждат пет основни характеристики на дейността²⁴, които гарантират ефективността и ефикасността на парламентарния процес. Съобразно с тях ще оценяваме наличните дефицити и възможните мерки за тяхното компенсиране.

²⁴ Вж. Carey, John M. „Legislative Organization“ in: The Oxford Handbook of Political Institutions, 2006, pp. 430–454.

2.1. Информираност

По дефиниция добрата информираност гарантира ефективни решения, чрез които при това се избягва партийното противопоставяне – колкото и това да изглежда парадоксално, факт е, че партийната алтернативност в добре информираните политически решения не се проявява чрез взаимноизключващи се алтернативи, а въпреки противопоставянето винаги съществува не само „точка на пресичане“, а поле на взаимно приемливи решения.

При сегашното ниво на развитие на средствата за комуникация по презумпция информираността на парламентаристите е висока, но в парламентарния процес, както всички изследователи подчертават и както наличните бази данни за парламентарния процес показват, добрата информираност се гарантира не от средствата за комуникация, а от: (1) професионализацията на парламентаристите и (2) създаването на специализирани екипи и звена, които да обслужват законодателите.

Доколкото един от основните източници на информация за този анализ е „интервюта на експерти“ е необходимо да направим следното уточнение. В групата на нашите респонденти са включени не толкова хора със статуса на експерти, а политици с дълъг опит в сектора. Дългият опит обаче не предполага задължително професионализъм.

Всички интервюирани „експерти“ изрично подчертават, че в политиката за БОППК дефицитът на професионализъм е първият голям проблем на парламентарната ефективност. При това според „експертите ветерани“ (хора, които са активно ангажирани с проблематиката повече от 10 години) дефицитът на професионализъм става все по-голям, т.е. нараства вместо да намалява. Това наблюдение би могло да има много елементарно емпирично обяснение – високата степен на обновяване на депутатския състав. Но дори количествения анализ на данните показва, че това лесно обяснение е подвеждащо – макар в 40-ото НС делът на новите депутати да е относително по-нисък (виж приложената таблица), това според експертите не е довело до по-висок професионализъм.

Народно събрание	38-о	39-о	40-о	41-во
% депутати с първи мандат	61,3%	68,3%	42,9%	70,8%

Всъщност в ресорните политики от значение е на първо място устойчивостта в ресорите и членския състав на постоянните парламентарни комисии. Подобна устойчивост може да бъде констатирана и на основата ѝ са подбрани „експертите“, чието мнение се анализира. Но от много по-голямо значение за професионализацията е специфичната циркуляция на политически отговорни кадри – от парламента в кабинета и обратно. При ефективно работещите парламенти правилото е, че специализираните парламентарни комисии задължително включват, както бивши, така и бъдещи министри в съответната секторна политика.

В българския случай Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред на последните три НС включва само един бивш министър и нито един бъдещ, т.е. нито един от министрите на вътрешните работи не е бил, преди заемането на поста си, член на ресорната комисия. Липсата на парламентарен опит в ресорната комисия на новоизбраните министри на вътрешните работи до голяма степен може да обясни

преобладаващата оценка на интервюираните експерти, че в своите инициативи те се съобразяват преди всичко с позициите и гледната точка на кадрите от изпълнителната власт и тотално пренебрегват натрупаната в парламента експертиза²⁵. С тази закономерност можем да обясним и радикалното противопоставяне между министрите на вътрешните работи и парламентарната опозиция – нито един от тези политици не е имал възможност да участва в заседания на ресорни парламентарни комисии, които се характеризират и с конструктивни дебати между политическите противници.

Вторият фактор, който обуславя липсата на професионализъм по-специално сред парламентаристите, ангажирани с антикорупционната политика, е своеобразната „въртяща се врата“ – всеки следващ парламент се бори срещу корупцията и обвързаността с организираната престъпност на предишното правителство и предишното парламентарно мнозинство. Това на практика означава, че няма приемственост и няма общи стандарти. Затова първата стъпка към гарантиране на професионализъм и висока степен на експертиза е настоящият парламент да започне да санкционира корупцията на своето правителство и на депутатите от настоящото парламентарно мнозинство.

Другият голям дефицит свързан с информираността, обикновено се описва от нашите респонденти като липсата на „систематизирана информация“ и „цялостна картина“ за състоянието и динамиката на организираната престъпност и корупцията. В парламентарните демокрации „систематизираната информация“ и „цялостната картина“ могат да бъдат резултат единствено и само от целенасочените усилия на изпълнителната власт. Негативният ефект, който липсата на единни информационни системи в правоприлагащите институции има за политическите решения е многократно коментирани, но това не се дължи на специфичен институционален дефицит на парламента и със сигурност не може да се реши чрез институционални промени в НС. Всъщност за депутатите в НС по-съществени затруднения поражда практиката на многобройни допълнения и изменения на действащите закони и още по-многобройни подзаконови актове, промяната на която е напълно в правомощията на кабинета. Сред експертите има поне двама, които твърдят, че депутатите „не си познават законодателството“. Но почти всички интервюирани подчертават, че в парламента има хора „теоретици“, но няма „практици“. В случая едва ли става дума за изчерпателно познаване на действителността, а по-скоро за липса на опит, свързан с действието на цялостната и сложна система от подзаконови актове, които регламентират и регулират сектора²⁶.

Макар това да е утвърдена практика за НС не само в сектора на политиката за БОППК трябва да констатираме, че има примери на позитивно решение на проблема, при това в рамките на натрупания бъл-

²⁵ При останалите ресорни комисии това не е еднозначна тенденция – при министрите излъчени от БСП това лесно може да се констатира, а дори когато анализираме номинирането на министри от нови партии с първи мандат в парламента може да подчертаем, че се използва натрупана лична експертиза натрупана или в предишни легислатури или на ръководен пост в публичната администрация на съответното министерство.

²⁶ Според анализа на подзаконовите актове Законът за устройството на МВР е един от четирите закона с най-много подзаконови актове (37 подзаконови акта) – виж Юридически барометър, брой 2, с. 6–8.

гарски парламентарен опит. Контрапродуктивната практика на законодателствуване „на гребно“ в областта на избирателните закони и закона за политическите партии беше ограничена с консенсусното решение за приемане на Изборен кодекс. Вярно, че в сферата на изборното законодателство от изработването на проекти²⁷ и внасянето на проектозакони до приемането на законодателния акт минаха повече от 12 години, но промяната в нормативната база е качествена. По аналогичен начин биха могли да се решат проблемите в сектора на БОППК – с пакет от закони, които да формират кодекс. За това също отдавна има принципен консенсус.

Липсата на специализирано експертно звено – аналитичен парламентарен отдел – е хронична слабост на НС. Единствено за две години (от 1995 до 1997 г.) благодарение на донорска програма на САЩ такъв отдел е функционирал. През останалите мандати в НС експертна помощ се оказва:

- или чрез специализирани законодателни съвети (практика на БСП, свързана с добре познатите на тази партия механизми на изготвяне на експертни становища през периода 1950–89 г.);
- или чрез *ad hoc* проекти – двата типични примера са: (1) няколкото проекта за избирателен кодекс, които имаха външни поръчители и донори, но не бяха свързани с реалния законодателен процес на 38-то, 39-ото и 40-ото НС и се оказаха безрезултатни; (2) студентската практика, чийто резултат е екстензивното събиране на информация.

Разбира се, освен чрез специализирано звено експертна помощ може да се оказва от индивидуални експерти, работещи към парламентарните комисии, към парламентарната библиотека или към индивидуалните депутати. Тази форма на експертна помощ е доказано неефективна в българския случай не само в сектора на БОППК, но и в останалите секторни политики. Подобна дифузна експертиза не може да компенсира острия дефицит на професионализъм в българското НС, защото дейността на експертите не се оценява по произведения краен продукт – ако въобще са активни, техните задължения са свързани с текущи дейности. Единствено възстановяването на специализирано звено – отдел парламентарни изследвания – ще гарантира демократичен модел на отговорна и системна експертна помощ.

2.2. Представителност

Представителният характер на властта на парламента предполага, че законодателните решения се взимат балансирано, след отчитане на различните, често противоположни интереси. Груповите интереси, за разлика от партийните стратегии, са винаги противопоставени и затова тук не може да става дума за консенсус, а за баланс. Затова представителността в легислатурите е политически отговорна при наличие на гаранции за публичност на лобистките практики, на ефективни санкции при недеklarиран конфликт на интереси, както и при наличие на ясно формулирани етически стандарти. Гарантирането на публичността при лобистките практики и изработването на етически кодекс е неотложна задача, която е била пренебрегвана и подценявана в четири

²⁷ Първият проект е изработен през 1999 година.

поредни НС. Проектите са стигнали до първо четене и така са умрели²⁸. Проблемът с т.нар. „лобистки поправки“ не е само свързан с непубличен натиск на заинтересовани групи върху парламентаристите, но и с посочената от повечето експерти тенденция „лобистките поправки“ да генерират високи нива на корупция в централната и местните власти, както и да осигуряват процедурни защити за високите етажи на организираната престъпност. Може да се твърди, че в момента в НС няма и не може да има отговорно и прозрачно лобирание, но също така е възможно, и по мнението на експертите, многократно се реализира натиск от страна на различни групови интереси, които ефективно прокарват законодателни промени, осигуряващи им едни или други предимства²⁹. Т.е. търговията с политическо влияние е рутинна практика в законодателната дейност на четири поредни НС, но до момента системно се отлага приемането на проектозаконали, чрез които тази рутинна практика може да бъде, ако не прекратена, то поне силно ограничена.

Именно в рутинизирането на непубличния лобистки натиск може да се търси *генезиса на безпомощния политически плурализъм* в тази секторна политика. Както поне половината от експертите посочват, след приключването на основните приватизационни сделки, усвояването на публични ресурси се осъществява по закони, които се създават така, че да генерират корупция.

В 41-вото НС е направена стъпка напред, доколкото една специализирана постоянна комисия носи отговорност, както за борбата с корупцията и конфликта на интереси, така и за парламентарната етика. Но точно функционирането на тази комисия илюстрира унизителните ефекти от тежкия нормативен дефицит. Макар за първи път да има случаи на ефективно санкционирани депутати, нарушили закона за конфликт на интереси (чрез решение на съда³⁰), поне двама експерти подчертават, че при тези казуси членовете на комисията са действали по-скоро като обикновени чиновници, а не като законодатели. В действителност за продължителен период от време тази комисия изпълнява несвойствени за нея дейности, като същевременно получава и обработка в съответствие със закона огромен обем сигнали от граждани. От друга страна, при скандала „Верту“ комисията просто се оказва неспособна да наложи каквато и да е санкция точно защото липсва етичен кодекс, който да бъде приложен.

Преодоляването на съществуващия нормативен дефицит е изцяло в компетентността на НС и този дефицит много силно и трайно ерозира институционалния капацитет на българския парламент да гарантира адекватно представителство на групови интереси.

²⁸ Закон за етичните норми в работата на народния представител (30.10.2002) <http://www.parliament.bg/bills/39/254-01-99.pdf>; Етичен кодекс на народния представител (16.03.2010) www.parliament.bg/pub/cW/238etichen_kodex.doc; Законопроект за публичност на лобистката дейност <http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/8383>

²⁹ Иво Христов „Дефицити в българското антикорупционно законодателство и практиката по неговото приложение“ <http://resources.transparency.bg/Materials.html?cat=153>

³⁰ През юли 2011 година Върховният административен съд (ВАС) осъди двама народни представители за конфликт на интереси – депутатите от ГЕРБ Димитър Аврамов и Стоян Гюзелев – да заплатят минималната предвидена в закона глоба в размер на 5000 лева (при максимална 7000 лева) заради внасяне на „лобистката поправка“ в Закона за ползване на земеделските земи.

2.3. Антимажоритарност (т.е. способност на парламента да ограничава мнозинствата)

Консенсусните решения или изискването за квалифицирано мнозинство е по-скоро изключение, отколкото правило в НС. Дори и през периода от 2001 до 2009 година – гва поредни мандата, характеризиращи се с политическо отричане на мажоритарността³¹, решенията пак се взимат едностранно – от управляващото мнозинство, на което опозицията остро се противопоставя. Противоедействието на корупцията и организираната престъпност обаче е една от онези секторни политики, които гарантират своята ефективност точно чрез антимажоритарни решения.

Обикновено в българския казус квалифицираните парламентарни мнозинства се свързват единствено и само с необходимостта от конституционни поправки, чрез които да се решат структурните проблеми на съдебната система. Макар тези поправки да имат отношение към БОППК, те не са релевантни към настоящия анализ. За него обаче е от значение доколко в дейността на постоянните комисии се въвеждат антимажоритарни правила и процедури, доколкото чрез тях може да бъде ограничена силната политизация и партизация на дебата за БОППК. В НС има поне две специализирани постоянни комисии, които действат на паритетен принцип, като и двете са пряко свързани със сектора на БОППК. Затова от особено значение е да бъде оценено доколко тези комисии съумяват ефективно да функционират.

Анализът на дейността на Комисията за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика³² дава основания да се регистрира устойчива тенденция към нефункционалност и е важно да анализираме дали тя е свързана с принципа на антимажоритарност. Комисията за относително дълги периоди работи в непълнен състав и гвукратно мандатът на ротационния председател остава недовършен. Анализирайки няколко казуса ще се опитаме да покажем, че тази нефункционалност се дължи не толкова на паритетността, а на ограничения брой членове на комисията – по един от всяка парламентарнопредставена партия.

Има и позитивна тенденция – въвеждане на критерии за почтеност. Докато в другите постоянни парламентарни комисии образованието, професионалната квалификация или натрупаният политически опит се приемат като основни критерии за членство, в тази комисия очевидно депутатите от 41-вото НС прилагат по-скоро етически, а не професионални стандарти. Всъщност паритетността завишава изискванията, които се предявяват спрямо номинираните представители, и за първи път при избор на членове на парламентарни комисии се предявяват и публично отстояват изисквания за почтеност на кандидатурите, доколкото всеки партиен представител е „един и единствен“, а не „един от многото“.

Ето примерите как тези две тенденции се сблъскват. При самото конституиране на комисията през юли 2009 г., мнозинството в пленарна зала, водено от подобни етически стандарти, не подкрепя кандидату-

³¹ През първия бе обявено „разбиването на гвуполусния модел“, а през втория бе създадена управляваща трипартийна коалиция, разполагаща с 2/3 мнозинство.

³² <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/238>

рата на ДПС³³. В резултат ДПС отказва да направи нова номинация и за период от осем месеца (от 29.07.2009 до 24.03.2010) комисията работи в непълнен състав.³⁴ От края на май 2011 г. комисията отново е в непълнен състав поради промяната статуса на ротационния председател Валентин Иванов. След напускането на и парламентарната група на АТАКА, Иванов става независим и по правилника на НС трябва да бъде освободен от длъжността си на председател на комисия. Номинираният от АТАКА Волен Сидеров четирикратно не получава подкрепата на пленарното мнозинство, отново поради аргументи за драстично нарушени етични стандарти, което оставя комисията не само с непълнен състав, но и без председател. Липсата на председател поне за месец напълно блокира дейността ѝ, което принуждава останалите четирима членове да приемат нови временни правила.

Вторият казус на преждевременно приключил мандат е свързан с ротационното председателство на Яне Янев, което приключва през декември 2009, след разпадането на парламентарната група на РЗС. Само по себе си преждевременното прекратяване на мандата не би пораждало проблеми, ако след по-малко от 18 месеца, през юли 2011 година седем независими депутати не получават номинации за членство в постоянни комисии, като двама от тях са избрани за членове на постоянни комисии, а изборът на останалите пет е отложен, но не отхвърлен. Според коментари в медиите тези избори в нарушение на първоначално приетите процедури се правят от управляващата парламентарна група на ГЕРБ в отплата за подкрепата на независимите депутати за кабинета по време на третия вот на недоверие срещу кабинета Борисов³⁵.

В случая не конюнктурното нарушаване на парламентарните процедури на избор и отзоваване е от значение, а фактът, че изборът на двама независими депутати за членове на постоянните комисии напълно делегитимира принципа на паритетност, доколкото той се основава на представителството на партийните парламентарни фракции.

Всичко описано до тук е илюстрация на тезата, че засега в дейността на постоянните комисии антимажоритарността се гарантира чрез един нефункционален модел, който все още е в противоречие с наложените се парламентарни традиции на партийна номинация и партийна дисциплина. Паритетността не само води до временно блокиране на дейността на специализираната Комисията, но според някои експерти съществено влошава качеството на нейната дейност, доколкото ограниченият брой членове на комисията не могат да гарантират ресурс за законотворческа дейност.

Друг фактор, който за момента гарантира устойчивостта на мажоритарния модел на взимане на решения са създадените негативни

³³ Движението номинира Делян Пеевски.

³⁴ Не за първи път парламентарна група бойкотира участието в комисия, за да отстои своя позиция, като в предишното Народно събрание това също е стратегия на опозицията, която изцяло блокира дейността на създадената през ноември 2008 г. Комисията за контрол на ДАНС – пет месеца нейни членове са само депутати на управляващото мнозинство, а до края на мандата на 40-ото НС ДСБ и ОДС отказват да номинират свои представители.

³⁵ „Герб се отплати на независимите депутати с квота в комисии“: В. Сега 27.07.2011; „ГЕРБ уреди 2-ма независими в парламентарни комисии“: В. Труд – 27.07.2011.

публични нагласи спрямо широката парламентарна подкрепа, която бе специфична и типична за формата на управлението на БСП, НДСВ и ДПС. Кабинетът Станишев гарантира четиригодишния си мандат чрез широка следизборна коалиция, в която партийните програми и приоритети отстъпваха пред политическия прагматизъм и ситуационно зададените „предизвикателства“. Правителството разполага с парламентарно мнозинство от 2/3, чрез което успява да прокара няколко промени в конституцията, но също и устойчивото да делегитимира (компрометираща) консенсуса като процедура за взимане на ефективни и политически отговорни управленски решения³⁶.

Като се абстрахираме от партизираните и пристрастни оценки за управлението на широко коалиционния кабинет на Станишев е хубаво да подчертаем следния парадокс. Обикновено консенсусните модели се характеризират с парламентарни процедури, които ограничават ситуационните мнозинства. Ако направим анализ на резултатите от парламентарните гласувания през периода 2005–2009 година по-скоро ще констатираме засилване на относителния дял на опортюнистичните решения. Почти не намаляват характерните за българския парламентаризъм многобройни допълнения и изменения на вече приети законопроекти. С други думи имаме основание да заключим, че коалиционното управление на БСП, НДСВ и ДПС е било псевдоантимажоритарно и неговият ефект е по-скоро делегитимиране на консенсусния модел на взимане на решение, а не генериране и гарантиране на базов консенсус. Това трябва да бъде публично обсъждано и осмислено, за да бъде утвърден автентичен и ефективен модел на парламентарна антимажоритарност.

2.4. Решимост и автономност (ефективно взимане на решения)

Самостоятелността и кохерентността (последователност и непротиворечивост) на законодателните актове е основно качество, гарантиращо ефективността на парламентарните решения. Равнопоставеността на депутатите е основен принцип на парламентарното представителство. Но в състоянието на равнопоставеност по дефиниция властта да блокираш решенията силно доминира над властта да ги прокараш³⁷. Това често води до парализа и неспособност на законодателния орган да взема решения или т.нар. „зацикляне на дневния ред“.

Може би е хубаво да започнем с констатацията, че НС има годишна програма за законодателството, свързано с ЕС, но няма законодателна програма в приоритетната сфера за БОППК. Но преди да търсим стратегия, задаваща не само приоритети, но и кохерентност на законодателния процес, е хубаво да подчертаем, че единствено партиите (чрез партийната си дисциплина и сложните си коалиционни отношения) могат да гарантират решимостта и автономността в парламентарния

³⁶ Все пак според някои експерти, именно, благодарение на тройната коалиционна формула и широкото парламентарно мнозинство е могло ефективно да се създават анкетни комисии и да се осъществява парламентарен контрол върху политическата корупция. Като пример тези респонденти посочват казусът с оставката на Румен Петков. Според други именно тогава корупцията и организираната престъпност е достигнала своя апогей, който има тежки последици за сегашния парламентарен мандат.

³⁷ Cox, Gary „The organization of democratic legislatures“ in: Weingast, Barry, and Donald Wittman, eds. The Oxford Handbook of Political Economy, Oxford University Press, 2005.

процес. Без партиите мажоритарните процедури биха формирали нестабилни, ситуационни мнозинства, което би направило законодателния процес хаотичен и непрегвдим. Партиите са „портиерите“, които контролират законодателния дневен рег – като разпределят постове и определят приоритетността на проблемите. Партийната дисциплина и значението на партиите в парламентите на неконсолидираните демокрации е много по-слаба и затова законодателният процес е галеч по-неефективен.

Когато оценяваме партийността като фактор за ефективност на парламентарния процес в България, първата констатация е, че гва от анализирания за последните 12 години четири кабинета са на „нови“ партии. Терминът „нова партия“ в случая е евфемизъм, доколкото институционализирането на партиите винаги изисква няколко десетилетия, а не няколко години. Затова в разрез с политическата коректност е уместно да говорим за остър дефицит на партийност по време на управлението на НДСВ и ГЕРБ. Този дефицит на партийност еднозначно генерира дефицит на решимост и автономност на парламентарните решения. Подобен остър дефицит на партийност е характерен не само за двете управляващи нови партии, но и за „новите“ формации АТАКА и РЗС.

Ако приложим стандартният количествен (времеви) критерий за институционализиране на партиите (няколко десетилетия) ще стане ясно, че и т.нар. *традиционни десни партии*, възникнали като СДС или на основата на СДС също така се характеризират с дефицит на партийност. Това важи и за ДПС. Още по-очевиден е този дефицит, когато приложим стандартния качествен критерий „генерсонификация“, защото и в ДПС и в партиите от Синята коалиция отношението към личността на доминиращите партийни лидери структурира партиите, събира и разделя парламентаристите много подобно на фракциониранието на Голосткото движение на „жискардисти“ и „антижискардисти“.

Дефицитът на партийност се компенсира най-лесно с развиването на клиентелистки мрежи и организационни модели. Високото ниво на клиентелизъм отгавна е регистрирано като специфика на всички български партии. Сред гържавите, включени в Democratic Accountability and Linkages Project³⁸ България е сред гържавите с най-високо ниво на клиентелизъм, като през 2009 г., когато е проведено проучването индексът на клиентелизъм за основните партии³⁹ е съответно за ДПС – среден бал еднородно от всички експерти 18,6 от 20⁴⁰, следвана от БСП с бал 17, следвани от НДСВ с 16,5, и от ГЕРБ с бал 14,8. Традиционните десни партии разчитат много по-малко на клиентелизъм, според интервюираните в изследването експерти – СДС получава бал 12,3, а ДСБ – 10,4. Силната корелация между партийния клиентелизъм и високите нива на корупция и организирана престъпност са широко коментирани. Именно

³⁸ Базата данни обхваща 85 гържави, от тях 22 в Америка, 14 в Азия и Тихоокеанския регион, 18 пост-комунистически гържави от Източна и Централна Европа, 16 западноевропейски демокрации и 15 гържави в Африка и близкия Изток – виж. Democratic Accountability and Linkages Project <http://www.duke.edu/web/democracy/>

³⁹ Среднения бал на всички изследвани партии е 12.2 при стандартно отклонение 3,79.

⁴⁰ По индекс на клиентелизъм b15.

този „компенсаторен механизъм“ за дисциплиниране както на парламентарните мнозинства, така и на опозиционните блокове е вторият фактор, генериращ безпомощния плурализъм в сектора на БОППК.

Може да обобщим, че дефицитът на партийност, който е основната причина за дефицита на автономност и ефективност на парламента в сферата на БОППК, което от своя страна вторично генерира корупционни практики чрез приеманото законодателство. Затова не може да се правят конструктивни препоръки в тази насока – българският парламент засега е обречен да бъде неавтономен и нерешителен, поради своя дефицит на партийност.

Друг съществен проблем, който всички експерти посочват като основна слабост на автономността и решимостта в парламентарната политика за БОППК, е доминиращата роля на изпълнителната власт – единствено и само чрез законопроектите на Министерския съвет се реализират поредните промени в тази секторна политика. Това е нормално състояние за българския модел на парламентарно управление, в който мажоритарният (уестминстърски) модел на управление се проявява чрез господстващото положение на изпълнителната власт спрямо законодателната. Едва ли е реалистично и адекватно да се очаква въвеждането дори на минимална степен на характерния за консенсусната демокрация баланс между законодателната и изпълнителната власт. Унитарната държава и еднокамерният парламент са макрорамката, която прави подобен проект нереалистичен. Членството в ЕС е фоновият фактор, който много осезаемо допринася за вторично засилване на изпълнителната власт спрямо законодателната. След приключване на периода на присъединяване, по време на който изпълнителната власт еднозначно диктуваше законодателния дневен ред, ефективното членство на България в ЕС допълнително засилва авторитета на министрите и капацитета им да задават законодателния дневен ред на парламента. Участието в Съвета на ЕС има видим ефект например за законодателните инициативи на министъра на финансите, а участието на министър-председателя в почти ежемесечните заседания на Европейския съвет съществено допринася за генерирането на представата, че той е ангажиран със стратегически проблеми от общоевропейско значение. Комплекс от проблеми, свързани с усвояването на основния за този момент в страната публичен ресурс – европейските фондове, на този етап обуславя допълнителна централизация на процеса на взимане на решения.

Може да обобщим – макар моделът на българската парламентарна демокрация и ефективното членство в ЕС да са два мощни външни фактора, обуславящи доминиращата роля на изпълнителната власт над законодателната, това е и естественият механизъм, чрез който четири поредни правителства компенсират дефицита на партийност в българския парламент и този механизъм има позитивен ефект в сектора на БОППК.

2.5. Дебатиране по публично значими приоритети и политики

Аргументирането на алтернативни позиции, от една страна, информира обществеността за дневния ред и политическите задачи, които депутатите си поставят, но, от друга страна, задава границите на публично приемливите и публично неприемливите програми и политики.

Парламентарните дебати са елемент от „съвещателната демокрация“ (deliberative democracy), прототип на всяко публично обсъждане. Именно в парламента и чрез парламентарните дебати се определят общоприетите норми и ценности, които наричаме политическа култура и традиции, както и постигането на консенсус за националните приоритети, които характеризира всяка представителна демокрация.

Чрез дебатите се осъществява ефективната връзка между избирателите и техните представители. Съществено условие за ефективната процедура на дебатиране е протоколирането на дебата, гарантираният публичен достъп до протоколите и отчитането на гласуванията. Въвеждането на електронен достъп до архива на пленарните заседания и парламентарните комисии и редовното предоставяне на текущата информация за тях и за съответните гласувания е много надежден показател за ефективността на дебатите. При особено важни дебати (обсъждане на ключови въпроси), се гарантира възможност на избирателите да следят позициите на своите представители в реално време, както и отчитане на поименно гласуване. Този ресурс на парламента се използва ефективно в момента, но същевременно може да стане основа за институционален пробив в БОППК като цяло.

По-съществен въпрос е какви индивидуални и групови нагласи са генерирани дебатите в сектора на БОППК и доколко те предразполагат към неефективност на парламентарното действие. Доколкото по-голямата част от интервюираните експерти са политици с дългогодишен опит в сферата на БОППК, а на практика всички експерти имат ключови роли в процеса на формиране на общественото „публичното“ мнение по проблемите на БОППК, регистрираните чрез интервютата нагласи са симптоматични за дефицитите в досегашния продукт от публичните дебати. Без да претендираме за изчерпателност ще се спрем на няколко нагласи, които имат силно ерозиращ ефект:

Хората винаги се корумпират или „системата генерира корупцията“ – презумпцията, че корупцията е неизменно присъща на човешката природа или е системно качество на социалната организация е широко разпространена. Тя изключва оценката на почтеността и изработването на индекс на процедурна почтеност при който могат да се констатират съществени разлики в две свързани институции – например парламент и партии. Това е методика, която е доказала своята ефективност и като форма за мониторинг и като инструмент за изработване на антикорупционни стратегии. В рамките на ЕС международната организация Прозрачност без граници ефективно използва този инструмент.

Политиците нямат адекватни знания, те са в неведение дори за добре известните модели за противодействие на корупцията и организираната престъпност – презумпцията е, че ефективна политика в сферата на БОППК могат да осъществяват само хора, работили в правозащитните и правоприлагащите институции. Това е културен стереотип, аналогичен на популярната нагласа, че правовата държава може да се гарантира само когато в управлението участват юристи, че ефективна здравна политика и реформа на здравеопазването могат да осъществяват само лекари, че в с образователна политика трябва да се занимават само учи-

тели и преподаватели във висши учебни заведения и т.н. Политически генерираният професионализъм в сектора често се отхвърля от представителите на правоприлагащите институции, както и всички критерии свързани с институционална почтеност (integrity) се оценяват като празни приказки.

Проблемите на политическата корупция и борбата с организираната престъпност са свързани с „политиците на прехода“. Трябва да си отиде това поколение политици и проблемите ще се решат много лесно. Тук е уместно да цитираме Макиавели, според който преходът е „женско време, когато всичко зависи от ситуацията, от личното обаяние или лукавостта на политиците. Когато поведението на хората е неморално и своенравно, няма закони и общи правила и едва половината от политическите събития могат да бъдат разбрани и обяснени. Време на големи печалби и големи загуби, когато врагове на реформатора стават всички – и тези, които са били облагодетелствани от предишния ред, и тези, които печелят от настоящото безредие, и тези, които ще бъдат облагодетелствани утре.“ Тези оценки едва ли се отнасят само до хората, чиято парламентарна кариера е започнала преди 2001 година.

Корупцията е срамен факт и петно за една партия и коалиция, които техните членове и симпатизанти трябва да премълчават. В българския политически дебат по традиция се премълчават факти, уличаващи в корупция съпартийци или коалиционни партньори. Дори ако някой си позволи да коментира „своите“ това се приема за лицемерие, демагогия или манипулация.

Изброените по-горе културни стереотипи могат да бъдат ефективно променени само ако са постоянно предмет на публичен дебат. Засега в публичните дебати тенденцията е по-скоро към тяхното затвърждаване, дори към спекулирането с тях, а не към тяхното преодоляване.

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 и 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 заплаха 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.

