

За контрола над Националната агенция "Сигурност"

Разпоредбите в законопроекта за НАС, уреждащи отчетността и контрола, имат недостатъчно изричен характер и са прекрасен повод за различна интерпретация и легитимно заобикаляне от страна на пряко засегнатите. В сравнение с другите органи разузнавателните институции по принцип са не само слабо контролирани, но и много трудно се поддават на контрол.

Автор: Рада СМЕДОВСКА-ТОНЕВА*
15 октомври 2007, 17:58



Фотограф: **Иван Кутузов**

В процеса на присъединяването си към Европейския съюз България беше обект на непрестанни критики и препоръки за мерките, които трябва да предприеме, за да се справи с борбата срещу организираната престъпност и корупцията. Сега, когато е вече равноправен член на съюза, като че ли с повече самочувствие и увереност съобщава за необходимите реформи в чувствителните области, останали все пак под външно наблюдение. Пример за това е предстоящото създаване на Националната агенция за сигурност (НАС) като орган "за осъществяване на държавната политика по защита на националната сигурност и противодействие на престъпността". Настоящият текст няма за цел да анализира подробно обсъждания в момента законопроект за агенцията, а по-скоро да представи в сравнително-правен аспект общите европейски тенденции по отношение на контрола над службите за сигурност.

Една от основните критики след оповестяването на идеята за създаване на подобен орган беше, че чужд аналог не съществува

Това не е непременно недостатък. Създаването на изцяло нова и непозната структура е предизвикателство за властите, позволяващо им на базата на държавните реалии и приоритети да изградят истински ефективен орган. Нуждата обаче от структура, обединяваща цивилното и военното контраразузнаване с финансовото разузнаване, остава недоказана.

Как се защитава необходимостта от преструктуриране на службите за сигурност? Как се преценява коя служба къде да отиде и коя да бъде заличена? Мотивът, че е "необходима качествено нова структура за защита на вътрешната сигурност, на икономическата и финансовата система на страната и за борба с корупцията по високите етажи на властта", както пише в мотивите

на законопроекта, не изглежда достатъчно убедителен.

Нима не е смущаващ фактът, че НАС се създава дори преди да е обновена националната стратегия за сигурност? В една държава с развито демократично управление би следвало да се възложи на специална комисия да направи анализ на настоящата ситуация и проблемите, свързани със структурата и функционирането на разузнавателните служби. На базата на този анализ биха се очертали и различните варианти за реформа. Такъв подход в известна степен щеше да спести новинарските заглавия от рода: "Премиер и министър се съдърпаха за шпионите", "Петков бесен за националната агенция" и подобни.

Сега обаче, когато законопроектът вече се обсъжда от парламента, си заслужава да се обърне внимание на някои негови аспекти, в които нуждата от усъвършенстване е неизбежна. Един от тях е свързан с

процедурите за отчетност и контрол над агенцията

Разпоредбите в законопроекта за НАС, уреждащи отчетността и контрола, имат недостатъчно изричен характер и са прекрасен повод за различна интерпретация и легитимно заобикаляне от страна на пряко засегнатите. В сравнение с другите органи разузнавателните институции по принцип са не само слабо контролирани, но и много трудно се поддават на контрол. В този смисъл способността и правото на контрол върху произведената от тази дейност информация, както и върху действията на спецслужбите е съществено правомощие в демократичната държава. Ефективният контрол над разузнавателните служби обаче изисква наличието на ясно дефинирана законова рамка. Затова и Европейският съюз препоръчва "изграждане на собствена разузнавателна политика на ЕС, към която страните членки трябва да се стремят да хармонизират националните си политики за сигурност и да създават на подобни разузнавателни структури". За целта всеки национален закон в тази област наред с организационната структура и основните дейности на службите за сигурност трябва да съдържа няколко основни неща:

- границите на техните правомощия
- методите, чрез които осъществяват дейността си, както и съответните рестрикции
- начините, по които службите се контролират от трите власти
- процедура, уреждаща разглеждането на индивидуални жалби срещу евентуални незаконни действия и т.н.

По принцип контролът върху службите за сигурност е фундаментален елемент на правовата държава. Чуждестранният опит показва, че единен модел за изграждане на разузнавателна структура, подобна на бъдещата Национална агенция "Сигурност", не съществува. Отчетливо обособени са обаче тенденциите в основните механизми за контрол. Прегледът на чуждото законодателство показва, че негов съществен елемент е наличието на

специфични звена към парламента, които да осъществяват контрол

над тези структури. В повечето случаи този контрол е последващ, тоест осъществява се след приключването на конкретни действия на разузнавателните служби. Общата тенденция е в създаването на специални комисии за контрол над службите за сигурност, като не е задължително в състава им да влизат само действащи депутати (в Норвегия и Канада комисиите се състоят от бивши депутати, министри и експерти). Другата

възможност е парламентарна комисия, чийто мандат обхваща контрол върху съответния министър, на когото са подчинени разузнавателните служби (това е по-рядко срещаният вариант).

Парламентарният контрол над разузнаването съществува в почти всички демократични държави - стряскащо изключение е Франция, в която такъв за момента не е предвиден. Френските власти засилено дебатира този въпрос, но реформата там върви повече през необходимостта от създаване на национален съвет за сигурност по американски модел, подчинен на президента, който да има задачата да анализира и дебатира въпроси, свързани с националната сигурност и отбраната.

Контролът върху разузнавателните служби е задължителен по няколко причини: спомага и следи за спазването на правовия ред; следи за това разузнавателните действия да не излязат извън законовите рамки, тъй като характерът им често подтиква към злоупотреба с власт; не на последно място по важност посредством този тип контрол може да се прецени степента на ефективност и активност на разузнавателните структури.

Чуждата практика показва, че обхватът на парламентарния контрол варира - в повечето европейски държави парламентарните комисии следят за

съответствието на действията на службите със законовите норми

както и за ефективността им спрямо нуждите на държавата, дефинираните приоритети и цели в областта на националната сигурност. Съществуват и специфични правомощия, като например разследване по индивидуални жалби срещу незаконни действия на разузнавателните служби, изискване на документи, макар и да са класифицирана информация, изслушване на служители от службите за сигурност. В някои страни, освен че парламентът трябва да бъде информиран за конкретни оперативни действия, той трябва дори да даде разрешение за това (например в САЩ Конгресът предварително е уведомяван за тайните операции, а в Германия използването на специални разузнавателни средства като телефонните подслушвания бива разглеждано или предварително разрешавано от парламентарната комисия).

Другият важен елемент за ефективен парламентарен контрол е предоставянето на редовни доклади. В законовите разпоредби е необходимо подробно да се опише какво включват тези доклади. Освен редовното отчитане трябва да се предвиди и процедура за предоставяне на извънредни доклади (например в Италия парламентарна комисия за контрол на разузнаването, службите за сигурност и държавните тайни получава три вида отчети: един за дейността на разузнавателните служби (анализ на ситуацията и заплахите за сигурността, всякакви директиви на министър-председателя, както и от министрите на вътрешните, на външните работи и на отбраната), друг за икономическото управление, подробности за основата, върху която е била събирана лична информация, и още един отчет, изготвен от министър-председателя, за основните насоки в разузнавателната дейност.

Съдържанието на разпоредбата за предвидения контрол от комисия на Народното събрание във внесенния проект за НАС е с твърде неясен характер. Възприетите от законодателя формулировки като "агенцията предоставя еднаква по обем и съдържание информация на президента на Република България, на председателя на Народното събрание и на министър-председателя", както и че "парламентарният контрол върху дейността на агенцията се осъществява от комисия на Народното събрание" създават повече усещане за формалност, отколкото стремеж за постигане на ефективност на процедурите. Необходимо е уточняване в следните насоки: агенцията по свое желание ли предоставя информацията или по изискване на

посочените органи, каква е регулярността на предоставянето на информацията,

за каква цел се предоставя информацията и какви са правомощията на институциите, които са я получили.

Независимо от характера на парламентарната комисия (постоянна или **ad hoc** - проектозаконът и това не пояснява) би трябвало да се посочи и обхватът на контрола, който тя ще може да упражнява. Не е изяснено какво се случва, след като комисията получи годишния доклад за дейността на агенцията. За какви цели може да изслушва служители на агенцията? На кого сигнализира при установени от нея нередности и какви са последствията от това? Законодателното уреждане на тези въпроси не само ще отговори на съвременните демократични тенденции в тази сфера, но и ще предотврати възможността агенцията да се превърне в поредната институция с куп правомощия, раздут щат и бюджет, неясни функции и никаква отговорност.

*Авторът е правен експерт към фондация "Риск монитор"