

**ИНСТИТУЦИОНАЛЕН КАПАЦИТЕТ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
ЗА АКТИВНО УЧАСТИЕ В ПРОВЕЖДАНЕТО НА ПОЛИТИКИ
ЗА БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И
ПОЛИТИЧЕСКИ ПОКРОВИТЕЛСТВАНАТА КОРУПЦИЯ**

(ДОКЛАД ЗА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ЕМПИРИЧНО ПРОУЧВАНЕ)

“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

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И НА ПРОУЧВАНЕТО	5
II. ВЪПРОСНИК ЗА ПОЛУСТАНДАРТИЗИРАНО ИНТЕРВЮ С ЕКСПЕРТИ ПО БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ (БОППК) (Приложение 1)	16
III. ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА ВЪРХУ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА НС ДА ПРОВЕЖДА ПОЛИТИКИ НА БОППК	18
3.1. Обща характеристика на партийно-политическата система	18
3.1.1. Изследователска задача	18
3.1. 2. Емпирични резултати	19
3.1. 3. Концептуална интерпретация	26
3.2. Особености на вътрешнопартийните ситуации	28
3.2.1. Изследователска задача	28
3.1. 2. Емпирични резултати	30
3.1. 3. Концептуална интерпретация	34
IV. ПАРЛАМЕНТЪТ КАТО СУБЕКТ НА ИНИЦИАТИВИ В ПОЛЕТО НА БОППК	37
4.1. Специфика на парламентарната инициатива в полето на БОППК	37
4.1.1. Изследователска задача	37
4.1. 2. Емпирични резултати	38
4.1. 3. Концептуална интерпретация	57
4.2. Свидетелства за ангажираността на НС с действия по БОППК	58
4.2.1. Изследователска задача	58
4.2.2. Емпирични резултати	60

4.2.3. Концептуална интерпретация	70
4.3. Специфика на експертния потенциал на НС	74
4.3.1. Изследователска задача	74
4.3. 2. Емпирични резултати	75
4.3.3. Концептуална интерпретация	79
4.4. Особенности в използването на външния за НС експертен потенциал	81
4.4.1. Изследователска задача	81
4.4.2. Емпирични резултати	81
4.4.3. Концептуална интерпретация	89
4.5. Собствен институционален потенциал на НС за БОППК – значението на Парламентарната комисия за борба с корупцията	91
4.5.1. Изследователска задача	91
4.5.2. Емпирични резултати	92
4.5.3. Концептуална интерпретация	101
V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА НС С ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ	
5.1. Между продуктивните взаимодействия и напреженията/конфликтите	103
5.1.1. Изследователска задача	103
5.1.2. Емпирични резултати	104
5.1.3. Концептуална интерпретация	114
5.2. Отношенията с институциите на изпълнителната власт	115
5.2.1. Изследователска задача	115
5.2.2. Емпирични резултати	117
5.2.3. Концептуална интерпретация	120

5.3. Институционалната система на изпълнителната власт или конкретната партия имат преобладаващо значение?	122
5.3.1. Изследователска задача	122
5.3.2. Емпирични резултати	123
5.3.3. Концептуална интерпретация	126
 VI. И СПРАВЕДЛИВОСТ ЗА ВСИЧКИ	127
6.1. Ролята на съдебната власт в БОППК	127
6.1.1. Изследователска задача	127
6.1.2. Емпирични резултати	129
6.1.3. Концептуална интерпретация	138
 6.2. Приоритети на “системната промяна”	140
6.2.1. Изследователска задача	140
6.2.2. Емпирични резултати	141
6.2.3. Концептуална интерпретация	145
 VII. КАРТИНАТА В ЦЯЛОСТ - КЛАСИЧЕСКИЯТ ВЪПРОС	
“КАКВО ДА СЕ ПРАВИ?”	147
7.1. Изследователска задача	147
7.2. Емпирични резултати	149
7.3. Концептуална интерпретация	152
Пълен списък на конкретните предложения (Приложение 2)	155
 VIII. ОБОБЩЕНИЕ: ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗ	
И ПРЕПОРЪКИ	157
8.1. Основни изводи	157
8.2. Препоръки	161

I. ПРЕДСТАВЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И НА ПРОУЧВАНЕТО

Проблемната ситуация може доста точно да се представи от една кино-идея, замислена да бъде абсурдна до гротеска – в американския филм „Адаптация” братът-близнак на основния персонаж като сценарист, в резултат от творческо безплодие, измисля герой, страдащ от раздвоение на личността – едното „Аз” препуска през пустинята на кон, а другото го преследва на мотоциклет. Ситуацията с българския парламент е много сходна и по сложност на напластявания от вътрешните раздвоявания, и по степен на фикциозност на усилията в преследването – “на самия себе си”. Отвъд метафората – въпросът е изключително остър и болезнен: дали в институцията, в която е съсредоточена основна част от политическия живот в едно общество, може да е ефективен участник в борбата със систематичната по характер политическа корупция в същото това общество?

Логичният отговор на този въпрос е безалтернативно „не”, но реалният живот е по-богат от формалната логика и, поради това, в случая – значително по-оптимистичен. Тъкмо защото от този реалистичен отговор вероятно следва и възможност да се предприемат практически мерки, които да засилят вероятността най-после борбата срещу политическата корупция и свързаната с нея организирана престъпност да станат ефективни, *изключително важно е да се разпознаят конкретните особености на проблемната ситуация, за да се набележат практически постижими действия.* Какво точно следва да се направи далече не е самоочевидно, за което свидетелства дългата поредица безрезултатни препоръки на ЕК към българските правителства през последните десетина години. Предизвикателството е от една страна в *разпознаването на своеобразието* на социалната ситуация, а от друга – в *разбирането на механизмите, по силата на които може да се промени съществуващото положение.*

По инициатива на Фондация “РискМонитор”, която е традиционен партньор на публичните институции у нас в сектора за вътрешна сигурност, от октомври 2010 г. се осъществява

проект “ New Policy Responses to Organized Crime: The Bulgarian National Assembly as a Pro-active Policymaker ”, спонсориран от Think Tank Fund – Budapest. В рамките на този проект бе проведено емпирично проучване на проблемната ситуация, включващо съчетание от няколко емпирични източници на информация и съответстващите им изследователски техники. Основен елемент от проучването бе проведено дълбочинно интервю с 20 експерти по борба с организираната престъпност и политическата корупция (БОППК). Те са подбрани въз основа на това, че са основно публично известни партийни дейатели, 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, или ресорни журналисти с дългогодишно наблюдение върху работата на Парламента в това поле. Интервюто, включващо 13 полустандартизирани въпроси, позволява дълбочинен анализ на заявените експертни становища (виж тук Приложение 1).

От методологическа гледна точка е важно да направим една изключително съществена уговорка. 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.** Такова проучване, поради методическите ограничения на използвания инструментариум, **не може** да има претенции за каквато и да е доказателственост или за еднозначно определени конкретни параметри на проблемната ситуация. Познавателната цел е **да се опишат най-общо ключови особености на тази ситуация от гледна точка на нейната сложност, вътрешна структура, варианти за проявление, евентуална динамика на развитие (или поне промяна) и, най-вече, възможни – в нейните рамки – действия за повишаване на ефективността в БОППК.**

Както може да се предположи, конкретната ситуация у нас се разполага някъде между полюсите на утопичната вероятност НС да е в състояние да стане основен двигател на успешна политика за БОППК и противоположната, нихилистична възможност - сложността и дълбочината на проблема да са такива, че практически нищо да не може да се постигне с каквито и да са инициативи по парламентарен път. Задачата на проучването е да се разпознае къде конкретно се разполага наличната обществено-политическа ситуация в пространството между двата полюса и какъв е просторът за нейното отместване към очакваното и от българските граждани, и от чуждестранните партньори на българските правителства значително по-висока резултатност на БОППК.

Едва ли са нужни пространни теоретични аргументи в защита на тезата, че парламентът като институция не действа в социален вакуум и, следователно, външната обществена среда ще бъде важен ограничител на свободата на действие и на най-добронамерените субекти, действащи от името на парламента – били те индивидуални депутати или институционални звена на НС. Въпросът е какви конкретни особености на българската ситуация към днешна дата, но и като изминат път на развитие (например, влошаване на проблема или натрупан опит), създават пречки или благоприятни обстоятелства, които рамкират възможните действия за подобряване резултатността и ефективността на БОППК. Съзнанието за тази обусловеност/оразмереност на терена, на който може да се изяви парламентарната инициатива ни задължава да превърнем в предмет на внимание именно структурния, но и ценностен (манталитетен) контекст, в който тази секторна политика за вътрешна сигурност придобива своя характер, но и перспективите 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 БОППК по парламентарен път. Това означава да проследим въздействието на:

- 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 вътрешни структури, необходим за разпознаване на приоритетите и ресурсите, неотложно присъщи за тези политики.
- вътрешния институционален потенциал на самото НС от гледна точка, както на експертиза, така и на структурни възможности за провеждане на политика за БОППК.
- структурите на изпълнителната власт, които най-пряко имат отношение към провеждане на БОППК 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.

С други думи, **предмет на изследването 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.** Съдържанието и структурата на нашия инструмент за регистрация на първичната информация (въпросник) възпроизвежда акцентите и логиката в така описания предмет на изследване.

Преди всичко следва да се отговори на въпроса – защо изобщо е необходимо да има специализирана политика по БОППК? Първи подстъп към отговора на този въпрос е разяснението на какво основание организираната престъпност и политическата корупция образуват “общ предмет”, спрямо който може да има относително обособена, систематично провеждана политика.

Политическата корупция е една особена материя, вниманието към която избуява рязко през 90-те години на миналия век. Към днешна дата единственото единодушие между изследователите се отнася само до две неща – а) до съзнанието, че причините за тази заостреност на вниманието към този обществен проблем са сложни и твърде различни и далече не се изчерпват с разрастване на самия феномен на политическа корупция в редица общества; б) към днешна дата няма еднозначно и общоприето становище за съдържанието на този феномен.¹

Огромно предизвикателство е още разбирането на феномена корупция, а твърде особеният случай на политическата корупция добавя допълнителни трудности. Тъй като другаде сме изложили пространно концепцията за корупция², тук ще посочим само най-важното:

Корупция е всеки преднамерен начин на изпълнение на една публична дейност – политика, журналистика, правораздаване, образование, здравеопазване, поддържане на вътрешен ред, водоснабдяване, чистота или която и да е друга, по който изпълнението влиза в разрез с присъщите на съответната публична дейност стандарти, ако това пряко нарушава всеобщия интерес на гражданите, защитаван от тези стандарти. Именно нарушаването на всеобщия интерес е прекият ущърб на личните интереси на мнозинството граждани и в това се състои обществената вреда от корупцията. Дали нарушението на стандартите на публичната дейност е заради лична облага на извършителя, засягаща го лично или чрез лицата, от неговото обкръжение, или чрез по-голяма общност (наше село, нашата партия, нашата болница или университет, нашата

¹ Виж, например, представителния сборник “Корупция и антикорупция”, Център за изследване на демокрацията, С. 2003. Или публикациите в оригинал: Political corruption in transition : a skeptic's handbook – eds. Stephen Kotkin and András Sajó. Budapest ; New York : Central European University Press, 2002; Political corruption - ed. Paul Heywood Oxford; Malden, MA : Blackwell, 1997; Perry, Peter John - Political corruption and political geography, Aldershot, England ; Brookfield, Vt., USA : Ashgate, c1997; Political corruption : in and beyond the nation state / Robert Harris; London ; New York : Routledge; , 2003; Political corruption in Latin America and Europe - eds Walter Little and Eduardo Posada Carbó. New York : St. Martin's Press, 1996.

² Виж общотеоретичната част по проблема корупция в Димитров, Г. и др. – Антикорупция / антиобразование, Изследвания върху корупцията във висшето образование в България, София, Изток-Запад, 2004, с 15-30.

гилдия или фирма), дали става чрез подкуп или чрез конфликт на интереси, дали е законово квалифицирано като престъпление или се приема за културна норма в съответното общество – тези нюанси на съществено различие нямат значение за разбирането на феномена корупция.

Феноменът корупция означава буквално развала и точно тук е разликата между корупцията и останалите конвенционални престъпления. Конвенционалните престъпления, колкото и да са чудовищни във всеки отделен случай като посегателства срещу конституционно гарантираните права на личността – на лична неприкосновеност, на собственост, на достойнство и пр., все пак засягат само ограничен брой лица. Корупцията е, обратното, развала на самата обществена тъкан, тя прави невъзможно сложното обществено взаимодействие между анонимните граждани и поради това е **пряка вреда срещу всички, защото засяга устоите на обществото:**

“Корупцията представлява заплаха за правовата държава, демокрацията и правата на човека, подкопава доброто управление, безпристрастността и социалната справедливост, накърнява свободната конкуренция, пречи на икономическото развитие и застрашава стабилността на демократичните институции и моралните устои на обществото.”
(Наказателна конвенция за корупцията на Съвета на Европа)³

В този смисъл е важно да се подчертае, че политическата корупция не е просто нещо. Тя не е набор от подкупи на политически лица. Политическата корупция е развала на самия принцип на представителната демокрация, чрез която в модерните общества се гарантира постоянната връзка между динамиката на основните икономически интереси, титуляр на които са гражданите, и процесът на управленско взимане на решения. Когато управляващите купуват лоялността на корпоративистски или клиентелни групировки (или

³ Цитатът е от “Международно законодателство срещу корупцията”, в: Корупция и антикорупция, Център за изследване на демокрацията, С. 2003, с 392.

обратното, последните си купуват политическо покровителство) чрез преразпределителни финансови потоци, те разрушават самата възможност да има граждани и динамиката на техните икономически интереси да бъде регулатив на вземането на решения. А с това се ликвидира възможността вземането на решения да е в интерес на цялостното обществено развитие, което вече пряко отвежда към цялостен упадък на съответното национално общество. Оттук и особената важност на борбата с корупцията като ключова предпоставка за поддържане на способността на едно национално общество да се развива устойчиво. Това е и причината, поради която ЕС така настойчиво изисква от българските правителства и публични институции да доказват резултати в борбата с политическата корупция като условие за пълноценност на нашето членство в Съюза.⁴

От казаното вече става ясна и връзката между политическата корупция и организираната престъпност. За разлика от разширителното третиране на въпроса за “организирана престъпност” в НК, в което акцентът е поставен върху престъпно деяние от какъвто и да е вид, стига да е осъществено от група извършители, в случая става дума за феномена в много по-тесен смисъл, който в публичния дебат се обозначава като “мафия”. Става дума за организиране на дейности, с огромен икономически ефект, които разрушават условията на свободната състезателност в пазарната конкуренция, т.е. разрушават основния механизъм за икономическо и социално развитие, но и които включват политическо покровителство в условията за своята реализация (и в този смисъл, подчиняват политическия процес на вземане на решения на своите интереси в ущърб на гражданския интерес, но също и корумпират правораздаващата и правоприлагащи системи). В такъв смисъл, точно тази форма на организирана престъпност разрушава механизмите за саморегулация и жизнеспособност на обществото. Това означава, че “мафията”, от една

⁴ Виж както предишните доклади на ЕК за България по мониторинговия механизъм за партньорство и оценка, така и последния доклад от 20 юли 2011, в който този въпрос е практически единственото, за което става дума – но този път в особено конкретни детайли.

страна, е елемент от политическата корупция, а от друга – тя има същия обществено деструктивен ефект и поради това е ключова форма на социална патология (в добавка към патологията на самите престъпни дейности, чрез които се извлича печалба – проституция, контрабанда, рекет, търговия с наркотици, укриване на данъци, убийства, отвлечения и пр.).

Това е причината, поради която и организираната престъпност (занимаваща се с митнически, данъчни и други икономически престъпления, прането на пари, трафикът на хора и наркотици и пр.), която в българския случай има и допълнителната особеност да е *полицейски организирана* (най-малкото -по своя генезис),⁵ и политическата корупция не са просто престъпления наред с всички останали. Те са престъпления от качествено различен характер, с обща особена природа и общ обществено деструктивен ефект, но са и с връзка помежду си, въпреки че не са едно и също нещо. Това е причината, поради която те следва да са един “общ предмет” и то тъкмо за целенасочена публична политика на противодействие като елемент от цялостната секторна дейност за вътрешна и международна сигурност (а не просто предмет на преследване срещу отделни им извършители). Към днешна дата в българското общество няма свидетелства, че тази особеност на ОППК се разбира или че такова разбиране е в основата на подхода в БОППК.

Целият проблем обаче е в това, че политиката за БОППК получава съвършено различна интерпретация и реализация в съответствие с особения характер на обществото, в което се провежда. За нуждите на настоящия анализ можем да сведем цялото емпирично многообразие от национални случаи и исторически ситуации до варианти, вместиращи се в

⁵ Станчев, Кр. и колектив – “Анатомия на прехода”, С. 2000; Петрунов, Г. – “Социални измерения на организираната престъпност. Организирана престъпност в периода на преход” дисертация от 2006 г., София, Институт по социология към БАН, виж също и поредицата публикации по темата на Центъра за изследване на демокрацията през последните години.

пространството между два идеално-типологични⁶ случая – на “класическа представителна демокрация” и “фасадна демокрация” (или “безпомощен плурализъм” като ключова разновидност на “ограничената демокрация”/ qualified democracy в терминологията на Т. Кародърс)⁷.

елементи на социално-политическата система	класическа представителна демокрация	фасадна демокрация
икономически живот	множество автономни субекти, които преследват частните си интереси в свободна конкуренция и в рамките на зачитането на всеобщия интерес	малък брой големи икономически играчи, извличащи печалба основно от неравностоен достъп до ресурси и пазари
партийна система	ограничен брой относително устойчиви партии, представляващи основните разделителни линии на интересите в обществото, в защита на които се разработват (и след това реализират) партийни програми	произволен брой пара-партийни образувания, подкрепяни от клиенти или корпоративистки интереси, формирани около силни личности без програмни ангажменти
парламент	основна институция, в рамките на която депутатите представляват интересите на гражданите и ги превръщат в “правила на играта” и следят за отговорната реализация на тези правила чрез органите на изпълнителната власт	преобладаващо декоративна институция, в която се легитимира волята на неотговорни пред избирателите среди (олигарси, мафия, чуждестранни субекти и пр.)
изпълнителна власт	чрез мрежата от публични институции реализира програмата на управляващата партия в интерес на своите гласоподаватели, но в рамките на защитения всеобщ интерес на всички граждани, поради което и подлежи на парламентарен контрол	силно централизиран йерархичен апарат за реализация на личната власт на управляващия лидер, в който силовите институции имат особено голяма власт и приоритет
публични политики	реализацията на волята на гражданите става под формата на целеви публични политики, които използват публичния ресурс на държавния бюджет за най-ефективно постигане на програмните цели по рационален, отговорен и публично прозрачен начин с оглед решаване на обществените проблеми	провежданата политика е непублична и не подлежи на контрол, въпреки провежданите избори, и се свежда до ад хок справяне с проблеми отвъд основната дейност по преразпределяне на обществените ресурси към лоялни клиенти
съдебна система	автономна децентрализирана система от ефективно правоприлагащи съдилища, установяваща истината и защитаваща интересите на гражданите по обществено отговорен начин и поради това ползваща се с тяхното доверие като основен регулативен механизъм на всички публични и частноправни отношения	съдебната система е пряко зависима от изпълнителната власт или задкулисни играчи, произволна/непредсказуема е при произнасяне на решенията и гражданите не разчитат на нея при решаване на проблемите си

⁶ М. Вебер е нарекъл тези мисловни конструкции “идеални типове”, защото те представят съответния феномен в такава смислова подреденост, пълнота и чистота, в каквато той не може да бъде намерен никъде в реалния живот.

⁷ Кародърс, Томас (2003), Краят на парадигмата на прехода. Разум, 2003 №1

мас-медии (четвърта власт)	мрежа от автономни средства за осведомяване на обществеността, чиито приоритет е защитата на интересите на гражданите и поради това проявява особена острота в преследването на злоупотребата с власт	медиите са или пряко притежание на олигархически групировки, или са дълбоко ангажирани в корупционни практики и нямат разследващи функции
гражданско общество	мрежа от доброволни, неправителствени организации, които са партньор и коректив на държавните институции при подготовката, провеждането и оценката на резултатите от публичните политики ⁸	малък набор от зависими от чужди донори НПО, работещи повече като източник на експертиза за държавните институции, отколкото като представителство на граждански интереси.

За целите на нашето изследване е достатъчно да посочим, че организираната престъпност (в горепосочения смисъл) и политическата корупция имат диаметрално противоположна роля и важност в цялостната логика на тези два типа социално-политически живот. В случая на класическата представителна демокрация ОППК е отклонение от “правилата на играта”, което се среща рядко – основно поради случайни простъпки на отделни лица, които поради това са и преследвани, заради личната им вина. В случая на фасадната демокрация ОППК е правило на самия обществен живот и даже 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. Особеността е само в това, че, за да се запази фасадния характер на демокрацията, в такива общества също се води борба с организираната престъпност и политическата корупция. Специфичното обаче е, че тя се води точно по този начин, по който не би могла да има реален резултат. В случая това означава, че тя не засяга основанията за систематичния характер на тази социална патология. Най-подходящият начин за справяне с тази задача – хем да се води борба с ОППК, хем тя да остава безрезултатна – е като се следват стандартите за действие, присъщи на класическата представителна демокрация”, т.е.

⁸ Данните за 2008г показват, че в САЩ дейностите, осъществени в НПО сектора са с годишен оборот за над 320 милиарда щ.д., в сектора са ангажирани над 13 млн. души и в него се създава около 5 на сто от БНП.

преследване на отделни виновни лица= намиране на периодични изкупителни жертви, за да се запази непроменен в принципа си начинът на политически живот.⁹

Както вече подчертахме, нито Великобритания, страната, в която се е оформил първообразът на представителната демокрация, нито САЩ, страната, която се заявява като най-последователен износител и защитник на представителната демокрация по света, реално съвпадат на 100 процента с идеалния тип за класическа представителна демокрация. Това не пречи на Питър Бъргър да е прав през 1986г, когато твърди, че, въпреки условната граница между идеалните типове, човек не би могъл да сбърка Белгия с България.¹⁰ Накратко, задачата пред проведеното емпирично проучване е да установи степента, в която - след четвърт век (и 5 години членство в ЕС) - нещата у нас вече са други.

Настоящият доклад представя резултатите от анализа единствено върху емпиричните данни от пилотното проучване чрез интервютата с експерти по БОППК в рамките на цитирания в началото проект. Заявената в текста позиция не ангажира други лица или институции

⁹ Това е обяснението за енигматичната фраза на премиера С. Станишев в отговор на въпроса как ще отговори на критиката на ЕК, че неговото правителство не защитата интересите на българските граждани – “Няма да хвърлям жертви на вълците”. Тъй като той не би и могъл да помисли да промени правилата на социално-политическия живот, който мандатоносителят на това правителство правилно и откровено резюмира с максимата “Аз определям как ще се раздава баницата”, очакването за действие в отговор на критиката на ЕК Станишев можеше да разчете само като намек за “изкупителни жертви”.

¹⁰ Бъргър, П. – “Капиталистическата революция”, С. ЛИК, 1999.

II. ВЪПРОСНИК ЗА ПОЛУСТАНДАРТИЗИРАНО ИНТЕРВЮ

С ЕКСПЕРТИ ПО БОРБА С ОРГАНИЗИРАНАТА ПРЕСТЪПНОСТ И ПОЛИТИЧЕСКАТА КОРУПЦИЯ (БОППК)

- 1. В ЕС поне от едно десетилетие се говори за „политика на БОППК“. Знаете ли дали у нас за този период е имало парламентарно представена партия с визия в програмата си по тези проблеми?**
- 2. Как стои този въпрос във Вашата партия, бил ли е обсъждан на вътрешно партийен форум, има ли политик лично ангажиран с тези политики?**
- 3. Спомняте ли си парламентарно действие през последните години, с цел проверка/контрол върху институции или лица, подозирани в политическа корупция? Какъв бе резултатът и на какво се дължеше той?**
- 4. Имате ли спомен в българския парламент да е бил обсъждан законопроект за мерки (ако не проект за цялостна политика) по БОППК? Можете ли да дадете някакъв пример за успешно/неуспешно действие на парламента в БОППК? Ако отговорът е „да“, моля – разкажете ни за него? Как стана възможен този случай и защо такива примери са/не са правило, според Вас?**
- 5. Какъв смятате, че трябва да бъде административният и експертен потенциал на парламента, който адекватно да подпомага работата на народните представители свързана със законодателството по принцип и, в частност, за БОППК?**
- 6. Имате ли впечатление, че по тези въпроси са търсени експертни мнения от лица, за които се предполага, че са компетентни по тези въпроси? Кои са тези лица?**
- 7. Как бихте оценили значението на Парламентарната комисия за борба с корупцията? Защо мислите така?**
- 8. Може ли да си спомните за изявени конфликти (непримирими/противоположни позиции) по повод на законодателство свързано с БОППК? (Между политици от една и съща партия? Между политици от парламентарното мнозинство, но от различни партии? Между различни български институции? Между български институции и влиятелни международни институции?)**
- 9. Може ли да се твърди, че хора от изпълнителната власт са обезкуражавали, забавяли или блокирали подготовката на законопроекти свързани с БОППК? (отделни министри, експерти, министър-председател, президентство). Въз основа на какво съдите, че е така?**
- 10. Може ли да се твърди, че хора от партийно ръководство са обезкуражавали, забавяли, или блокирали подготовката на законопроекти свързани с БОППК? Въз основа на какво съдите?**

11. Имате ли наблюдение дали съдебната система, в най-общ смисъл, вижда в БОППК свой приоритет или всичко е само реакция към външния натиск?

12. Според вас на какво ниво трябва да се реформира „системата”, за да се гарантира успех на БОППК?

- Наказателно правни закони (кои?)
- Устройствени закони, касаещи политическите институции (кои?)
- Конституцията (коя материя?)

13. Ако си представим, че Вие оглавите парламентарна комисия, чийто ресор основно е БОППК, какво бихте направили, за да имат резултат усилията Ви?

Изключително сме благодарни за Вашето експертно мнение!

III. ВЛИЯНИЕ НА ПОЛИТИЧЕСКАТА СИСТЕМА ВЪРХУ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА НС ДА ПРОВЕЖДА ПОЛИТИКИ НА БОППК

3.1. Обща характеристика на партийно-политическата система

3.1.1. Изследователска задача:

Първият въпрос от нашия въпросник има по-скоро инструментално-служебни функции – той повече *легитимира възможността* за открито публично говорене по една крайно деликатна тема. Организираната престъпност, а още повече политическата корупция по високите етажи на властта пряко засяга всички партийни фракции на политическия елит,¹¹ а именно сред най-изявените им представители са нашите основни респонденти. Т.е. от тях се очаква да изкажат становища по въпрос от несъмнена социална патология, към който – в една или друга степен – те са (най-малкото – косвено) предполагаемо съпричастни. В този смисъл, най-очакваната реакция на респондентите, която е и разбираема в психологически план на разглеждане, би била реакция на съпротива срещу самата анкета по темата или просто “бягство от истините”.

Ето защо първият въпрос цели не толкова набиране на конкретна съдържателна емпирична информация по интересувашата ни тема, колкото да *нормализира диалога между изследователи и респонденти точно по тази тема*. Представяйки партийната ангажираност с борбата против ОППК като европейски стандарт, ние целим да поставим респондентите в една условна ситуация на “външен поглед” към българските партийно-политически практики. При това подходиме към “най-безболезнения” аспект на проблемната ситуация – програмно-концептуалното засягане на въпроса за БОППК, т.е. питаем за най-лесното – “програмни обещания”, а не за най-трудното – “реални действия и, евентуално, резултати”.

¹¹ В това състояние на нещата няма нищо изключително или специфично българско. Известно е, че в Италия например, политическата корупция засяга най-малкото една трета от целия политически елит във всички институции на публичната власт, без това да и пречи да бъде страна основателна на ЕС. (Виж Донатела Де ла Порта и Алберто Ванучи - Donatella della Porta and Alberto Vannucci, 1999: *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. New York: Aldine de Gruyter.) Организираността на ирландската престъпност е пословична, а именно Ирландия ние доскоро приемахме като образец за подражание в ЕС.

Получената в резултат от реализираните интервюта емпирична информация обаче *ни изненада с изключително богатата съдържателност*, която ще разгледаме в детайли.

3.1. 2. Емпирични резултати:

Обръщаме внимание, че самата методика “полу-стандартизирано интервю” позволява на респондентите да отклоняват движението на мисълта си в посока, която те намерят за необходима. Така че първата ни задача е да разпознаем самите “полета на смислова релевантност”.

3.1. 2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

Първият, най-естествен въпрос е дали изобщо има основание темата БОППК да присъства в партийни програми. Чисто формално логически взето, няма как да има такава проблематика в предизборните програми – особено в частта за политически покровителствената корупция, ако значителен брой от участниците в партийната система у нас не са (по някакъв начин и във варираща степен) съпричастни към корупцията по високите етажи на властта. Но пък присъствието на такъв тематичен акцент в партийните програми е вече симптом за реалността на интересувания ни проблем. Интересното обаче е дали самият факт на съпричастност на българските партии към ОППК се признава в “прав тест” или не. Така че първият ракурс за интерпретация на получените отговори е точно в плоскостта дали респондентът спонтанно посочва реалността на този проблем или не (“да, посочва, че партиите са обвързани с ПКОВ / не, не е споменал изрично такава партийна обвързаност”).

Вторият аспект е знанието за самите партийни програми като косвено отражение на политическия проблем, но и на степента на ангажираност с него:

“знае и посочва/ знае най-общо / не знае да има / знае, че няма”.¹²

Третият аспект е качеството на това “експертно знание”. То може да е израз на конкретно познаване на самите програми, но може да е само най-обща представа за наличието или отсъствието на такъв акцент в партийните програми.

“да знае, но само най-общо, абстрактно / познава конкретни програми”

“има представа за партийната си програма / няма”

Отделно от това обаче, **четвърто**, стои и въпросът за начинът, по който самите партии третира въпроса – най-абстрактно споменаване или детайлна програма за политики на противодействие на ОППК. (Или обратното – макар и конкретно, но посоченото е некачествено, неизпълнимо или неефективно).

“обща декларация за проблема / конкретни мерки”

Пето, стои въпросът за степен на солидарност с партийните визии – одобрение или критична дистанция. В първия случай респондентите само назовават конкретните мерки, докато във втория случай – независимо дали ги споменават или не – акцентират върху основанието да се дистанцират от програмната заявка.

“да, тези мерки са.../ да, предвидени са мерки, но визията е събъркана като подход”

Шесто, предмет на обсъждане от страна на респондентите е степента на съответствие между програмни декларации и реално поведение. Тук полярните противоположности са “последователност на партийното поведение в следване на програмните заявки” срещу “преобладаваща декларативност на този програмен момент” (“да, има такива действия, съобразно заявеното/ не, има на хартия, но не и на практика, (повече е ПР)”).

¹² На този етап не е необходимо да влизаме в съдържателните нюанси на различие в рамките на отрицателния отговор “знае, че няма такива програмни визии в политическите програми” - например, “защото ОППК не се схваща като особен, обособен и особено приоритетен проблем”; “няма, защото у нас няма култура на програмно политическо действие (политиките са ре-активни към възникващи на момента ситуации)”; “защото партиите са обвързани с предмета на тази борба”.

Седмо, предмет на обсъждане е и **основанието за разминаване** на програмни думи и реални политически действия. Тук са особено съществени различията в тези основания като израз на **три различни типа отношение** към проблема :

- в хода на работата партиите *изневеряват* на обещанията
- в хода на работата, опитвайки да следват намеренията си, *не успяват* да се справят

Интересен тук е и емпирично регистрираният противоположен отговор – липсата на програмно намерение не означава автоматично липса на действие. Обратното, даже при липса на такъв предварителен политически ангажимент, реалното упражняване на властта прави ангажирането с този проблем неизбежно:

- в *хода на работата* се заемат и с това (без то да е било предварително промислен политически приоритет).

Осмо, изключително съществен е и въпросът дали ситуацията у нас постоянства през последното десетилетие или обратно, **може да се види динамика** (която не е задължително да е или само възходяща, или низходяща¹³):

“нещата се променят през годините/ при различните правителства е различно (няма обща тенденция)”.

От гледна точка на нееднозначността на ситуацията, **девето**, изключително съществени са **нюансите на спонтанно говорене** по зададения въпрос в полето на *възможните партийни субекти*, които експертът разпознава като значими. Не е все едно дали говори за една партия (своята или друга), за няколко партии или генерализира визията си по адрес на всички партии:

¹³ Не проблематизираме посоката и степента на устойчивост на промените, не защото те не са важни сами по себе си, а защото като дялово присъствие в регистрираните отговори случаите, в които изобщо се поставя въпросът за промените е малък, т.е. това е по-скоро маргинална тема за респондентите, а не съдържателен приоритет. При количествено изследване подобна дялова маргиналност би била много съществен емпиричен факт. В качествено изследване обаче можем само да отбележим, че динамиката в проблемната ситуация е била тематизирана, т.е. че има такъв съдържателен параметър на интересувания ни проблем.

“назовава своя партия / назовава друга/ посочва всички”

Самите назовани партии обаче, **десето**, имат отчетливо различни характеристики в зависимост от това дали са визирани в качеството им **на управляващи или на опозиционни**. Защото се оказва, че не толкова партийно програмният идентитет е съществен, а дали въпросният партийен субект е упражняващ властта или не:

“назовава управляваща / управляващи и опозиционни / опозиционна партия”

Последно в този ред на изреждане, **единадесето**, но първостепенно по важност е дали съответният респондент с цялостното си изказване дава някакви свидетелства, че за него **смисълът на специфичната секторна политика БОППК е отчетлив като интегрирана система от политико-институционални действия**, т.е. като въплъщение на целева стратегия, разчитаща на инструменти, социални ресурси и предполагаща интегриран субект на действие, или, обратното, отделните (разнокалибрени и разнопосочни) действия (с различен обхват, адресат и субекти) се виждат като достатъчни:

“**политика** на БОППК’ му/й говори нещо” / “не говори нищо специфично”

3.1. 2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

Още самият този преглед на аналитичните плоскости, в които се разполагат емпирично регистрираните отговори, свидетелства, че – образно казано – “нямането” преобладава над “наличието”. По-строго казано, многообразието на отговорите се дължи повече на различните основания и форми на “липси” - на политически програмни визии, на концепции за политики за БОППК, а след това и на реализиращи ги практически политики, устойчива секторна политика и линия на развитие, отколкото на детайлност и богатство вътре в такива партийни визии и реализиращия ги инструментариум.

Разпределението на отговорите всъщност само потвърждава това първо аналитично наблюдение:

1. Прякото посочване, че българските политически партии са пряко свързани с ОП и са ангажирани в ПК са **по-скоро изключения**, отколкото масов случай, **но също така то не е изолиран случай**. В допълнение към тази теза е разпространеното твърдение, че **тъкмо това е причината, поради която заявените намерения за БОППК се провалят или изначално остават само на хартия**.

2. Като правило преобладават твърденията, че политическите партии имат визия за БОППК; регистрирани са и твърдения за липса на информация (респондентът не знае дали има партийни визии по проблема), както и твърдение, че със сигурност се знае фактът, че няма такива визии. Последното твърдение е само в привидно противоречие с преобладаващото мнение, защото, ако експертът има висок критерий за концептуална строгост и смислова коректност на партийното програмно намерение, то той би могъл с основание да “дисквалифицира” съответстващите налични програмни текстове като неадекватни на самия жанр. Т.е. заявеното като програмен текст “нещо” е практически, по същество “нищо” като изпълнима и отвеждаща към резултат програма за действие срещу ОППК.

3. Числово преобладават най-общи и повърхностни впечатления за партийните ангажименти към проблема с ОППК, но

4. Също са налице **и конкретни впечатления за абстрактно декларативни партийни заявки**. На този фон **решително се открояват становищата на експертите на “най-старите” партийни формации от годините на прехода, които категорично посочват наличието на конкретни партийни ангажименти с проблема и демонстрират конкретно познаване на партийните си приоритети в тази област**.

5. Същевременно **солидаризирането със съответната партийна визия далече не е правило, а е по-скоро изключение.** Както и може да се предполага, представители на опозиционни в момента партии много по-категорично наблягат на декларативността на програмните намерения – на всички партии. Заслужава да се отбележи, че се среща (както между управляващи, така и сред опозиционни експерти) разпознаване на БОППК като явен политически приоритет на ГЕРБ, но и оценка за ясен политически неуспех на политиката в тази област.

6. Дори някои представители (на партиите с конкретни програмни визии) виждат основания да заявят, че тези заявки са повече пропаганда, отколкото реален политически ангажимент; проява на политическа коректност, а не програмна основа за последваща политика в така начертаната посока.

7. Що се отнася до мненията относно реалните действия в полето на БОППК, то относително по-широко представено е становището, че в хода на работата, опитвайки да следват намеренията си, партиите *не успяват* да се справят, отколкото алтернативното мнение, че партиите в хода на работата си като управляващи *изневеряват* на обещанията. Важността на този факт трябва да се търси в полето на интерпретация за **степената на субектност на политическите партии** – доколко те успяват да осъществят на дело предварително заявени политики или, обратното, **под натиска на обстоятелствата самият дизайн на институциите на публичната власт започва да диктува “дължимото” поведение, въпреки партийните намерения.** (Това е теза, която се среща изказана в прав текст на няколко места в интервютата и в отговорите на различни експерти.)

В пряка връзка с горното е и обратната констатация, че реалното упражняване на властта налага провеждане на политика на БОППК, дори ако проблемът отсъства от предварителната управленска програма. Отново въпросът е за степента на субектност, за политическа зрялост

на самите партии като титуляри на политическа отговорност. Макар в съдържателен план тези мнения да са различни, те по същество са типологически еднопорядкови – защото е все едно дали проблемът ОППК изненадва управляващите в хода на работата им като неотложен, или принуждава да се откажат от програмните си намерения онези, които са визирали предварително този проблем. И в двата случая става дума за **политическа неадекватност на партийните субекти пред реален обществен интерес, или по-меко казано, – за политическа незрялост.**

8. **Акцентът върху промяната** в ситуацията далече не е във фокуса на всеобщото внимание на нашите експерти, но също **не е и екзотика**. Важно е да отбележим обаче липсата на преобладаващо усещане за влошаване на ситуацията, въпреки наличието и на такива мнения. Колкото и да би ни се искало да е налице обратната тенденция - на устойчиво подобряване на ситуацията, ще подчертаем, че такова становище изобщо не е регистрирано. По-скоро **доминиращото впечатление е за отсъствието на общо правило** (или преобладаваща, устойчива тенденция) – нещата са съществено различни за всяко следващо правителство. Това само по себе си е крайно неблагоприятна ситуация, защото самият предмет на БОППК изключва ефективните действия да са в рамките на отделен управленски мандат, т.е. **ефективната политика в тази сфера задължително предполага надпартийна приемственост.**

9. В тази връзка изключително съществено основание за притеснение е виждането за **всеобщата партийна съпричастност към едни или други проявни форми на ОППК**. Прави впечатление обаче, че практически никой от респондентите ни не познава конкретно програмните позиции на други партии по въпросите на политиките в този сектор. С други думи, генерализациите за партийните позиции се основават не на програмни заявки, а повече на реални действия, които са осъществени.

10. Много важно също е, че **съвкупното експертно мнение отчита реални действия в полето на противодействието срещу ОППК за всички управлявали партии, но не и устойчива политика за такова противодействие.** Същевременно за всяка от парламентарно представените партии се срещат конкретни посочени примери и за борба срещу, но и за съпричастност към ОППК и особено към частния случай на ПК. В това отношение на практика няма разлика между управляващи и опозиционни партии, както и **няма разлика в отношението към партиите в съответствие с личната партийна ангажираност на респондентите.**

11. Като цялостно впечатление може да се каже, че преобладава категорично реагирането на нашите респонденти “според особеностите на предмета”, а не според “лична концепция”. Т.е. мненията за БОППК са в много по-голяма степен провокирани от лични наблюдения върху конкретни ситуации, отколкото да са израз на систематична, концептуална експертна визия (“теория”) за политики на противодействие. Освен това - като стилистика на изказ, и като съдържателни позиции регистрираните становища са в някои случаи диаметрално противоположни - като полюси на политическа култура (развита или неразвита).

В този смисъл, **срещаното на няколко пъти твърдение за нисък експертен потенциал на самия политически елит като цяло не е лишено от реални основания.**

На фона на тези общи предпоставки изключително съществен става фактът, че са регистрирани и **няколко лични мнения, които с основание могат да се разглеждат като високо експертна визия за цялостна политика за БОППК.** С други думи, макар доказалите се с качеството на интерпретацията си по темата експерти да са малцина сред всички респонденти, **по-важното е, че има у нас реално действащи политици с експертни качества (потенциал) по тази твърде специфична проблематика.**

3.1. 3. Концептуална интерпретация:

От гледна точка на изходния теоретичен модел дотук представената емпирична картина дава много слабо потвърждение за хипотезата, че у нас има автентично представителна демокрация, която защитава обществения интерес от устойчиво социално-икономическо развитие и поради това нейната субектна страна, т.е. партиите виждат в БОППК свой реален и траен политически приоритет.

Обратното, регистрираните резултати:

- не познаване на политическите програми или повърхностни впечатления от тях, включително на собствените партии;
- преобладаващо впечатление за абстрактност и показност в програмните декларации в тази сфера;
- аморфна представа за политиките, както и твърда представа за аморфност на самите политики на противодействие;
- минималност на реалната експертност сред действащи политици;
- впечатление за липса на реален курс на политики на противодействие и за неефективност на реалните мерки, даже за сбъркан подход към проблема и съответно
- висока степен на моментна вариативност (съществено различие в БОППК съобразно партийния състав и персоналия потенциал на правителствата)

дават много повече свидетелства, че, поради голяма доза неавтентичност на политическото представителство на граждански интереси, политическите партии са в много голяма степен предразположени към толерантност/съпричастност към проявите форми на организирана престъпност (особено към проявите на икономическа престъпност) и корупцията на високите етажи на властта. Съответно, партийните програмни заявки за БОППК са като правило рядко срещани, а когато ги има, остават повече декларация, проява на европейска политическа коректност (даже политически ПР), отколкото реално управленско намерение. В продължение на същото, дори когато има реално управленско намерение, то устойчивите

механизми на институционален живот успяват да трансформират поетия ангажимент или просто да го блокират. Което и води до натрапчиво сблъскване с политическия проблем ОППК.

От методологическа гледна точка е важно да припомним една изключително съществена уговорка. Ако интерпретацията на емпиричната информация остане само при “заявеното в прав текст”, то анализът ще се окаже безпомощен, сблъсквайки се с паралелната представеност на противоположни лични мнения “всички партии имат визия /партиите у нас нямат програмна визия за БОППК”. Личното мнение на експерта може да е манипулативно или тенденциозно едностранчиво или не особено компетентно. Но структурата на съвкупния експертен дискурс е обективен факт и тъкмо него разглеждаме във връзката му със съдържателните констатации. Поради тази причина е **приоритетно важно да интерпретираме не само съдържанията на заявените мнения, но и структурните особености на съвкупния експертен дискурс, а и степента, в която самият начин на артикулиране на експертното мнение се явява потвърждение (или опровержение) на заявената теза.**

От тази гледна точка е ясно видимо разминаването между твърдението, например, че всички партии имат програмни намерения за действия в сектора БОППК и липсата именно на обща, ясно структурирана и съдържателна визия за политика на БОППК у съответния експерт. Съответно, сумарно взето, – **важен индикатор 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 именно в структурата на дискурса**, който се характеризира с множество параметри - повърхностна представа за партийните програми, посочените примери за формалност и декларативност в заявените програмни намерения, за неадекватен

подход (стоящ зад тези намерения), в 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 явленията на ОППК при реално упражняване на властта. Обратната причинно следствена връзка е по-силна и по-пряка – липсата на реална и реалистична програмна визия е следствие от фактическата наличност на едни или други практики (на връзки с дейтели и проявни форми) на ОППК. Но същевременно именно 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, с инфраструктурни проекти и пр.) или прояви на политическа корупция на високите равнища на властта при нейното реално упражняване. Както показва случаят първо с ОДС, а после и с ГЕРБ, **наличието на ясен и конкретен партийно-политически ангажимент в тази секторна политика за сигурност прави липсата на резултат особено отчетливо видим и обществено неприемлив факт.**

При тези предпоставки, както и при положение, че народните избраници влизат в НС чрез пропорционални партийни листи, не може да се очаква, че отделният депутат, а съответно и съвкупното депутатско тяло ще е автономен титуляр на стратегия и законодателна инициатива в секторна политика в БОППК или на парламентарен контрол над партийно ръководените държавни институции. Колкото и отделният народен представител да е носител на автономна воля като изразител на граждански интереси, то несъмнено е, че “партийната воля” е мощна външна ограничителна рамка за депутатския хоризонт на парламентарно действие.

Този факт прави особено съществен анализа на резултатите по втория въпрос, с който се опитваме да навлезем по-навътре в спецификата на вътрешнопартийните ситуации.

3.2. Особености на вътрешнопартийните ситуации

3.2.1. Изследователска задача:

Вторият въпрос от нашия въпросник има за цел да провери в по-голяма дълбочина заявените становища по адрес на партийния ангажимент към темата за БОППК. Допускането е, че, ако една партия реално има за приоритет тази тясно секторна политика на вътрешна сигурност, то това задължително предполага:

- а) партията като колективен субект поне периодично да е обсъждала този проблем на свои вътрешни форуми и, следователно,
- б) с нея да бъдат трайно ангажирани определени фигури;
- в) няма как тези фигури да не са известни поне във вътрешно партийен план.

Съответно, обратната хипотеза е, че ако една партия няма реален ангажимент към тази секторна политика тя а) няма да разполага с експерти (ще има само отделен експерт или посочените експерти са, по-скоро, “пишман”, “експерти от немай- къде”); б) няма да могат да се посочат конкретни примери за колективно ангажиране с материята и, следователно, говоренето ще е “изобщо”, “по принцип”, без каквато и да е конкретика.

3.2.2. Емпирични резултати:

3.2.2.1.Тезаурус на регистрираните становища:

Първата ос, по която се разполага континиума на експертните мнения, е маркирана от полярните противоположности между плътността на експертното знание за партийната политика в тази материя и знанието за пълната липса на такава политика, преминавайки през степени на избледняване (или размиване на личната представа) - “посочва конкретно кога какво /посочва изобщо/ няма спомен / знае, че няма”.

Ако първото измерение на експертния дискурс е чисто в полето на наличието или отсъствието на партийен ангажимент, то **втората** ос осветлява особения случай на **формално наличие** на такъв ангажимент или на неадекватен подход, позиция. Емпиричната проява на този типологичен случай е експертната дистанция от характерната партийната позиция: “посочва, но критично се дистанцира от партийната практика”

Тук третият характерен случай е по същество изключваща позиция на отговор от особено естество – понеже самият въпрос предполага наличие на партийна позиция, а такава на практика няма (или не се познава), експертът-респондент се опитва да излезе от неловкото положение (в което би следвало да признае неудобния факт), като прикрива фактическата липса с говорене извън темата – “посоченото няма отношение към темата”.

На следващо, **трето** място следва да се разгледа **качеството на самия партийен ангажимент**. Колкото по-реален е той, толкова по-траен и ангажиращ групово внимание ще е въпросът с БОППК. Така получаваме нов континиум на възможни позиции – траен и реален политически приоритет (намиращ израз в някакъв работен/експертен институционализиран орган на партийно равнище), наличие на мнозина партийни експерти, наличие само на отделен експерт, липса на вътрешно-партийна експертиза по тази тема, посочва специализирано партийно звено:

“посочва партийно звено” / “посочва конкретен форум за дебат или документ, резултат от такъв дебат” / “посочва звено, форум и конкретен партийен експерт” / “посочва партийни експерти” / “посочва само партийен експерт” / “не посочва експерт”.

Емпирично регистрираните становища направиха необходима и още една **четвърта** дистинкция – естеството на експертността, която партията ползва. Ако допуснем, че партиите като правило имат твърд ангажимент с тази секторна политика, то би следвало техните ползвани експерти да са доказани практики, **поне хора с практически опит**. Същевременно

обаче знаем, че реалната ситуация е по-сложна – типологически характерен е случаят, в който съответната партия има декларативен ангажимент или партийната декларация по темата е повече ПР. В този случай е естествено, че посоченият експерт няма да е толкова практик, следователно, ще е по-известен с това, че “говори по темата”, “изказва се”, “взема участия в дебати”. Крайна проява на същото е посочване на експерт, който поне обществеността не разпознава като такъв, макар да е публично видима фигура:

- посоченият говори по темата / има практически опит
- посоченият партийен експерт е публично известен специалист / не е
- известен, но не точно като специалист по тази тема

3.2.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

На първо място и по ред на изброяване, и по същественост е фактът, че преобладаващият брой респонденти, когато трябва да говорят за конкретната партийна ангажираност на своята партия с проблема БОППК, остават в полето на най-общите, абстрактни твърдения. Към тази позиция следва да причислим – тъкмо от гледна точка на това каква е собствено партийната *позиция* на ангажимент със секторната политика, няколкото отговори, в които пряко се признава, че респондентът няма спомен от конкретно обсъждане на вътрешно партийен форум. В същност тук отново се откроява фактът, регистриран и от отговорите на предходния въпрос, че само представителите БСП и на Синята коалиция посочват конкретни примери за партийен ангажимент по формиране на политическа позиция по темата.

Същевременно, важен е фактът, че са регистрирани няколко случая, в които нашите респонденти дават недвусмислено свидетелство, че познават конкретната партийна позиция, но имат собствена критична дистанция към нея – било поради разномислие по отношение на принципния подход или по отношение на конкретни мерки. Този случай можем да

разглеждаме като свидетелство (естествено, не единствено или абсолютно) за реална експерност на респондента по тази материя – защото може критично да обсъжда някаква *позиция* само онзи, който има *собствена* позиция по същите въпроси.

Точно противоположна е обаче масовата ситуация в отговорите на нашата анкета. В тази връзка не може да отминем факта, че са регистрирани няколко случая, в които – реално погледнато – респондентът просто “бяга от темата” (макар да е даден вербален отговор, казаното не касае поставения въпрос.)

Изброеното дотук сигурно вече е подготвило читателя да изгради очакване какво ще е разпределението на отговорите по следващата интерпретативна ос: отново само две са **партиите, които имат звена** – с една или друга степен на институционална устойчивост (формализираност), които са трайно ангажирани с формирането на политическа визия по въпросите с БОППК. Същите са двете партии, чиито представители могат да посочат по неколцина експерти, чиято компетентност е ползвана при формирането на партийната позиция. Прави впечатление, че изрично респондентите посочват **практическият опит** на привлечените партийни консултанти и публично известни експерти. **Тъй като това е един от малкото несъмнено позитивни факти, регистрирани от нашето проучване, ще го подчертаем още веднъж изрично – има практика български политически партии да ползват професионална експертиза по въпросите на БОППК.** Тази практика не е всеобща, което и не бива да ни изненадва с оглед на краткия исторически опит, който нашето общество има в тази материя.

Същевременно, направеното (в анализа на отговорите по първия въпрос) наблюдение - че тази секторна политика на сигурност, с особено висока обществена чувствителност, в някои случаи се ползва за партийни нужди, но повече като имиджов инструмент, отколкото като реални ангажименти по провеждане именно на политика в защита на обществения интерес, -

намери потвърждение и от друг вид отговори. В тях респондентите фокусират вниманието си върху конкретна публично известна личност, която обаче най-вече ... “говори по темата”. Подчертаваме, че има случаи на посочени партийно ползвани капацитети по проблема БОППК, които не са известни на обществеността (поне) като тесни специалисти с практически опит. Подчертаваме също, че това не са преобладаващия брой отговори, но ако към тях прибавим и отговорите, в които изобщо не е посочено конкретно име на експерт, то ще се убедим, че не става дума за отделно изключение.

3.2.3. Концептуална интерпретация:

Казаното по-горе за структурата на разпределението на получените отговори е явно потвърждение на направената въз основа на отговорите на първия въпрос оценка. Ако изходим от парадигмата на автентичната парламентарна демокрация и, съответно, за политическата корупция като случай на социална патология, то би следвало мнозинството от анкетирания експерти по темата да не се затрудняват да посочат конкретни примери за форумите, партийните документи и персоналните носители на компетентност по точно тази тема.

Обратната парадигма – на неавтентичната, “ограничена демокрация” (“безпомощен плурализъм”) и, съответно, преобладаващо имитационно или преобладаващо имиджово водене на БОППК, то би следвало мнозинството от случаите да се разполага в полето на пределно общото, абстрактно говорене, бягане от темата и невъзможност да се посочат реални експерти, с които партиите рутинно взаимодействат при формиране на политическата си позиция.

Както се вижда, емпиричната картина не се разполага изцяло на никоя от двете полярни позиции – доказателства за трайна политическа приоритетност на проблема е трудно да се намерят, но отделни примери за реален ангажимент има. Същевременно обаче, дори самата

липса на явно преобладаваща тенденция е повод за обществено безпокойство. Защото, поне на декларативно равнище или от гледна точка на обществените очаквания, би следвало да преобладава първата тенденция. Всъщност говорим за емпирично регистриран случай, при който и при най-добронамерен прочит на данните ще трябва да отчетем **паралелната валидност и на двете тенденции** – хем има партийно изразено, оформено съзнание за важността на тази секторна политика за вътрешна сигурност, хем този проблем е все още далече от това да е получил действителна политическа и, съответно, партийна приоритетност и надпартийна устойчивост. Камо ли пък да става дума за партийно-политически и policy консенсус по този парещ проблем от пряк всеобщ обществен интерес ...

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 ад хок – секторна политика (policy) на БОППК? В частност, след като по политическа доктрина в парламентарната република НС е основната властова институция, дали могат да се намерят свидетелства, че инструментариумът на парламентаризма се използва пълноценно в БОППК?

IV. ПАРЛАМЕНТЪТ КАТО СУБЕКТ НА ИНИЦИАТИВИ В ПОЛЕТО НА БОППК

4.1. Специфика на парламентарната инициатива в полето на БОППК

4.1.1. Изследователска задача:

Едва ли може да се оспорва основателността на очакването, че главната сила на един парламент ще е в предоставените му по конституция правомощия чрез законодателна инициатива да променя обществените отношения, институционалната среда и конкретни социални практики, така че да бъдат решавани обществените проблеми. В този смисъл, в полето на БОППК също може да се очаква, че основната тежест на парламентарния инструментариум за противодействие на тази социална патология ще бъде не толкова в диапазона на парламентарния контрол, колкото в този на законодателната инициатива.

Допускането е, че ако ОППК се схваща като приоритетен обществен проблем, който трябва да бъде решен чрез провеждане на политики на противодействие, те ще трябва да бъдат облечени в правна (законова форма), още повече, че се знае класическата дилема между права на личността и мерки по укрепване на сигурността в едно общество. Колкото по-реална е една парламентарна демокрация, съответно, колкото по-зрял е съвкупният политически субект (системата от партийни субекти като цялост), толкова по-вероятно е такова общество да има именно политика, реализирана чрез последователна, систематична законодателна инициатива. Обратното, колкото по-незрял е политическият субект и колкото по-проблематична е консолидацията на демокрацията в едно общество, толкова по-слаба ще е именно законодателната политика за борба с ОППК. Тази слабост ще намира израз в спектър от проявни форми – спорадичност на действията (вместо цялостна политика); непоследователност на мерките; формалност на инициативите, които не преминават в трайна обществена практика; преобладаващ акцент върху наказателните въздействия; нарастваща тежест на наказанието (вместо върху превенцията); акцент върху полицейско прокурорските

функции (преследването и наказването), а не върху структурна промяна на институционалната среда, която предразполага към престъпно поведение. Т.е. в такова общество ще констатираме именно липса на политика на парламента в тази сфера на вътрешната сигурност.

Проведеното емпирично изследване има за цел да установи къде се разполага българската ситуация между полярните полюси на реална и липсваща политика на БОППК.

4.1.2. Емпирични резултати:

4.1.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

Първата ос, по която се разполага континуума на експертните мнения, е между разпознаване на преобладаващата парламентарна практика като израз на **цялостна политика** или, обратното, посочване само на **отделни** законодателни инициативи.

На **второ** място стои въпросът за **оценката на досегашната практика**. Защото е близко до ума, че непрекъснатите промени в законодателството могат да са последица именно от безрезултатност на предходните законодателни инициативи (а не толкова от интензитет на промяната в самия предмет на законова регламентация). От тази гледна точка изключително важно е обаче не само оценяващото твърдение на експерта, но и конкретните примери, които илюстрират валидността на неговото/нейното твърдение:

“Дава пример за успешно действие”/ “Не дава” / “Дава пример за неуспешно”.

На **трето** място, особен интерес представляват конкретните примери като **съдържателен акцент** –“Посочва конкретно”, както поради възможността да се търсят и други съдържателни интерпретации, но така и заради възможността да бъде локализирана “невралгичната точка”, която експертите общо разпознават като приоритетна. Защото изобщо не е все едно дали се визират проявни форми на конвенционална престъпност, с групова

организация (каквито са фалшифицирането на документи и пари, банкови обири, поръчкови убийства и пр.), или се визират икономически престъпления, пряко зависещи от политическо покровителство (контрабанда, злоупотреба с фондове и проекти, например), или се визират преки прояви на политическа корупция (например, в изборния процес или конфликт на интереси при прокарване на закони и при реализация на политики). Още по-важният ракурс на разглеждане на конкретните казуси, илюстриращи парламентарни действия за БОППК, е къде се разполага разковничето за решаването на проблема - дали става дума за последващо наказване на престъпленията (НК); за механизма за осъществяване на правораздаването (НПК); за мерки, подобряващи ефективността на работата на полиция, прокуратура, съд; или мерки за борба именно с политическата корупция (било то чрез нарочна агенция, примерно, ДАНС или комисията за конфликт на интереси); или иде реч именно за политика на систематично въздействие върху обществената среда с оглед минимизиране на възможностите за корупционно поведение (например, чрез регламентация на начините за работа на публичните институции, изграждане на интегрирани национални информационни системи, създаване на интегративни връзки на институционално взаимодействие между публичните институции и пр.)

Отделно от това остава, на **четвърто** място, самата оценка, давана от експертите – “оценява положително /амбивалентно (“от една страна, от друга страна” или “едни мекри - да, други – не”) / “оценява отрицателно досегашната практика”

На **пето** място експертният дискурс е съществен като източник на интерпретативни **схеми, даващи обяснение за характера на резултатността на парламентарните мерки** – “дава обяснения” / “не дава обяснения”. Отделно от това е разграничението между съдържателната специфика в обясненията за причините, отвеждащи към резултатност (политическа воля, наличието на визия за политика на БОППК, силни институции, чуждестранна политическа

намеса и пр.), или към обратното - (некомпетентност, показност, кампанийност, партизанска заинтересованост).

Предишният акцент в съвкупната експертиза е всъщност произведен от един друг ключов аспект на интерпретацията на въпроса за парламентарната политика на противодействие срещу ОППК чрез законодателна инициатива. Това е, **шесто**, споделяне на **цялостна визия** от страна на самите респонденти относно системно-политическия характер на мерките за БОППК, независимо дали става дума за реализиране на (или за дефицит на) политика: “вижда необходимост от цялостна законодателна политика” / “не вижда”.

От гледна точка на въпроса за качеството на самата експертност у нас по разглежданата тема, **седмо**, е изключително важно не само къде нашите респонденти разполагат “разковничето за решението на проблема”, а и по-общо какъв е характерът на **начина на мислене** по интересуващата ни тема. Тук всъщност става дума за особен акцент на предишния индикатор, но от гледна точка на специфичния модел в мисленето на респондентите – дали приоретизират важността на наказанието (и процедурите отвеждащи към него), т.е. формат на мислене, който можем условно да обозначим като “пеналистски манталитет”. Или се следва собствено политическа логика на мислене, който търси корена на проблема в устройството на публичния живот и в политическите процеси: –“следва пеналистка логика” / “не.”

Изрично обръщаме внимание върху факта, че този, посочен като последен, аспект на интерпретативния репертоар на респондентите **всъщност е основата на техните оценки** – не само по отношение на фактите, които те подбират, за да илюстрират тезите си, но и за оценката, която дават на цялостното парламентарно поведение. Обръщаме внимание също, че връзката между “хоризонт на мислене” и “оценка на парламентарните действия” не е еднозначна и еднопосочна. Възможно е от позициите на пенализма да се посочат (като примери за парламентарно действие) промените в НК и НПК, но това не означава

задължително одобрение на конкретните реализирани инициативи. Съответно, собствено политическият характер на хоризонта, в който се визира разглеждания проблем, може да се реализира и чрез оценка за неадекватност на парламентарно предприеманите действия (фокусирани върху НК или функционирането на полицията или съда), но и в открояване на широкия спектър от разнопосочни действия в цялата сфера на публичния живот, имащ отношение към БОППК. Съвършено друг въпрос е, че емпирично може да се установи корелация между положителната оценка за мерките предприети от НС и виждането на промените в НК и НПК като достатъчни (адекватни) за решението на проблема и, съответно, между неудовлетворението от работата на НС и собствено политическата визия към БОППК.

4.1.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

Донякъде изненадващо по първата ос, по която се разполага континуума на експертните мнения (между разпознаване на преобладаващата парламентарна практика като израз на цялостна политика или обратното посочване само на отделни законодателни инициативи), **анализът откроява баланс на заявените мнения**. Нито една от двете противоположности не преобладава над другата – макар приоритетността на цялостната, многопосочна и различна по формите си на реализация политика на БОППК да е изговорена в прав текст от малко на брой експерти, то тя не е “изключение от правилото”. Дори когато респондентът пространно пояснява, че не може да има *отделен*, изчерпващ проблема закон (защото така е схванал нашия въпрос), той всъщност казва именно това, че само пакет от различни законови инициативи може да е адекватен отговор на предизвикателството ОППК. Не са малко и случаите, в които респондентите посочват и по-цялостна политическа линия на противодействие срещу ОППК, но също и отделни, единични мерки, които имат същата цел. Всъщност “изключение от правилото” е тъкмо отговорът, че няма мерки, които да свидетелстват за парламентарни действия в тази посока.

В резюме, може да се твърди, че **през годините парламентът непрекъснато е предприемал едни или други действия, очакваният резултат от които е бил именно справянето с този тежък социален проблем. Поради което и нашите респонденти не се затрудняват да приведат примери за такива действия.** Съвсем отделен е въпросът за резултатността на тази линия на парламентарни действия, за което ще стане дума по-долу. При все това, може да се твърди, че **отделните мерки леко имат превес над систематичната политика.** По-точно ще бъде да кажем, че постоянството на усилията ад хок (чрез едни или други отделни мерки) взема надмощие над цялостна политика. Поради което, както ще видим, **точно върху този пункт са съсредоточени и най-острите критики към досегашния опит за БОППК по парламентарен път.**

По отношение на имплицитната оценка на досегашната практика, съдържаща се в посочените примери, регистрираните становища са сумарно амбивалентни и съответно, преобладават именно мнения, които едновременно и положителни (донякъде), но и отрицателни – към определени мерки. Между конкретно посочваните примери все пак преобладават отрицателните, защото и онези респонденти, които посочват отделни добри примери, не пропускат да отбележат някои безрезултатни парламентарни инициативи (най-вече в полето на НК и НПК, промени в закона за МВР и др.). Някои експерти са посочили само отрицателни примери.

Всъщност именно резултатността е онази скрита оценъчна скала, по която експертите формират мнението си за парламентарните действия. Оттук и посочването на мерки, от които тепърва се очаква да докажат резултатността, като добри примери. Положителната оценка като правило отчита:

- *доброто намерение* на законодателя
- *отчитането на предходни грешки*

- поставянето на *начало* на БОППК, на фона на предишно бездействие
- създаването на специализирани *институции*.

Оттук и общата амбивалентност на оценката – отчитайки отместването от изходната позиция или напредък в противодействието на ОППК, както и добрата воля да се постигнат резултати, оценките са положителни. Ако обаче експертното мнение се фокусира повече върху резултата на досегашните парламентарни инициативи, особено **по отношение на успеха в решаваната задача, започва да преобладава отношение на неудовлетвореност:**

и от *непоследователността*,

и от *грешките* (липса на очаквания ефект или обратен резултат),

и от *липсата на политическа воля*,

и от *формалността* (преобладаващата показност, отговаряне на моментен ажиотаж по конкретен случай),

а и от самата *принципна непригодност* на избраните мерки да решат проблема.

Всъщност основата на критичната перспектива към досегашният опит е именно разглеждането му като резултат от действие на принципа на “проба-грешка” и липсата на цялостен подход към БОППК, **липсата на собствено политическа култура в решаването на такъв проблем.** (Валидността на това твърдение тепърва ще трябва да се доказва с резултатите на проведеното проучване по-долу.)

На трето място, нека се вгледаме в конкретните примери:

а) посочени положителни примери:

- България се присъедини към конвенцията на ООН за борба с трансграничната организирана престъпност.
- България беше извадена от списъка на държавите, произвеждащи неистински документи за самоличност и парични знаци - 2007г.
- България беше извадена от Държавният департамент на САЩ от списъка на държавите, все повече произвеждащи синтетични наркотици.
- България беше извадена от списъка на държавите, произвеждащи фалшиви носители на информация - музика, филми и т.н.
- мерки срещу трафика на хора и по-специално трафика на жени с цел сексуална експлоатация.
- мерки срещу компютърни престъпления
- мерки срещу икономически престъпления
- промените в НК
- промени в НПК
- закона за МВР
- промени в закона за ДАНС
- законопроект за специализираният съд
- закона за публичност на имуществата на висши длъжности,

- “имаме закона Кушлев”¹⁴
- закон за конфликта на интереси
- промени в изборният кодекс
- промени в данъчни закони
- начинът на работа на НАП
- някои други закони, които, примерно, помагат да се противодейства на корупционните практики, масово разпространени сред администрацията или в съдебната власт и в самите силови ведомства.

Самият преглед на изброеното не оставя място за съмнения, че направеното **изобщо не е малко**. Особено ако се има предвид изходната позиция на липса на реален опит в БОППК. Но същият този преглед, особено ако се допълни с наблюдение на честотата на съответните позовавания, ще покаже, че **решително преобладават посочените успехи в борбата с конвенционална престъпност, която предполага групов извършител (15 посочвания)**, но не и това, което обикновено се разбира под “мафия” – срастване на организираната престъпност с властта (производство и разпространение на наркотици, организирана проституция, икономически престъпления). Същевременно, **решително преобладават инициативите за БОППК с ресурсите на наказателното право**.

Едва ли може да оспорва основателността на очакването, че това е възможен път за повишаване на ефективността на БОППК, както и на сходното очакване, че чрез подобряване на работата законоопазващите институции може да се постигне по-добър краен резултат и в

¹⁴ Обръщаме внимание върху тази устойчива фразеологема, която контаминира “закона Петканов”, със създадената в негово изпълнение комисия, назована с името на пословичния ѝ първи председател Кушлев.

¹⁵ Да не говорим, че като успешни мерки на парламента са посочени понякога и резултати от работата на МВР (срещу някои видове организирана престъпна дейност, например, фалшификаторството).

тази секторна политика. Прави впечатление обаче, че едва през последните години се появяват опити за създаване на *държавни институции с целева задача БОППК, както и на законодателство, което е ориентирано към противодействие срещу политическата корупция по върховете на властта* (например, създаване на нормите за обществен достъп до информация за имуществото на публичните фигури, закон за отнемане на незаконно придобито имущество, закон за конфликт на интереси, внасяне на закони за лобирането и пр.).

Още по-редки са примерите за закони, които целят превантивно минимизиране на възможността за политическа корупция – чрез финансови и административни механизми или синхронизирани действия в системата на държавните институции. Не подлежи на съмнение, че такъв тип законодателна политика е възможен единствено въз основа на резултатите от задълбочен аналитично-изследователски процес, цялостно осмисляне на проблемната ситуация. А тъкмо това е един от най-важните и често посочвани от експертите трайни дефицити в работата на Парламента.

б) посочени отрицателни примери:

- прекомерно използване на НК (хаотично, под натиск на обществено мнение и конкретни ситуации, хиперстазиране на наказанието като основен инструмент, поради което като краен резултат – прекалено чести и безрезултатни промени)
- Дефиницията на организирана престъпност сега в член 321 от Наказателния кодекс е в много висока степен обтекаема (но удобна, защото позволява резултати срещу конвенционалната престъпност да се отчитат като успех срещу “организираната

престъпност”¹⁶ - “Член 321 дава възможност всичко да върви под този знаменател. Така се запущват системите на институциите, които трябва да водят БОППК.”).

- ненужен специализиран съд
- приемане на закони само заради политически дивиденди
- работата на парче не може да има резултат
- неуспех на идеята за ДАНС
- неадекватни промени в закона за МВР
- неадекватна уредба на прокуратурата
- неадекватна уредба на съдебната практика (“формална законност на 18 присъди пробация на едно лице за престъпление в рецидив”)
- неуредени взаимоотношения между институциите, които имат отношение към БОППК
- липса на законова уредба на службите за сигурност
- неработещ закон за отнемане на имуществото
- липса на политическа воля да се прилага законодателството
- липса на цялостна политическа визия за систематично обхващане на проблема
- липса на политическа култура по отношение на проблема

Това, което прави впечатление в този лист на изреждане са основно две неща. Първо, законодателни инициативи, които фигурират и в първия списък на положителните примери, са посочвани като примери за неуспешни мерки (промените в НК, НПК, закона за МВР,

¹⁶ Така, първо, се подменя големия въпрос за обществената вреда от престъпността, която влияе върху политическия живот в страната, а, второ, се задава принципно погрешна посока на общественото внимание.

ДАНС, закона за отнемане на имуществото и пр.). Това е само привидно оценъчно противоречие. Да не забравяме, че посочването на тези парламентарни действия (за БОППК чрез законодателство като добри практики) бе основано на два аргумента – а) *създаване на прецедент*, пръв опит в тази посока и б) заявка на *намерение* за постигане на резултат. А се оказва, че **постигането на практически успех е нещо съвсем друго, откъдето идва и негативната оценка от неуспеха на конкретната законодателна инициатива.** Второ, вижда се ясно, че посочените негативни примери се отнасят до три различни неща:

а) обхват на *кръга от противоправни деяния на ОППК*, които би трябвало да се овладеят с законови средства;

б) *сериозни проблеми в институциите*, които би следвало да овладеят ОППК, както и във взаимодействието помежду им;

в) *политическа визия* (концепция, разбиране), която от една страна е предпоставка за последваща воля за реализацията на политика за БОППК, но и е, от друга страна, в решаваща степен зависима от *наличието на такава воля* за реално справяне с проблема.

Вижда се, че на всяко от тези равнища има много сериозни проблеми: поради изключителната трудност на борбата с явлението, което публично се фиксира с термина “мафията”, законодателят се е изкушил да приеме най-лесния път – разширително разбиране в дефиницията за ОП, позволяваща “показна отчетност”, вместо реални резултати. Този факт едва ли е резултат от “неразбиране” на проблема. По-скоро е поредната проява на прословутата “липса на политическа воля”, което е само евфемизъм за назоваване **на реалната политическа заинтересованост от неефективна политика на противодействие срещу ПК.**

Както се вижда, още в нормативната основа за създаването на институциите за БОППК има сериозни дефекти, които им пречат да бъдат последователно ефективни в постигане на целите

на своята дейност. Това също може да се обясни с неопитност и грешки, но да не забравяме класическата формулировка на Е. Дюркейм, че **публичните институции не могат трайно да се основават на глупост и грешки**. В този смисъл, постоянстващи слабости в законово-институционалния дизайн на институционалния апарат, който трябва да реализира БОППК, не може да се дължи основно на неопитност и моментни грешки. По-вероятно е зад тези устойчиви дефекти да се прокрадва отново дълбочинната причина на проблема, която е спомената по-горе – **заинтересованост от точно такъв начин на работа, която хем нещо прави, хем не постига реален успех**.

Както може да се очаква, третото равнище на проблемната ситуация – отсъствието на систематична политика, имаща своето концептуално основание и създаващо цялостен обществен механизъм за БОППК, но също и правна реализация в системен пакет от законодателни инициативи в различни публични сектори – пак опира до същото. **Налице е съчетание от исторически оправдана неопитност, но и политическа заинтересованост от липсата на ефективно законово регламентиране на ОППК и на институционалния инструментариум за борба с проблема**.

От тази гледна точка, няколкото твърдения, които в прав текст посочват като същина на проблема - било липсата на политическа воля, било показно-пропагандния характер на предприеманите мерки, било постоянстващия ситуативен характер на действията в тази област, всъщност не са нито изолиран случай, нито експертна “екстравагантност”. Това е само особена, остра и изчистена форма на проява на същинския проблем – **особеността на БОППК като собствено политическа задача**.

От тази гледна точка ясно се вижда и специфичната асиметрия в регистрираните положителни и отрицателни примери съобразно предметната им насоченост:

- колкото **по-позитивно** е експертното становище, толкова по-пряко то се фокусира върху **отделни примери** за парламентарни инициативи; колкото **по-критично** е експертното мнение, толкова по-обвързано е то с проблема за **липсващата цялостна политика на БОППК**.
- колкото по-пряко се посочват добрите практики, толкова е по-вероятно те да се отнасят до успех на полицията в борба срещу групова престъпност, без пряка връзка с политическата корупция; **колкото по-пряко се поставя въпроса за престъпления от политически характер, толкова по-голяма е вероятността равнището на удовлетвореност от постигнатото да е малка.**

Направеният по-горе извод е изключително съществен, защото ни дава ключ за обяснение на още една важна особеност на емпиричната картина. Тъй като добрите примери са изтеглени към полюса на отделните мерки и полицейски практики, то изглежда сякаш естествено, че тъкмо тези “добри практики” са станали доминантна перспектива за мислене по въпросите на БОППК. *Изглежда сякаш естествено да се приоритизира мисленето по проблема в плоскостта на работа на полицията и чрез наказателните санкции.* Кое е точно обратното на действителната ситуация. За това ще стане дума отново с края на този анализ. Тук ще приведем само данните за честотното разпределение на случаите в отговорите на нашите респонденти:

НПК -11

НК - 10

специализиран съд - 7

различни форми на организирана, но конвенционална престъпност - 7

МВР -7

ясно дефиниране на правила и възможности всяка една от институциите като система - 7

ДАНС -5

съдебна система -5

пипат на парче - 4

закон за конфликт на интереси- 3

“закона Кушлев” - 3

Непрекъснатата промяна -3

политическата воля 2

статут на прокуратурата -2

законодателната политика е водена формално - 2

една системна цялостна визия и изследване - 2

закона за публичност на имуществата на висши длъжности

закона за специалните разузнавателни средства

администрацията

изборният кодекс

конституционни промени

целят политически дивиденди

цялостна визия и концепция

действия се поради обществен натиск и заради политическа пропаганда

самото ни общество е все още с ниска политическа грамотност

Както се вижда отчетливо, **наказателното преследване има приоритет над всичко останало, въпреки че цялостната експертна картина е достатъчно сложна и диференцирана.**

Ето защо не бива де се изненадваме от факта, че **като цялостна оценка** (на парламентарната активност чрез законодателни инициативи да провежда политика на БОППК) **сумарната картина е преобладаващо отрицателна, без това да е еднозначна и единствена експертна оценка.** Ако се върнем към детайлите, които експертите посочват, (детайли, които явно се смятат за особено значими и симптоматични и са стоящи в основата на оценката) лесно ще намерим отговор за регистрираното съотношение 3:1 в полза на неудовлетвореността от парламентарната политика в тази част от сектора на вътрешната сигурност.

Ще напомним обаче, че това отношение разглежда на първо място сумарния ефект от БОППК, без да провежда аналитично обособяване на приложението на нормативната база от нейните собствени свойства. В тази връзка заслужават отбелязване и няколко становища, които изрично подчертават, че наличната нормативна база в сегашния ѝ вид – при цялото ѝ несъвършенство – все пак позволява реално провеждане на политика на БОППК. Следователно, **проблемът не е толкова в самия парламент, колкото в характера на политическата система, част от която е той.**

Тази констатация пряко ни отвежда до следващия ключов аспект на регистрираната експертна оценка – какво обяснение се дава за (не)успеха на БОППК. Мнозинството от експертите са посочили някакво обяснение на съществуващата ситуация като прави впечатление, че мнозинството от тези обяснения се насочват по един или друг начин към причините за отрицателни резултати (т.е. положителните резултати се разглеждат като “естествени”, а не като следствие от преднамерена, специфична като експертност и инструментариум

политика). Както може и да се очаква, в светлината на цитираните по-горе конкретни случаи, основно причините се търсят в подхода към ОППК – третиране на проблема хаотично, кампанийно, под натиск на медии или променящо се обществено мнение. Кое то няма как да ни изненада, ако помним резултатите от анализа на отговорите на предходните въпроси. **Без траен и тематично фокусиран партийен ангажимент към БОППК не може да се очаква, че парламентарните инициативи ще бъдат изпълнение на цялостна промислена политика за вътрешна сигурност.**

В тази връзка регистрираните при отговора на този въпрос мнения, които пряко се фокусират върху липсата на политическа воля, показността или търсенето само на политически дивиденди, а не на реални резултати, както и на заинтересованост от неефективността на такава политика, всъщност не ни казват нищо ново. Тези отговори само потвърждават за пореден път сериозността на проблема. Тук ще добавим само **допълнителната сложност** на ситуацията, открояна от експертните мнения, които посочват **кълбото от преплитачи се фактори**, между които са:

- ниското общо равнище на политическа култура,
- преобладаващата некомпетентност сред непрекъснато обновяващия се депутатски състав¹⁷,
- начинът на работа на публичните институции, наследен от предходния 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,

¹⁷ Виж резултатите от анализа на Ст. Стойчев, „Трансформация и европеизация на българския парламентарен елит (1990-2009)“ (под печат).

- но така също и 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 ПК да се маскира като ентусиазирана, неуморна, но неефективна работа по метода на пробата и грешката.

Тъкмо поради това за нас, напомняме, е от приоритетен интерес при оценяването на самата експертност на нашите респонденти дали те споделят, имат ли съзнание за необходимост от цялостна визия за системно-политическия характер на мерките за БОППК, (независимо дали ще става дума за вече реализирана или за дефицит на такава парламентарна политика).

Емпирично регистрираните експертни мнения свидетелстват за категорично преобладаване (в отношение 2:1) на представата за парламентарната инициатива по БОППК само като каскада от мерки, а не като цялостна и систематична политика в сектора за вътрешна сигурност. В този смисъл нямаме основание да се съмняваме, че досегашният начин на работа на НС е бил именно такъв, а мненията на експертите просто констатираят фактическото състояние на нещата. При такава ситуация не можем да се изненадваме от, меко казано, скромните резултати на БОППК. Тези 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 възплъщение.

Оттук става особено важен именно начинът на мислене на нашите експерти, защото подходът към проблема в решаваща степен зависи от мисловната призма, през която се пречупва всяко конкретно виждане за приоритетите на една политика на БОППК.

От една страна може да изглежда, че предходният акцент в нашия анализ – наличието на визия за обща политика – е съвпадащ с новия фокус на нашето внимание – начина на мислене. Двете неща са действително свързани, но имат и съществено различие. Човек може

да няма цялостна визия, но ако има, то това не значи, че неговото/нейната визия за системна политика задължително ще обхваща цялата сложност на институционално-политическите елементи на БОППК. Възможно е човек да има визия за политика, която преднамерено и убедено да приоритизира един ключов елемент - наказателното право, полицейската работа, отговорността на прокуратурата, съда, политическите партии и пр.

Тук всъщност става дума за особена доминанта в мисленето на респондентите – дали приоритизират важността на наказанието (и процедурите отвеждащи към него), т.е. формат на мислене, който можем условно да обозначим като “пеналистски менталитет”. Съвършено различен е особеният “полицейски менталитет”, т.е. онази мисловна перспектива, която приоритизира правомощията, компетенциите и компетентността, както и процедурите за работа на полицията (в качеството ѝ на централен, ако не и единствен активен субект в БОППК). Или пък се следва собствено “политическа логика” на мислене, която поставя акцент върху предпоставките за институционална ефективност на всички органи на държавната власт и особено политическата воля/заинтересованост.

Обръщаме внимание, че този постоянен тип мисловна ориентация се проявява, както по отношение на примерите за реално предприети действия за решаване на проблема, така и в очакването за алтернативен подход, който би подобрил ефективността в политиката за БОППК.

Изследването ни регистрира една широка палитра от менталитетни нагласи, с незначително лек превес на про-полицейската ориентация (което 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).

В този ракурс на разглеждане на емпиричната картина е съществено да се отбележи, че се срещат – и то съвсем не като изключения – виждания на експерти, които извеждат на преден

план именно **сложността на проблемната ситуация**. Става дума за наслагването в проблема за ефективната БОППК на твърде много и разнородни фактори:

- наследството на социализма (като менталитет, но и като начин на работа на публичните институции, включително МВР),
- недостатъчната компетентност, която пределно сложната и деликатна материя на БОППК предполага, а 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 мафията и политическата корупция като особен случай, съществено различен от борбата с конвенционалните 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 ре-активния маниер на водене на политика у нас, било поради подчиняването на тази секторна политика на други партийно-политически приоритети, било поради заинтересованост от показна, но не ефективна работа.

Разбира се, отделна експертна визия, която да съдържа всички възможни акценти не е реалистично да очакваме от хора практики. Тъкмо и затова е толкова важно самото наличие на няколко примера за разглеждане на парламентарната практика за инициативи в областта на БОППК през призмата на реалната сложност на проблемната ситуация (безотносително колко и кои точно са споменатите нейни акценти).

4.1.3. Концептуална интерпретация:

От гледна точка на двата идеални типа, с които работим, очертаващи континуум между автентичната представителна демокрация и “фасадната демокрация”/”безпомощния плурализъм”, получената чрез анализа на експертните отговори по този въпрос информация, не променя, а само дообогатява картината, която обрисовахме въз основа на данните от предходните въпроси на анкетата.

Емпиричната ситуация е същностно амбивалентна. В пределно заострената форма на шегата, общият смисъл на регистрираната картина може да се обобщи така “Парламентарни инициативи по линия на БОППК има, резултати – не”.

Отвъд шегата обаче идват съществените детайли и нюанси.

От една страна – налице е действителна сложност в проблемната ситуация:

- постоянстващи опити чрез приемането на отделни мерки (промени в НК, НПК, в броя, правомощията и компетентностите на институциите за вътрешна сигурност и пр.),
- промяна в подхода – към нарастване на институционалния ангажимент към БОППК (създаване на нови, специализирани институции – ДАНС, комисията “Кушлев”, комисия за конфликт на интереси, БОРКОР), но и
- липса на политически опит,
- липса на специализирана компетентност;
- неадекватен институционален апарат и
- начин на работа на институциите, непригоден за решаването на точно този проблем

- неадекватен подход, приоритизиращ полицейската работа, наказващата санкция, а не системната политика на противодействие, включително институционална превенция

От друга страна – ако по-горе посочвахме наличието на добра воля и реални мерки за справяне с проблема, които се препъват в пречещи обстоятелства, то ситуацията допълнително се усложнява от наличието на активна съпротива срещу БОППК. Тя приема основно две форми – по-мека и по-твърда:

- липса на реален политически приоритет върху БОППК;
- **наличие на реална заинтересованост от липса на резултати** (ако не у целия партийно-политически спектър, то **поне сред някои фракции на партийните 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, образно казано, инвестира – все по-нарастващи - усилия в откъсването си от полюса на “фасадната демокрация”, но същевременно – общество, което е все още далече от полюса на автентичната демокрация.

Дотук обаче съпротивата на политическия фактор срещу БОППК е само заявена от отделни експерти като един от корените на проблемната ситуация. Това обаче е централен въпрос, на който следва да се обърне особено внимание чрез анализ на тясно насочени към този аспект на проблема въпроси.

4.2. Свидетелства за ангажираността на НС с действия по БОППК

4.2.1. Изследователска задача:

Чисто теоретично погледнато, НС като орган на върховна власт в парламентарна република има два основни инструмента за провеждане на/участие в политика на БОППК

– законодателна дейност, с която да се създават условия за превенция на тази социална патология или за наказателни действия срещу извършителите;

- парламентарен контрол върху публичните институции, които биха могли да са съпричастни към проявите форми на ОП и най-вече на ПК, в това число онези институции, които би трябвало да осъществяват БОППК, но на практика попадат в обсега на предмета на специализираната си дейност.

Така или иначе не подлежи на съмнение, че поне хипотетично НС има сериозен потенциал за участие в национална политика за БОППК. Въпросът обаче е в каква степен тази хипотеза се реализира? Парламентарният инструментариум, в частност, контролните функции, може да се използват интензивно и пълноценно или, обратното, да се ползва неефективно и спорадично, (да не говорим за хипотетичната възможност нормативно възможният потенциал да не се използва изобщо).

Ето защо първият въпрос, който пряко засяга нашия предмет на изследване, се отнася до експертното впечатление от **преките действията на НС в полето на тази секторна политика за сигурност**. Допускането е, че поради обществената важност на проблема, ако Парламентът реално е осъществил действия в това поле, то с много висока степен на сигурност ще може да се очаква, че това действие ще е оставило спомен (още повече, че нашите респонденти са подбрани именно по признака 'експерт по темата БОППК'). Същевременно, ако на терена на законодателната инициатива се откриват важни белези на амбивалентност и непоследователност в отношението към политиката за вътрешна сигурност и като причина за това се откроява, в една или друга степен на острота, неохотата за резултатност (поради заинтересованост от запазване на статуквото), то логично е да се интересуваме дали тази амбивалентност, (съответно и прояви на прикриване на политическа корупция в работата на НС) оставя следи в спомените на експертите.

Напомняме отново методологическото условие, че източник на информация не са просто пряко заявените мнения на респондентите ни, а и структурата на експертния дискурс като цяло.

4.2.2. Емпирични резултати:

4.2.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

Първата, най-елементарна и бедна откъм съдържание ос на разглеждане на регистрираните становища остава при чистата фактическа констатация за **наличие или отсъствие на спомен за парламентарно действие** – “има спомен” / “няма спомен за контрол”. Тук допускането е, че наличието на спомени е доста пряко свидетелство, макар и косвено)¹⁸ за някаква активност, която тепърва ще подлежи на идентификация и оценка. Изрично отбелязваме обаче, че отсъствието на спомен и по-точно декларацията за такава липса на спомени не е еднозначно свидетелство за липса на активност. В отделния индивидуален случай това може да е проява на бягство от темата, поради специфична заинтересованост на лицето.¹⁹ Тъкмо от тази гледна точка е важно дали липсата на спомени по темата е обща характеристика на целия пул от мнения на респонденти, или е строго индивидуална особеност.

Втората ос, която е само една крачка напред към по-голяма плътност на емпирично регистрираната картина, се отнася до **темпоралното измерение на спомените** – “скорошен” / “отдавнашен”. Ако действията на НС са по-скоро повърхностни, маргинални и безрезултатни, то те най-вероятно не биха оставяли трайни следи в паметта дори на експертите. Съответно, сумарният резултат от отговорите би бил решително преобладаващ акцент върху текущи скандали, но не и върху отминали назад във времето събития. Обратното, дори целият ефект от опита за парламентарно действие да е бил само публичен

¹⁸ Единственото пряко доказателство, “на сто процента”, за такава парламентарна активност са самите факти, чиито опис може да бъде направен въз основа на архива на НС.

¹⁹ Някои от нашите респонденти, макар да са посочени като съответните партийни капацитети по темата, всъщност са публично известни като емблематични фигури за политическата корупция.

скандал, без реални практически последици, ако то е било обществено значимо, тогава е доста вероятно да е останал спомен от него, дори действието да е било назад във времето. Допълнителна важност има и въпросът за кой период се отнасят най-големият брой спомени, особено в светлината на обстоятелството, че ситуацията с БОППК е динамично променяща се и при всяко едно правителство проблемът има различни измерения и степени на острота.

На следващо **трето** място, от собствено съдържателна гледна точка изключително важно е самото **разнообразие от възможни парламентарни действия** – както от гледна точка на широта на спектъра от възможности, така и от гледна точка на преобладаващо използване (предпочитания към) на едни пред други средства за участие. Емпирично регистрираната информация извади на показ следните основни разновидности на парламентарните действия: “препращане на сигнали” / “парламентарно изслушване” / “ад хок комисия” / “участие в разработване на стратегия (обсъждане) за борба” / “законодателна инициатива” / “постоянна парламентарна комисия” / “създаване на специализирана институция за БОППК”.²⁰

При по-внимателно вглеждане няма да е трудно да се установи, че макар посочените форми на действие да изглеждат като “номинална скала” (т.е. признаците/форми на парламентарното действие са разнокачествени, самоценни и несъизмерими), това е по-скоро привидност, подсилвана от спорадичната проява на всеки от тях в регистрираните индивидуални отговори. Всъщност, тук неслучайно ги представяме точно в тази подредба, която ясно откроява действителния “рангов характер на условната скала” – **формите за действие се разполагат в общ континуум** от най-пасивна и ефимерна дейност (каквато е препращане на сигнали към институциите на изпълнителната власт или изслушване в зала), през по-ангажиращите

²⁰ Както се вижда, българският парламент практически възпроизвежда в дейността си пълнотата на възможните употреби на инструментите за политическо въздействие върху ОППК. За повече детайли виж Yamamoto, Hironori. 2007. *Tools for Parliamentary Oversight. A Comparative Study of 88 National Parliaments*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

действия (като ад хок комисия по проблем) към най-трудните и сложни (законодателна инициатива) и най-устойчивите (създаване на постоянна комисия или друга публична структура). Тук вече **поставеният въпрос за честотата на употребата на съответните форми за действие се превръща в оценка за степента на използване на парламентарния потенциал и инструментариум за провеждане на политика за вътрешна сигурност, съобразно стандартите на парламентарна демокрация.**

На следващо **четвърто** място в тази логика на ескалираща конкретност в разглеждането на емпиричните данни идва **съдържателното своеобразие** на самата назована ситуация, с която се онагледява наличието на парламентарни действия. Смятаме, че това е важен фактологически ресурс, защото данните от проведеното проучване могат да се използват и извън контекста на настоящия анализ, т.е. други изследователи биха могли да открият алтернативни интерпретативни типологии за анализ на конкретните случаи (“дава конкретен пример с.....”).

Пето, колкото и да е, по отношение на реалната социална практика, опосредстван (косвен, защото преминава през филтъра на субективното, интенционалното помнене) нашият информационен ресурс, много съществена негова особеност е **структурата на откритите от експертите акценти по адресат на контролното действие** – “по адрес на депутати” / “централна изпълнителна власт” / “съдебна власт” / “полиция” / “местна власт” / “партия (партийни активисти)” / “престъпници”. С направената уговорка на субективна опосреденост на получената картина, все пак става дума именно за своеобразно “картографиране” на “върховете” и “падините” в ОППК - според честотата на открояване.

На **шесто** място можем да извлечем информация за **оценката** (имплицитна поне), която експертите дават за **парламентарните действия**. В някои случаи тя е назована в прав текст, в други – тя е разтворена в стилистиката на изказ, но е реално възможно респондентът да

остава при чистото “назоваване на ситуации/казуси”, без да дава никаква оценка. Поради което и континуумът на отговорите по тази ос на разглеждане е пределно прост - “има положителна оценка” / “няма оценка” / “има отрицателна оценка”.

На следващо **седмо** място може да се постави въпросът за **резултатността на парламентарното действие** – то може да е паметно, защото е дало очаквания обществен резултат, но може да е запомнено и със своята фрапантна безрезултатност.²¹ Тук отново мненията на респондентите се разполагат в прост континуум – “положителен резултат” / “липса на резултат” / отрицателен резултат”. Не е трудно да се забележи (а може и да се очаква), че **оценката за действието ще е в пряка смислова връзка с мнението на експерта за резултатността на действието**. Изключително малка е вероятността да има положителна оценка за парламентарните действия за БОППК при виждане за липса на резултатност (или за отрицателни резултати). Обратното, много е вероятно съзнанието за наличие на поне някакъв вид резултат да е свързано с положителна оценка на парламентарните действия. По-просто казано, резултатността на работата на парламента е пряк обяснителен фактор за характера на оценката на неговите действия.

На последно **осмо** място идва виждането на експертите за **причината на евентуалната парламентарна неефективност** в съответната секторна политика. Най-общо казано, логическият континуум на възможните отговори е доста по-сложен и всъщност е комбинаторика от няколко реда прости опозиции. Първата от тях е къде се локализира източника на (причината за) липсата на ефективност на парламентарните действия за БОППК – вътре в парламента или извън него, в други публични институции²². Втората е вътре в самия парламент и може да бъде въпрос на институционален дизайн (процедури) или на

²¹ Какъвто, например, е случаят с хонорара на А. Доган, лидер на партията мандатоносител при управлението на тройната коалиция БСП-ДПС-НДСВ, за хидро-техническа експертиза

²² Изследването регистрира един единствен опит за обяснение на какво се дължи успешно парламентарно действие, който не е особено сполучлив и не може да се интерпретира съдържателно (по същество се свежда до твърдението, че едни сериозни хора се взеха насериозно). Намираме това обяснение за несериозно, защото подминава очевиден проблем – защо тази практика не е правило, ако става дума за толкова обикновено нещо...

политическа линия от страна на мнозинството, което има възможност да защитава своите партийни представители в институциите на останалите власти. Трето е обаче самото проблематизиране на възможностите на институцията парламент - в контекста на цялата система на институционални отношения, както е разписана по конституция и както се реализира на практика, да има терен за ефективно действие:

“другите институции не съдействат” / “проблемът е вътре в парламента”

“институционалният дизайн ограничава” / “мнозинството защитава своите във властта”

“не смята, че парламентаризмът (в този му вид) е адекватен инструмент за решаване на проблема”

В логически план на разглеждане е ясно, че тези три плоскости за интерпретация на проблема по никакъв начин не са взаимно изключващи. Въпросът е обаче дали тези, логически равностойни, алтернативи получават еднаква по тежест емпирична реализация и дали има случай на съвместяване на обяснителните схеми или се предпочита някоя от тях като приоритетна.

4.2.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

1. Категорично може да се твърди, че **Парламентът рутинно използва възможността за контрол над другите публични институции и поради това огромното мнозинство от анкетирания експерти нямат проблем да се сетят за примери или да посочат, че това е рутинна парламентарна практика.** “Липсата на спомени” (включително колебливи спомени) се срещат изключително рядко и, при вглеждане в политическата биография на титулярите на тези мнения, човек лесно може да намери обяснения за тази специфична “тематична амнезия”. С други думи, на равнище опити за използване на инструментариума на

парламентаризма за БОППК проблем няма. Както ще стане ясно по-долу, сериозни проблеми все пак има, но те са от друг характер и с други корени.

2. Същото положително изходно впечатление се затвърждава от факта, че емпирично регистрираните спомени са разположени относително равномерно назад във времето (поне близките 10 години) като, естествено, най-пресните примери имат относителен, лек превес. Тук следва да се спомене изрично уговорката, че периодът на провеждане на изследването съвпадна с момент на изключително интензивна, включително на публични скандали, политическа борба, в която темата ОППК е основен приоритет.²³ В този смисъл е нормално, че текущите крупни политически скандали привличат вниманието. **Но няма правителство от последните 15 години, за което да не е споменат случай на парламентарно разследване (действие).**

3. Всъщност, най-важният въпрос е именно какво е най-запомнящото се парламентарно действие? От тази гледна точка изрично трябва да се подчертае, **че във вниманието на експертите е попаднал действително целият спектър на възможни форми на действие.** При все това не подлежи на съмнение, че най-често визирани са две основни форми на парламентарен контрол – изслушване и ад хок комисия по конкретен казус. Този факт следва да се има предвид, когато по-долу се стигне до въпроса за оценката на ефективността на парламентарните действия по БОППК. Смесовата връзка е ясна – не всички действия имат потенциал за висока степен на резултатност, а след като оценката за цялостната дейност на Парламента в тази секторна политика зависи от впечатлението за резултатите, то **проблемът за негативната оценка може да се дължи тъкмо на високата честота на употреба на най-безрезултатни инструменти.**

²³ Резултатите от наблюдението върху медийните акценти за периода на провеждане на проучването септември 2010 – март 2011г показват, че през този шестмесечен период в публичното пространство са били дискутирани повече от дузина различни скандали в пряка връзка с политическата корупция в страната, засягащи както представители на управляващата партия ГЕРБ, така и на опозиционни (ДПС, БСП, РЗС).

4. Отделните споменати случаи на проблеми с политическа корупция са: казусът с доходите на Цветанов (3 позовавания), конфликтът на интереси на Ст. Кушлев, нарушения в затвори, отделни граждански сигнали до комисията за борба с корупцията; „Петрол-гейт”, казусът Румен Петков (6 позовавания), казусът с И. Иванов, „Галерия”; имотите на Симеон (3 позовавания), корупция в строеж на болница; използването на СРС (3 позовавания); „Гном”, Фидел Беев; сделката с дълга; казусът с “братя Галеви” (2 позовавания), казусът с Маджо; царската болница, магистрала „Тракия”; БОРКОР; законът за СРС и за специализирания съд; покровителството над Мишо Бирата; А. Доган; ДАНС, дела срещу министри от ОДС, цялостното управление на тройната коалиция; натиск от Станишев и М. Миков върху Ранчев.

Както се вижда, случаят с Р. Петков е абсолютен лидер в посочването на конкретен пример за парламентарно действие. Обяснението е пределно просто – това е един от изключително редките примери за успешно парламентарно действие. Уви, случаят е уникален и въз основа на него не могат да се правят никакви обобщения за механизмите на парламентарния контрол.

От тази гледна точка обаче е много важно върху кого са съсредоточени запомнените парламентарни действия, защото би било проява на наивност да се очаква, че те биха били еднакво ефективни спрямо всеки институционален адресат. Същевременно обаче не бива да се забравя, че тази относителна “честота на посочванията” е косвен индикатор за “върховете” и “падините” в условната “карта на БОППК”. Условната “класация по първенство” на посочванията е повече от красноречива:

централна изпълнителна власт -10

полиция - 8

депутати - 3

съдебна власт - 2

Едва ли някой ще се изненада от първото място на централната изпълнителна власт – това е естественото място за концентрация на политическата корупция, особено в най-централизираната държава в ЕС²⁴. В тази връзка **решително открояващия се резултат от това проучване е второто място на отделното целево посочване на полицията като адресат на парламентарен контрол**. Значението на този резултат е много по-общо и е изключително голямо в контекста на разпространена представа (и актуален политически курс) БОППК да се води основно с ресурса на МВР. **Няма как да се разчита на ефективна борба с ОППК, ако основният инструмент за действие в реализацията на тази секторна политика за сигурност е, всъщност, в много голяма степен съпричастен на проблема ОППК**. А такива с неизбежност се оказват всички публични институции, които са партийно конструирани...

6. От гледна точка на представената дотук картина е доста логично, че – без да е еднозначна и категорична – **оценката на експертите за контролната дейност на Парламента не е особено висока**. Зад това обобщаващо твърдение стои емпиричният факт, че положителните и отрицателните оценки са приблизително балансирани 6 / 7.

7. Както и се очакваше, има **пряка връзка между позитивното или отрицателното отношение към контролната работа на парламента и впечатлението за нейната резултатност**. Всъщност изследването регистрира становища, които могат да се оценят като директен акцент върху отрицателната резултатност само в два отделни случая. Но големият факт е, че преобладава мнението за липса на резултат, към което можем да присъединим и мнението, което посочва преобладаващата липса на резултати, въпреки отделните случаи на противоположното. С други думи, **големият проблем на парламентарното участие в**

²⁴ Според резултатите на международното сравнително изследване „От субсидиарност към успех: Въздействието на децентрализацията върху икономическия растеж” на Асамблеята на европейските региони. http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL+cover.pdf

БОППК не е липсата на инициатива; на опити за предприемане на действия в реализация на такава политика, **а нейната преобладаваща безрезултатност.**

8. Оттук става разбираема **изключителната приоритетност на въпроса за причините,** които отвеждат с логическа необходимост към неудовлетворителния резултат, въпреки добрите намерения и положените усилия през всичките тези години. Ще отбележим изрично, че поради особеността на методиката полустандартизирано интервю далече не всички наши респонденти са взели отношение към този въпрос. Но пък точно за това е важно, че все пак са регистрирани **няколко обяснителни схеми:**

Най-разпространено е простото посочване на факта, **че външните за НС институции не реагират на изпращаните им сигнали.** Но в няколко случая тази констатация прераства в убеждение, че **самата уредба на взаимоотношенията между парламента и останалите публични институции позволява на последните да постъпват безотговорно към обществения ангажимент да защитават интересите на гражданите** и това е част от големия проблем, към който ще се върнем след малко.

На второ място идва позоваването на факта, че партиите изпращат в изпълнителната власт най-важните си фигури и, поради това, доминираното от управляващото мнозинство парламентарно тяло няма как да бъде ефективно в упражняване на контрол върху изпълнителната власт, която – както видяхме по-горе – е централният адресат на борбата срещу политическата корупция (а и на организираната икономическа престъпност, в не малка степен). Партийни кадри, получили по силата на участието си в партийни листи, наредени от партийното ръководство, достъп до депутатски статут, напълно естествено след това виждат свой приоритет в партийната лоялност, а не в отговорност към абстрактния граждански интерес. Реално погледнато, депутатите не са избраници на гражданството и не носят ангажимент към него – те са избраници на партийното ръководство, и когато то формира

висшия ешалон на изпълнителната власт, на редовия депутат остава ангажимента да остане партийно лоялен, а не да реализира потенциала на парламентарната демокрация. В културна ситуация, при която политическият скандал е норма, потенциалът на опозицията да въздейства върху управляващите, не е особено висок.

Тъкмо поради това е толкова логически нормална и онази, рядко срещана в интерес на истината, експертна позиция, която категорично защитава тезата, че - при сегашния цялостен институционален дизайн на публичната власт у нас - не би и могло да се очаква особена резултатност от парламентарен контрол. Т.е. проблемът не е само в съпротивата на външните за НС институции (която е нормативно позволена, а поради това и в редица случаи значително надхвърляна). Нито пък е вътрешен за парламента частният въпрос за волята на отделните депутати или за дизайна на процедурите за парламентарен контрол, за статута на анкетните комисии или за този на комисията за борба с корупцията.

Големият проблем всъщност е още на конституционно равнище в отсъстващата генерална презумпция за отговорност към защитата на гражданския интерес, който преминава през цялостната система на публичната власт – от изборните закони, през уредбата на институциите, отговорни за провеждане на публични политики, през работата на органите на НС, чак до взаимоотношенията между НС и до останалите публични институции, включително – отговорността на правосъдната система и всяка от нейните съставки. **Без очакване за отговорност, но и без институционални механизми, които да я реализират, не можем да се изненадваме от липсата на резултатност, а оттам и на ефективност.** А без презумпция за институционална резултатност няма как да има какъвто и да е ефикасен контрол, в това число – и парламентарен.

Това е големият проблем, стоящ зад становището, че парламентът не би и могъл да е ангажиран (или ефективен) в провеждане на политика на БОППК (а не тривиалното твърдение, че тази политика е прерогатив/монопол на изпълнителната власт).

Ето защо не бива да се изненадваме, че този проблем избива постоянно на повърхността (или влиза в централния фокус на внимание за експертите) при отговорите на различни въпроси.

4.2.3. Концептуална интерпретация:

Как да си обясним емпирично регистрираната политическа ситуация, която може да се резюмира от сумарното експертно мнение по следния начин: “Усилия за контрол има, но резултати – рядко”?

От гледна точка на идеалния тип за парламентарна демокрация ролята на парламентарния контрол като механизъм срещу политическата корупция на високите етажи на властта и борбата с политически покровителстваната организирана престъпност нещата изглеждат ясни: гражданството излъчва свое парламентарно представителство, което чрез законодателна инициатива регулира динамиката на частните интереси; то излъчва свое правителство, което реализира публични политики в защита на гражданските интереси, които са законодателно уредени съобразно подкрепената от гласоподавателите партийна програма. Поради това, органите на изпълнителната власт са отговорни пред парламента за резултатите от провежданите политики, защото пък депутатите са отговорни пред обществото за начина, по който защитават общия интерес на гражданите-гласоподаватели. В тази институционална конструкция политическата корупция е просто вина на отделни лица, които се отклоняват от дължимия курс на поведение с користна цел. Оттук и парламентарният контрол може да е ефективен, защото се опира на презумпцията за отговорност и на депутатите, и на представителите на изпълнителната власт, но и на пълната подкрепа на активното гражданско общество, което не би допуснало злоупотреба с публичния интерес, както и на опората в

активното съдействие на свободните, конкуриращи се за вниманието на гражданите мас-медии, обслужващи поради това именно гражданските интереси. А зад всички тях стои ефективно действащата съдебна система, която чрез справедливо и в разумни срокове постановяваща присъди, утвърждава върховенството на закона.

От гледна точка на идеалния тип за общество, което е синтез от характеристиките на пост-комунистически и южноевропейски общества, държавата не е просто набор от институционални инструменти за провеждане на публични политики. Обратното, тя е източник на средства за съществуване чрез основната ѝ преразпределителна (и инвестиционна) политика. Поради това, тя има всички свойства на “омекналата държава” (Г. Мирдал), или “държавата на политическата корупция” (П. Дракър), чиято същност е – при запазена фасада на демокрация - да се купуват гласове на лица, които не са граждани, доколкото са зависими именно от държавно-преразпределителните подаяния. В този смисъл гласоп(р)одавачите не са титуляри на интереси, нуждаещи се от парламентарно представителство, заради защитата им чрез законова регулация. В този модел политическата корупция не е патология на социалния живот, а е самият принцип на съществуване на политическата система – в такова общество няма гражданско общество и съответно, медиите не обслужват гражданския интерес, но още по-важно е, че институциите на изпълнителната власт не реализират публични политики, а преразпределят ресурси между конкуриращи се клики. В такава система няма изобщо възможност за поставяне на въпроса за резултатност на публичните политики и, съответно, не стои въпросът за отговорността.²⁵ А оттам и участниците в съдебната система се чувстват свободни да действат “по свое усмотрение”, т.е. изчезва и системата, и върховенството на правото. В такъв тип общество парламентарният контрол няма особени шансове за резултатност, защото това е демократичен механизъм,

²⁵ Заради простотата на концептуалния модел оставяме встрани местния (но уместен) въпрос за статута на полицията и другите служби за сигурност в процеса на организиране на икономически и политически влиятелната престъпност и, съответно, за принципната блокираност на основен лост за БОППК.

който е създаден да решава свършено друг тип задачи, разчитайки на свършено друг тип ценностни и институционални предпоставки, които трябва да сработват като цялостна система. Съответно практиките на парламентарен контрол, когато са лишени именно от тези системни – ценностни и институционални – предпоставки, могат да са само маргинални или бутафорни.

Реалната практика от българския политически живот, която изследваме през експертния дискурс на ключови политически фигури, се вмести отново някъде по средата на тези идеално-типологически противоположности.

От една страна, не може да има съмнение, че **през последните години има постоянстващи опити за използване на парламентарния инструментариум за целите на политика на противодействие на ОППК**. През всички години, въпреки смяната на поредица правителства и предполагаемо смяната на политическите приоритети и начина на провеждане на политики, **НС е ползвало целия спектър от възможни мерки – от събиране и препращане на граждански сигнали срещу 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 БОПК 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, 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 такова като правило няма.

Прави впечатление обаче и още нещо – между експертите по проблемите на възможността за парламентарна политика за БОППК се оказват и лица, които останалите експерти посочват като емблематични фигури, носители на проблема за политическата корупция. Това няма как да се случи, ако партиите систематично (а не инцидентно) не се оказват в позиция да ползват ресурсите на “омекналата държава”. От тази гледна точка, проблемът не е че най-мощните инструменти – трайните институции за провеждане на такъв тип политика се ползват най-малко (и се споменават най-рядко). **Проблемът е, че дори създаването на такива отделни институции не засяга корена на проблема – характера на връзката общество - държава и, съответно, характера на самата държавна власт като систематичен източник на корупционни практики.** Именно резултат от тези систематични предпоставки са и конкретните персонални носители на партийно-политическата воля и приоритети; именно системата извършва подходящия за нейните цели “кадрови подбор”.²⁶

Оттук вече стават разбираеми и амбивалентната оценка за парламентарната работа в това поле - хем има дълга и помнеща се традиция на работа в тази посока и някои отделни резултати, хем те са повече изключение, отколкото правило. И напълно логично преобладава разочарование именно от безрезултатността на досегашната традиция.

Още по-важно е, че използваният концептуален модел ни позволява да си обясним:

- както спектъра (разновидностите, но и връзката между) посочваните от експертите причини за неефективността на парламентарните действия (липса на сътрудничество от институциите

²⁶ Обсъжданите при анализа на други въпроси особености на експертността на респондентите като манталитет, равнище на предметно-ситуативно мислене, култура на изказ, систематично познаване на материята, повърхностно познаване на партийни програми, декларативност на самите програми, преобладаващ неуспех в опитите да се следват програмните намерения и пр., стават лесно обясними в тази светлина на разглеждане. Те не са случайни, а типологически характерни за масовия случай.

на другите власти, систематични опити от мнозинствата да прикриват “своите” или отказ на “следващите да разследват предишните”),

- така и да обясним общия корен на проблема, разпростиращ се далече отвъд границите дори на постоянните парламентарни комисии, а още повече – отвъд най-добрите намерения на индивидуални политици.

Накратко, с наличния политически модел – такива резултати.

4.3. Специфика на експертния потенциал на НС

4.3.1. Изследователска задача:

След като установихме, че парламентарната дейност в полето на БОППК, особено в частта и на законотворчество, хем е налична (постоянстваща и разширяваща се през годините), хем не е особено резултатна, то възниква въпросът дали този дефицит на реални успехи не се дължи на особеностите на парламентарния ресурс за изпълнението на основната функция – законотворчеството.

Самата презумпция за “народно представителство” изключва очакването всички народни представители да са компетентни в еднаква и то висока степен в собствено правната материя след като няма ценз за висше образование. Поради това е естествено, че работата на депутатите трябва да се опира на специализиран експертен апарат и на привличане на възможно най-широка тясно специализирана експертна помощ. Хипотетично погледнато, към НС би могло да има специализиран апарат за професионализирана експертиза, който извършва огромна информационно-аналитична и изследователско-концептуална подготвителна работа, който да работи не по-зле от аналогични структури към парламентите в страни с добре развита демокрация.

Същевременно, ясно е, че съсредоточаване в НС на специализирана експертна компетентност може да се очаква само при допускане, че НС има за свой приоритет решаването на съответния социален проблем (каквото, например, е случаят с комисията по правни въпроси към НС). В тази връзка за нас като изследователи е от значение от една страна самото наличие (или не) на експертен апарат, подпомагащ работата на депутатите точно в областта на БОППК, която, както виждаме **е изключително комплицирана и особено деликатна политическа материя**. Но от друга страна това (не)наличие може да се разглежда и като индикатор за степента на политическа приоритетност на точно този проблем в дневния ред на парламента. Разбира се, хипотетично е вероятно и допускането, че политическата важност на проблема е осъзната много добре, но институцията – поради едни или други моментни обстоятелства – не разполага с дължимия експертен апарат. Тогава би следвало да регистрираме отчетливо изразено недоволство от този експертен дефицит сред нашите респонденти. Както и обратното, ако проблемът не е на предни позиции в парламентарния дневен ред дори доказуема оскъдица на експертен ресурс по тази материя не би се схващала като сериозна пречка пред парламентарната ефективност.

4.3. 2. Емпирични резултати:

4.3. 2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

На **първо** място, доколкото поставяме въпроса за използване на специфичен инструмент, то явно **въпросът скрито поне предполага проблематизиране на резултатността на институционалната функция, в контекста на която питането за качествата на използвания “инструмент” стават съществени**. Ако обаче респондентът не вижда проблем именно на по-общото равнище на институционалната ефективност в изпълнението на основната функция, то той не би и разбрал въпроса – за него/нея съществуващото състояние

ще е “естествено и самодостатъчно”. В този смисъл, най-първото приближение към разбиране на емпиричната картина трябва да тръгне именно от това дали **“респондентът разбира или не разбира поставения въпрос”**. Изрично обръщаме внимание на **нормалността** (при посочените по-горе предпоставки) на позицията “не разбира поставения въпрос”, това не е оценка на личните интелектуални качества на изразителя на такава позиция, както би могло да изглежда.

На **второ** място, може да се оцени **степената на удовлетвореност от привличането на експерти** - “вижда / не вижда проблеми с привличане на експерти” (подбор, достъпност, продуктивност, полезност и пр.). Разбира се, липсата на съзнание за проблем с експертността в този конкретен случай може да е резултат и от висока степен на удовлетвореност от качествата на реално използван специфичен експертен ресурс.

На следващо, **трето** място, ако съществуващата практика е проблематизирала експертния ресурс и поради това респондентите знаят за разминаването между дължимо и реално положение, то много съществено е **как се схваща “дефектът на инструмента”**. Тъй като в случая става дума за твърде сложен и специфичен експертен ресурс, то е нормално вниманието да бъде насочено към различни аспекти на проблемната ситуация – “схваща потенциала чисто материално-технологично (включително информационно осигуряване) / апаратно-процедурно като институционални правила и начин на работа / като специализирана правна и тясно тематична компетентност в същината на материята”

Едва на **четвърто** място може да се постави пряко интересуващият ни въпрос дали **работата тъкмо в полето на БОППК се схваща като изискваща експертна помощ** или, обратното, БОППК не се вижда като особен случай.

Накрая, **пето**, може да се очаква, че и нашите респонденти като експерти по разискваната материя сами ще имат съзнание за **връзката между правната компетентност на**

парламентарното тяло като цяло и специфичната необходимост от експертна помощ (като предпоставка за различни типове и равнища на очаквания към експертността по проблема за БОППК) – “вижда проблем в конкретния случай” / “не вижда проблем с правната компетентност на парламента”. Както бе подчертано в изясняването на изследователската задача, не би било логично да се очаква критично-аналитично отношение към експертния ресурс в полето на тясната секторна политика за вътрешна сигурност, ако изобщо няма съмнение в естествената компетентност на народните представители. Обратното, при наличието на собствена експертна компетентност може да се очаква аналитично отношение към общата правна компетентност, в контекста на която въпросът за специфичната експертиза по въпросите на БОППК може да има (или няма) значение.

4.3. 2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

На първо място трябва да се отбележи, че приблизително всеки втори от регистрираните отговори не може да се разглежда като израз на съдържателно разбиране на самия въпрос за ползване на експертен ресурс при работата по БОППК. По-скоро като правило конкретният въпрос сякаш потъва в контекста на други, по-общи проблеми, които предreshават отговора за конкретното “състояние на нещата”.

На второ място ще отбележим факта, че няма изострено съзнание за специфичен дефицит на експертност по разглежданата материя. Тук обаче са съществени нюансите в репертоара от отговори:

Ясно се вижда например, че, **когато изобщо не се говори за проблеми на ползваната от парламента експертиза, нещата се разглеждат по-скоро в нормативен план** – “трябва да бъде на ниво”, “хубаво би било да е качествена”. Както и обратното, когато се говори не за дължимото положение, а **за фактическата ситуация у нас, тя се оценява като съществено разминаваща се с “дължимата” спрямо статута на НС** (или в сравнение с други

парламентарни практики). Същевременно, мнозинството от мненията изразява недвусмислени претенции към ползвания изобщо от парламента експертен ресурс. При това – собственият съдържателен акцент се поставя върху специфично обяснение за това “неестествено” състояние на нещата, отколкото да се фокусира върху спецификата на самия експертен дефицит. (На тези обяснения ще се спрем по-долу).

Трето, преобладаващото мнение, че има какво много още да се желае от експертната помощ, ползвана от депутатите, се фокусира върху технологични, логистични, информационни дефицити, но не и дефицит на специфична компетентност. Обратното, експертната компетентност не се поставя под съмнение, но целият въпрос е, че не се стига до това употребата ѝ да е правило.

Изрично трябва да се подчертае, че **в нито един от случаите мнението на респондентите не откроява материята по БОППК като особен случай спрямо общата ситуация.** Обратното, дори в малкото случаи, в които е ясно, че респондентът визира именно употреба на експертна компетентност при решаване на проблеми в полето на БОППК, **акцентът в заявената позиция е всъщност върху общата проблемна ситуация за работата на НС като институция. Защото именно там са същинските проблеми.**

Най-остро поставеният проблем от експертното мнение на нашите респонденти е именно законодателният потенциал на НС. Преобладава впечатлението, че **имаме сериозен проблем с правната компетентност на депутатското тяло, поради чието не особено високо равнище не се и търси специализирана експертна помощ в съответната материя.**

Тук обаче има много съществени различия в обясненията за това състояние на нещата. От една страна стои простата констатация, че **народните избраници предпочитат да ползват предоставения им публичен ресурс за експертни оценки за други (лични) цели, ако се изразим най-меко.**

От друга страна, ниското качество на депутатската правна компетентност се обяснява като дължимо положение на нещата при сегашния институционален дизайн на властта, при която реалната законодателна инициатива е в изпълнителната власт, а следователно от депутатите се изисква повече да са послушни, отколкото да са самостоятелни инициатори на законотворчески актове.

От трета страна, споменава се, че не са редки случаите, когато депутати се явяват изразители на частни лобистки интереси, а не на интересите на изпратилите ги в парламента гласоподаватели (граждани).

Разбира се, тези три разновидности на обяснението за липсата на реална потребност от специализирана експертна помощ не са взаимно изключващи се в логически план на разглеждане, а са – по-скоро – три аспекта на обща проблемна ситуация, която, в противоречие с конституционните разпоредби, превръща изпълнителната власт в основен законодател. **Тъкмо тази второстепенна и подчинена роля на депутатското тяло обезсмисля очакването в полето на БОППК да се чувства специфична потребност от експертна помощ.** При това положение не бихме се изненаждали вече от изходния емпиричен факт, че близо половината от респондентите сякаш не разбират всъщност какво точно ги питаме (или пък от преобладаващото третиране на въпроса за ползваната експертиза във формално-процедурна и информационна плоскост, а не като специфична правна компетентност).

4.3.3. Концептуална интерпретация:

От гледна точка на концептуалния модел на континуума между полюсите на автентичната и фасадната демокрация емпирично регистрираната картина очертава, формално, донякъде позитивна картина, зад която се крие обаче една твърде тревожна ситуация. Формално погледнато, като че ли няма особено остър проблем с ползването на експертна помощ при

работата на депутатското тяло в полето на БОППК – хем далече не всички наши респонденти говорят за проблеми, хем често пъти посочените проблеми са информационни, логистични, технологични и пр. (или идващи от сравнението с нормативен идеал или развит чуждестранен опит), а не съдържателни. Оказва се обаче, че тази **липса на открояващ се акцент върху експертността при БОППК е резултат от общото правило на нисък парламентарен потенциал за усвояване на собствено професионална и правна експертиза, което на свой ред е произведен феномен от още по-дълбок институционално-политически проблем.** Коренът на проблема е в симбиозата между:

а) фактическото преобръщане между центровете на властта, при което парламентът се оказва подчинен на изпълнителната власт и, съответно,

б) **лидерство в провеждането на политика на БОППК би трябвало да има тъкмо “предметът” на тази специфична секторна политика за вътрешна сигурност.**

При такава институционално-политическа ситуация просто няма как да се очаква особено голяма законотворческа поръчка към народното представителство в полето на тази секторна политика, за нуждите на която да е необходим голям и високо развит експертен потенциал (съобразно стандартите на който пък наличната практика да изглежда особено неадекватна, т.е. да се усеща остър дефицит на експертен ресурс).²⁷ В светлината на тази институционално-политическа макрорамка, постигнатото в прехода от фасадна към автентична демокрация (разгледано в предишната част от емпиричния анализ) всъщност – колкото и да противоречиво, нееднозначно, неефективно и непостоянно, все пак е изненадващо като израз на напредък.

²⁷ Посочените отделни примери за влошаващ се експертен потенциал на НС като цяло, но и в разглежданата област, получават своето логично обяснение в този контекст. Добре ще е да бъдем реалисти – няма как да има развит, мощен инструмент, ако не съществува “обществена поръчка” за резултата, към който употребата на инструмента би отивала.

4.4. Особенности в използването на външния за НС експертен потенциал

4.4.1. Изследователска задача:

Информацията, чието регистриране целим със следващия въпрос, е пряко смислово продължение на темата за експертността, с която Парламентът оперира в полето на БОППК. Логическият модел допуска с необходимост, че е нужна външна експертиза към един политически приоритетен въпрос, който е твърде сложен и предполага специфична компетентност, каквато депутатите като правило не биха могли да притежават. Отделно от това стои допускането, че, ако собственият, специализиран експертен потенциал на НС е недостатъчен, непълноценен (по едни или други причини), то с ресурсите на външни експертни партньорства този “дефект” би бил компенсиран. Явно е обаче, че допускането за търсене на такава външна помощ се основава на предпоставката за осъзната политическа отговорност към ефективно противодействие срещу ОППК. Съответно, ако няма подобна преднамерена политика за БОППК, а още повече – при неявна съпротива към провеждането на такава секторна политика за сигурност, емпиричният резултат би бил противоположен – липса на интензивни и устойчиви, най-вече резултатни партньорства с външни за институцията експерти.

Ясно е също, че, ако “предметът”, от който се интересуваме, има ясна структура и устойчивост, то палитрата от регистрирани експертни становища ще бъде твърде стеснена. Или обратното, ако този “предмет” е, меко казано, “рехав”, подобно на “петното на Роршах”, то той би бил само повод субективната интерпретация да проектира върху зададения въпрос идиосинкразията на индивидуалния опит на респондентите и, следователно, в този случай вариациите на регистрираните експертни мнения биха били изобилни.

4.4.2. Емпирични резултати:

4.4.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

Първият важен ракурс за анализ на емпирично регистрираната картина е **дали въпросът се разбира**, след като имаме основания да допускаме, че предметът на нашето запитване може да е “мъглив”.

Вторият, произтичащ като продължение на първия, е дали разбирането е **еднозначно или многосмислено**.

Третият аспект е относно характера на експертизата, която се ползва от външни източници – дали става дума за **институционална или персонална външна позиция**. “посочва отделно лице” / “посочва неправителствена институция (юридическо/ гражданско лице)” / “посочва държавна институция.”

Четвъртият важен въпрос – дали става дума за външна в смисъл на външна за институцията НС, но **национална експертиза или за чуждестранна експертиза**.

На пето място следва да се имат предвид **конкретните назовани “партньори” на НС**.

На шесто място идва ред на акцента върху **степената на (не)устойчивост на практиката** да се ползва външна помощ – дали става дума за **правило или за спорадични прояви**.

На седмо място, важен е типът взаимодействие от гледна точка на дейността, която се извършва – **законодателен коментар/предложение; експертиза по механизми за работа в полето на БОППК; информация/анализи от изследвания; публичен дискуссионен форум; обучение**.

Осмият ракурс е от гледна точка на **специфичния вид професионална експертиза** – “полицейска компетентност (включително, управление на структури за вътрешна сигурност); правна; социално-научна (социологическа, политологическа, публични комуникации и пр.)”. Важността на този ракурс е разбираема в контекста на вече повдигнатия въпрос за

доминантния начин на мислене за проблемите в полето на БОППК – тясно професионален или общо социален (обществен).

На последно, девето място, следва да се вземат предвид специфичните уговорки, направени от интервюираните експерти. Това е особено важно, ако се отчете фактът, че именно **отклоненията от правилото**, а не обща ситуация доминират в съвкупното експертно мнение. Уговорки могат да са – за правило и изключения в начина на работа, за различия между партиите, за различия между съставите на НС, за темата и обхвата на сътрудничеството, за пречките пред възможността за ползване на външна експертиза, за разминаването между “на теория (нормативно)” / “на практика”.

4.4.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори

Първото впечатление, което се натрапва след прочита на емпирично регистрираните отговори, е, че въпросът се разбира много добре, но **смисловите му интерпретации са твърде разнопосочни, тъй като обговаряният “предмет” е преобладаващо аморфен и подчертано многообразен**. Създава се цялостно впечатление за **наличие на отделни практики за ползване на външна експертиза, но и за отсъствие на устойчив, добре развит модел на такова експертно взаимодействие**.

От тези предпоставки става лесно разбираем и фактът, че в съвкупното мнение на нашите респонденти са приблизително пропорционално представени и вижданията, че “да, ползва се външна експертиза” и че “не, няма такава практика”, (както и съответно, че не са известни такива практики). Зад формално-логическата взаимна изключеност на тези отговори се крие реалната им практическа съвместимост – без каквито и да са проблеми. Защото е ясно, че онзи, който под “външна експертиза” разбира ползването именно на устойчив модел за външно партньорство, при което се ползва високо компетентна юридическа експертиза (или ноу-хау в управление на система от институции за БОППК), ще е прав да отговори, че няма

такова нещо, въпреки отделните примери за взаимодействие с лица или неправителствени организации (при организиране, например, на конкретно тематична, инцидентна кръгла маса), ползване на резултати от социологическо изследване или рутинните становища на ресорни министерства по едни или други законодателни инициативи, както и някои изяви на чуждестранни посланици у нас. Ползваната външна експертиза е определено “многолика”, разнокалибрена и приемаща различни форми от случай на случай. Ако си позволим една игра на думи – **изключенията формират правилото по този въпрос**. Тъкмо поради това нюансите на различие са особено съществени в случая:

На първо място, прави впечатление, че – при направената вече уговорка за липса на преобладаващ модел (и характерна ситуативност на ползваните външни експертни услуги) – под “външна експертиза” в равна степен се разбира и ползване на индивидуални капацитети, и специализирани неправителствени организации, и съответните публични институции (министерства, прокуратура, органи на съдебната система). Няма случай отделен наш респондент да е посочил всички форми на външна помощ, но като правило мнозина посочват едновременно поне два типа партньори (било лица и НПО, или лица и държавни структури или чуждестранни институции). При все това **НПО са най-често посочваните партньори** и причините за това са основно две.

Първо, защото **самата инициатива за взаимодействието е на самите външни центрове**, реализиращи някакви свои програми (нерядко с чуждестранно финансиране).

Второ, защото **основната форма на взаимодействие е именно публичен форум, на който се представят резултати от експертна дейност на съответния недържавен център** или идеи за законодателни действия.

Както и обратното, когато инициатор на взаимодействието е НС, то негови партньори са или специализираните държавни институции или чуждестранни партньори. Казано накратко,

българският парламент като правило ползва компетентността на отделни експерти, при нужда, но няма устойчивата практика по партньорство в гражданското общество в полето на БОППК.

Ето защо не бива да се изненадваме, че, поставени в ситуация да отговарят за познатите им “външни взаимодействия”, нашите респонденти изключително често посочват чуждестранни институционални субекти. Външното за НС се оказва и външно за страната, т.е. **парламентът като институция у нас е повече участник в междудържавни взаимоотношения, отколкото участник в гражданския живот**. И това едва ли е особеност само на разглежданата тук специализирана секторна политика на сигурност...

Поради това и структурата на посочените “външни партньори” е своеобразно резюме на всичко казано дотук – Венецианската комисия, структури на ЕС (няма отчетлива доминация на ЕК или на ЕП, по-скоро позоваването е обобщаващо – ЕС), чуждестранни дипломати (отчетливо открояване на посланика на САЩ сред останалите посочвания), американски програми, неправителствени организации (ЦИД, ИОО, РМ), държавни ведомства, отделни експерти (ползвани по един или друг въпрос). Кое е и напълно логично при преобладаващата ситуативна “структура” на разглежданото взаимодействие.

Степенна на разпространеност на отделните форми на външно взаимодействие е подчертано неравностойна. **Откровено преобладава ориентираното към публично отразяване обсъждане между “заинтересованите страни”** – НПО представители, държавни институции, депутати. Едва на второ място идва търсената от самото НС външна експертиза – повече от местни професионалисти и чуждестранни институционални авторитети, съответно – в рамките на рутинна съгласувателна процедура по законотворчеството. Следва – по степен на разпространение - ползването на резултати от външни проучвания данни, анализи и концепции, а на последно място идват дейностите, които могат да се обобщят като “обучение

на народните представители”. Асиметрията на емпиричната картина спрямо “идеалния модел на външна експертиза” е ясно открояема – най-необходимото: обучението - е най-слабо представено, най-неефективното – демонстративното публично обсъждане, повече на идеи и резултати от изследвания, отколкото на конкретни закони – е най-широко разпространено. Това е само другото лице на вече констатираната закономерност – преобладаващ инцидентен характер на “външното експертно взаимодействие”.

От гледна точка на видовете ползвани експертни услуги откъм професионална специфика нещата изглеждат повече логични, отколкото ексцентрични. **На първо място е ползваната тясно тематична правна консултация по конкретни законодателни въпроси.** На второ място идва ползването на компетенциите на експерти в полето на институциите за вътрешна сигурност (най-вече – компетентността на бивши полицаи и полицейски ръководители или висши кадри в институциите за сигурност, както и на ресорното министерство). На последно място идва ползването на социално-научна експертиза на социолози, политолози и др. изследователи или специалисти по публични комуникации.

При цялата логичност на тази картина с оглед спецификата на БОППК, трябва да се подчертае изрично, че в нея същевременно е проецирана и вече открояната особеност на наличната практика на спорадични връзки с външни експерти. Ако самата БОППК беше приоритетна публична политика, то и взаимодействието с външната експертиза, подсилваща потенциала на НС за провеждане на такава секторна политика, би било много по-системно организирано, по-устойчиво като цялостен модел. А съответно, и **наукоемкостта би била много по-висока, защото самата законотворческа инициатива би следвало рутинно да се опира на експертни анализи и концептуални разработки.** Особено ако приоритет на самата политика е институционалната превенция, а не наказателната санкция.

Казаното дотук подготвя читателя за последния, най-важен акцент в емпирично регистрираната картина – съдържателното многообразие на уговорките, които нашите респонденти смятат за важно да направят, когато обсъждат въпроса за ползваната от НС външна експертиза.

В този, последен ред на изреждане на първо място следва да се посочи противоречието между теория (как би следвало да бъде уредено такова партньорство) и как то се случва на практика. Преобладаващата уговорка е за недостатъчна пълноценност при ползването на потенциала, съдържащ се в такова, хипотетично възможно публично партньорство. (Открояваща се отчетливо непълноценност - при сравнение с други страни със стабилна демократична традиция.)

Друга вариация на същото твърдение е констатацията, че инцидентността е правило, а не изключение в начина на работа.

Следващото ключово разграничение, което нашите респонденти правят, е по отношение на ползвателя на външната експертиза. Липсата на общо правило в случая означава, че **различия между партиите са изключително съществени, а също и различия между съставите на НС.** Допълнителен нюанс тук е заявеното впечатление, че **има тенденция за спад на търсенето на външни експертизи през последните години.**

Регистрираният характер на преобладаваща инцидентност на външните партньорства намира израз и в “тематичната точковост” на търсената експертиза – т.е. мнение на експерти е търсено само по отделни въпроси, само при възникнала остра нужда, а не като принцип на работа и като устойчив диалог със структурите на гражданското общество. Поради това и обхватът на сътрудничеството практически се свежда до отделни форми/срещи, в които то намира израз, съобразно спецификата на конкретната ситуация. Оттук и регистрираното впечатление за не особено високата резултатност на получавана външна експертиза

(“Постоянно се търси, но тя много често е, за да се задоволи общественото внимание и за пиар, а не за реална работа”; “От Парламента не е търсено, лично, освен доколкото се има предвид, някоя друга кръгла маса, която се организира тука, нали, - някой посланик, който да ни похвали колко политическа воля има. Но дотук”).

С други думи, отделни примери могат с лекота да бъдат посочени, но преобладаващата практика далече не е удовлетворителна в очите на нашите респонденти. В светлината на този факт е особено съществено, че в някои случаи респондентите предлагат в отговорите си и обяснение за причините на тази неефективна практика. Всъщност става дума за пречките пред възможността за ползване на външна експертиза. Тук въпросът не опира до простите констатации, че у нас – за разлика, примерно, от Франция – няма обособен публичен институт, който да обслужва БОППК със специализирана експертиза (данни, анализи, стратегии, институционални решения и пр.). Или до констатацията за липса на култура на подготвителна работа, предхождаща законодателната дейност, включително ангажиране на гражданското общество чрез сериозен проблемен дебат.

По-важни са предложените тълкувания, които обясняват констатираните липси. На първо място – **затвореният, частно-партиен характер на провежданата политика като принцип на политическо действие, на който БОППК е само много частен случай**. На второ място – вече спомената асиметрия между институциите на държавната власт, която отдава първенство на изпълнителните органи на властта пред законодателните, включително в полето на законодателството. Това означава не друго, а “страх, че може да се получи разминаване с волята на министерството”. Тази картина е повече от логична – ако политиката е подчинена на вътрешно-партийни приоритети, а партийният елит е в изпълнителната власт, то какъв би могъл изобщо да бъде смисълът от търсене на независима професионална експертиза, която е повече от вероятно, че ще бъде - по съдържание - различна от позицията на министерството...

Както се вижда, в отговорите на конкретния въпрос просто намираме поредните потвърждения на емпиричната ситуация, чиито ключови параметри вече бяха очертани от предходните анализи.

4.4.3. Концептуална интерпретация:

От гледна точка на идеално-типологическата опозиция между автентичната представителна демокрация и фасадната демокрация е ясно, че емпиричните проявления на двата типа като практики в полето на привличане на външна за парламента експертиза по въпросите на БОППК ще бъдат диаметрално противоположни: в първия случай бихме имали устойчив модел, който включва множество форми на външни взаимодействия с целия спектър на възможните външни партньори (бивши кадри с личен опит, аналитични центрове, академични звена). Модел, в който понеже се работи в обществена полза, то и начинът на дейност е по характер публичен и цели да конструира - чрез интензивен обществен дебат на всички заинтересовани страни - правилната (ако не най-правилната, то поне най-легитимната – основана на консенсус) секторна политика. Поради което и резултатите от публичния дебат имат доста императивен характер на норма или рамка при последващата законодателна дейност на парламентаристите.

Във втория случай обратното – резултатите от публичния дебат ще остават само на хартия, защото и самата му функция е да бъде ПР мероприятие, а не път към формиране на отговорна публична позиция за провеждане на политика в обществен интерес. Поради което и на самата политика не се гледа през призмата на политическата отговорност пред обществения интерес, а оттам и качеството на самите секторни политики не е от такава голяма важност. Поради което експертността на тяхното съдържание не е първостепенна, а и, съответно, въввлечеността на специализирана професионална компетентност може да бъде от ... всякаква до ... никаква.

Познатата ни вече амбивалентност на емпиричната ситуация в полето на БОППК у нас просто е намерила в отговорите на нашите респонденти поредната си форма за проява.

От една страна, **има множество примери, че в различни ситуации е ползвана една или друга форма на привличане на външна експертиза** – с твърде вариращи мотивации на употреба, 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 държавни 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 тематична насоченост** (правна, полицейска, социално-научна). С други думи, **налице са множество отделни практики, които хипотетично биха могли да станат и елементи на един цялостен, постоянно функциониращ обществен механизъм, който да формира една действително обществена по характер, основана на висока компетентност публична политика на БОППК.**

От друга страна, към настоящия момент за такъв цялостен, устойчив модел на работа изобщо не може да става дума. Още по-малко – за ефективност в резултатите от привличането на множество външни партньори и ангажирането на външна експертиза. Няма и как да бъде иначе при преобладаващо инцидентния характер на партньорството и при доминирането на а) външната инициатива за сътрудничество и б) на показния характер на взаимодействията.

Но пък този ситуативен характер на използваната външна експертиза, надстрояваща се над вътрешния за Парламента дефицит на специализирана компетентност, не е просто моментно отклонение от дължимата норма за работа в полето на БОППК, а е най-логично следствие от институционалния дизайн и разпределението на властта в държавния апарат. Подчертаваме,

че става дума за институционални ограничения пред потенциала за провеждане на публична политика по парламентарен път, а не само за специфичните спънки, които биха били логично следствие от партийно-политическа заинтересованост от неефективна БОППК. При евентуална валидност на последната хипотеза ще се окаже, че това, което изглежда сякаш моментна слабост в работата на парламента всъщност е (близко до) границата на постижимото при съществуващите макро-обществени условия.

Доколко е основателно обаче да допускаме валидност на горепосочената хипотеза?

Това следва да проверим отново по чисто емпиричен път.

4.5. Собствен институционален потенциал на НС за БОППК - значението на Парламентарната комисия за борба с корупцията

4.5.1. Изследователска задача:

Ако външната експертиза е най-отдалеченият и относително косвен ресурс за провеждане на парламентарна политика за БОППК, то нейната пълна противоположност, т.е. най-прекият и най-вътрешен инструмент за осъществяването на такава политика би следвало да е създадената сравнително наскоро парламентарна “Комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика”. От една страна, подобно постоянно действащо институционално звено би следвало да е най-подходящата алтернатива на основния порок, който емпиричната картина, разгледана дотук, откроява – липсата на цялостен, систематичен модел за провеждане на последователна политика в това поле; една липса, отвеждаща към хаотичност и крайно недостатъчна ефективност на предприеманите отделни мерки.

От друга страна, от хубавата идея до нейната успешна реализация може да има твърде дълъг и криволичещ път, още повече, че, фигуративно казано, “и дяволът може да чете

евангелието”. Така че, ако създаването на подобна комисия несъмнено е крачка в правилната посока, то това далече не означава, че крачката е голяма или че не сме стъпили накриво.

Ако излезем от метафорите към конкретната реалност, веднага прави впечатление, че самото название на комисията е много тромаво - то говори за просто механично нанизване на задачи, което едва ли е резултат от експертно обоснована, политически промислена и дълбока концепция, стояща зад институционалния дизайн на новосъздадения парламентарен орган.

Оттук и основният изследователски интерес е дали положителната идея за съществуването на подобен устойчив парламентарен инструмент за БОППК, в детайлите на реализацията си, отвежда към пълноценно усвояване на нейния потенциал. Т.е. *дали правомощията, съставът, начинът на функциониране и пр. практически аспекти на този ключов парламентарен инструмент създават предпоставки за ефективност*, (за да може да се съди след това дали персоналните носители на тази идея я реализират добре или се отклоняват от нея). Защото, известно е, “дяволът се крие в детайлите...”

4.5.2.

4.5.2.1.Тезаурус на регистрираните становища:

На **първо място**, доколкото в настоящия случай, за разлика от ситуацията при предходния въпрос в анкетата, предметът на обсъждане е пределно ясен, еднозначен като конкретно битие, то важна е **преобладаващата обобщена оценка** (“Оценява: високо / средно / ниско”). Трябва изрично да се подчертае, че относителната яснота за обхвата, структурата и дейността на “предмета на обсъждане” далече не е – сама по себе си – основание за еднозначност на оценката. Същевременно трябва да се отбележи, че колкото повече един “предмет” има ясно открояващи се черти, толкова в по-голяма степен мненията за него ще бъдат консолидирани около една преобладаваща оценка. Както и обратното, вътрешната противоречивост на

предмета е предпоставка за едновременна валидност на противоположни оценки, наред със съзнанието за тази противоречивост.

На **второ място** идват **специфичните акценти в дейността** на самата комисия – (“субект на специфично парламентарна етическа регулация” / “като субект на правна инициатива” / “като контролна комисия” / “като своеобразна апелативна инстанция за граждани и институции по повод правно неуредени, но важни обществени отношения” / “като субект на политика за вътрешна и външна сигурност”).

На **трето място** идват **основанията за дадената обобщаваща оценка** – от една страна са посочените **постижения**, успехи, а от друга - **посочените конкретни проблеми в работата на комисията** – например, състав, процедура на работа, възможност за въздействие, ефективност и пр. От гледна точка на хипотетичните възможности за подобряване работата на този основен парламентарен инструмент за политики на БОППК, особено важни са посочени **конкретни дефицити** – както в аспекта на широта на спектъра на посочвания, така и на честотата на посочванията за съответните проблеми.

Разбира се, **накрая** не може да се отмине и позицията на т.нар. “изключващ отговор”, т.е. **възразяване срещу полезността на такава комисия по самия ѝ статут**.

4.5.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

На първо място следва да се подчертае, че в рамките на проведеното изследване именно при отговорите на този въпрос мнението на нашите респонденти, което като общо правило е разнопосочно и разнокачествено, точно в този случай е в най-висока степен консолидирано като оценка на ПКБККИПЕ. **Преобладаващата оценка е на неудовлетворение от досегашната работа на този парламентарен инструмент за провеждане на политика на**

БОППК. Високите оценки са около една четвърт от съвкупното експертно мнение, също толкова са и средните оценки, което означава, че половината от оценките са ниски. Казано на социологически жаргон, налице е **тенденция отрицателните оценки да преобладават**. Както ще видим по-долу **съдържателните основания** за това различно оценяване прави именно негативната оценка особено съществена, т.е. по-важно е не толкова нейното преобладаване сред регистрираните становища, а аргументацията на самите оценки.

На второ място следва да се вземе предвид онова, с което ПКБККИПЕ е запомнена. Нека подминем набързо факта, че работата на тази комисия в полето на **парламентарната етика** е споменавана относително по-рядко, но е оценявана почти **еднозначно като провал** (обаче повече като **провал на самия Парламент, а не само на специализираната комисия**). Сам по себе си този факт не е малозначителен, защото е явен симптом за сериозни проблеми – не само в морала на парламентаристите, но и по-общо за потенциала на депутатството да изпълнява основната си функция по защита на обществения интерес. Хора, които не са особено склонни сами да бъдат контролирани (не приемат дори самоконтрола), пък било то и с относително “меките средства” (санкции) на етиката, едва ли ще са особено предразположени към реално и строго санкциониране на представителите на политическия елит като цяло, при положение, че са негови представители. След като дори парламентарният етичен кодекс среща успешна съпротива пред възникването му, а камо ли пред приложението му, то как от същото институционално тяло може да се очаква да е активен субект на борба с политическата корупция и конфликта на интереси?

Колкото и да е сериозен този въпрос сам по себе си, то неговата относителна второстепенност произтича от разполагането му в контекста на цялостната работа на ПКБККИПЕ. **А тя се оказва същностно определена от сериозни структурни дефекти още на равнище обхват на компетенциите и правомощията**. Поради факта, че доскоро бе единственият институционален инструмент за борба с политическата корупция, тази комисия бе натоварена

с голям брой разнокалибрени функции (или поне очаквания за изпълнение на такива функции). Нека ги изброим:

На най-елементарно равнище, това е звеното, което просто **инкасира сигнали** срещу корупция във всички други органи на публичната власт у нас като ангажиментът на комисията се свежда до препращане (след проверка за основателност) на съответния сигнал до компетентната държавна институция.

На второ равнище, това е звеното, което би могло да **извършва анализ** на постъпилите сигнали, за да установи трайни или поне повтарящи се случаи и да изследва предпоставките за корупционните практики с оглед отстраняването им чрез законодателни инициативи.

На трето равнище, въз основа на анализа на структурата на ситуацията, може да излиза с **концепции за законодателна инициатива**, която да бъде ориентир, (поне ориентир, ако не императив) за работа на правната комисия и на други органи на публичната власт.

На четвърто равнище, очакването е, че ПКБККИПЕ ще бъде **контролна инстанция** по отношение институционалните органи на изпълнителната власт, което означава **контрол върху функционирането на институциите на изпълнителната власт**, а не на отделни лица – чиновници или политици.

На пето равнище, това е сякаш орган, който може да организира **парламентарно разследване** на конкретни индивидуални казуси от особена обществена значимост.

На шесто равнище, очакването сякаш е, че тази комисия ще може да изпълнява функции на **апелативна инстанция**, когато нормативната уредба за функционирането на други публични институции създава вакуум или невъзможност да се вземе решение/да се реализира действие в защита на публичния интерес (по отношение на въпросите с политическата корупция и конфликта на интереси).

На най-високо равнище, тъкмо поради презумпцията, че НС защитава в най-голяма степен именно общия публичен интерес, логично изглежда, че на нея се поверява **контрола върху институциите за вътрешна сигурност**. Което обаче “не се връзва” със самостоятелното съществуване на комисия за контрол върху ДАНС, наред с ПКБККИПЕ, доколкото има явно припокриване в предмета на дейност – и двете комисии имат за предмет най-малкото политическата злоупотреба с властта. (Това че институционализирането на двете комисии има съвършено различна правна основа не променя и не отменя проблема с неуредените отношения помежду им.)

Големият проблем не е само в това, че ДАНС от инструмент за разследване на политическата корупция се превърна в предмет на такова разследване още от момента на своето възникване, без цялостната законова уредба изобщо да предвижда такава ситуация. Същинският проблем е, че у нас до този момент изобщо **няма цялостна законова уредба на всички елементи в системата от службите за сигурност**, откъдето и логичната им безотговорност, която е просто увертюра към злоупотребата с власт поне при част от тях. **Най-голямата беда е липсата именно на институционално-правна оформеност на възлагането на задачи на институциите в изпълнение на програмни политики за национална сигурност**. При отсъствието на ясно и конкретно разписани задачи няма как да се постави въпрос за резулатност и ефективност, за отчетност и публичен контрол. Последиците са ясни... Затова говорим за **цялостна законова уредба на системата за сигурност**, включително на **целеполагането и контролните механизми** за ефективната реализация на целевите задачи в тази секторна политика. В парламентарна република би следвало именно **НС да бъде титуляр (или поне основен участник) при формирането на обществената поръчка към целевата употреба на службите за сигурност**, а съпричастността на ПКБККИПЕ към подобна обществена функция е поне логически възможна, ако не пряко наложителна. Най-малкото имплицитно, поради отсъствието на специализиран институционален апарат, който

да изпълнява тази изключително важна обществена функция, комисията, която има за предмет борбата с корупцията и конфликта на интереси, т.е. предметът е прякото противодействие срещу политическата корупция по високите етажи на властта, “бива товарена” с едни или други от елементите на дейността, присъща на хипотетичния орган за формиране на публични политики на национална сигурност.

Самото това изреждане на предполагаемите функции на тази парламентарна комисия показва, че те са много трудно съвместими по принцип, а както тепърва ще видим, конкретният апарат за изпълнението на тази функция изобщо не е пригоден – още на равнище идеен дизайн – за реализацията на подобен - широк и разнокачествен - спектър от дейности.

При такъв съществен структурен дефект в дизайна на комисията, то няма как тя да бъде резултатна, каквато и да е нейната практическа реализация. А оттам – няма как преобладаващата оценка за нея да бъде положителна. При все това по-горе бе отбелязано, че сумарната експертна оценка на нашите респонденти е донякъде амбивалентна, а не еднозначно негативна. Това прави задължително вглеждането в основанията за направените различни оценки.

От една страна, **положителните оценки за дейността на комисията като правило са резултат от специфичната перспектива за разглеждането ѝ**. Колкото повече акцентът в разглеждането е поставен върху **принципната полза** от съществуването на такава комисия, а още повече – в перспективата на **пълното отсъствие на подобен парламентарен опит през предходните години**, толкова по-голям е шансът оценката да е положителна. Безспорно, “нещо е повече от нищо”, а и **движението в посока към придобиване** от страна на Парламента на правомощия и компетенции в полето на БОППК се оценява положително.

От друга страна, пренасянето на акцента върху съотношението между идея и реализация, между потенциал и резултати води до рязко снижаване на даваната оценка.

А вече **разглеждането пряко или приоритетно на постиженията в работата на комисията е като правило отвеждащо към преобладаващо негативна оценка.** Тук стават съществени посочените от респондентите основания за неефективната работа на комисията. Те са твърде различни. Ето най-характерните:

Комисията се превръща в своеобразна “пощенска кутия”, в която сигнали за корупция и конфликт на интереси постъпват, но само като междинна спирка, преди да се препратят към съответните институции, в които са извършени простъпките. Тук всъщност **има три проблема.** **Първо**, комисията, конструирана по силата само на парламентарния правилник, **няма инструменти, с които да задължава другите институции да реагират** по подадените сигнали и, **като правило, повечето от тях “просто потъват”, без отговор.** Възможността за бездействие е само по-малката беда, защото, **второ**, по-голямата е, че съответната институция, срещу действие на чийто представител е сигналът, **санкционира не виновното лице, а подателя на сигнала.** А моралният пасив остава за Парламента. На трето място, самото обръщане на граждани към парламентарната комисия е израз на много високо очакване за резултатност (върховна справедливост в известен смисъл), а пък липсата на ефект от гражданската смелост се превръща **в особено болезнено разочарование.** Не би и могло да бъде друго-яче при положение, че от приблизително хиляда постъпили в комисията сигнали до съдебна процедура (започната, а не завършена) се е стигнало само в два случая, както посочват неколцина от респондентите ни.

Освен това обаче, комисията даже се превръща в своеобразен “филтър” за подадени сигнали. Ако първият проблем е “безпомощността” на комисията да гарантира поне обективно разследване на случаите, то тук става дума за **преднамереното “замотаване” или “потулване” на определени случаи, доколкото самата комисия няма задължение да се отчита за всеки постъпил сигнал, а и за резултатите от дейността си като цяло.** Както вече бе посочено, отсъствието на очакване за публична отчетност на резултатите е увертюра

към злоупотребата с власт – в случая: тенденциозно (не)реагиране към едни или други сигнали.

Отделно от това основанията за негативни оценки се дължат също и на специфични виждания за нереализиран потенциал на такава парламентарна комисия – да се проучва систематично потокът от информация за корупционните практики и случаите на конфликт на интереси; да се анализират институционалните основания на такива практики и възможностите за нормативно въздействие върху институционалната среда; тя да бъде надведомствен център за анализ и стратегия за секторни политики за вътрешна сигурност и пр. Или за подмяна на присъщите на един парламент функции по **задълбочено изследване** на онази материя, която трябва да бъде законово регламентирана с **ад хок разследване на отделни скандали**, за които инструментариумът на НС е изначално непригоден да даде резултат, (както показва често цитираният случай с фрапантния конфликт на интереси на Ахмед Доган).

На трето място идват основанията за дадената негативна оценка за досегашния ефект от работата на комисията, които се фокусират върху принципната невъзможност на звено с такъв ограничен състав (5 депутати), и като процедура на работа, и като компетентност, да бъде ефективно като инструмент в борбата с политическата корупция и конфликтите на интереси по високите етажи на властта. Класическият спор за “кокошката и яйцето”, в случая – дали този състав обрича функциите на комисията да останат в рамките на безпомощна “пощенска кутия” или, обратното, съзнанието и политическите намерения за твърде ограничени правомощия на ПКБККИПЕ обуславя статута и състава на комисията, този спор в случая е безпредметен. При положение, че самата комисия е създадена явно повече “опипом”, както отбелязва един експерт, под натиска на ЕК, то ясно е, че **сегашният формат на комисията е повече експеримент, отколкото осмислен парламентарен инструмент за провеждане на дългосрочна и рутинна политика на БОППК**.

Може само да се гадае дали именно съзнанието за дефицита на компетенции и правомощия на тази парламентарна комисия стои в основата на идеята борбата с конфликта на интереси да бъде поверена на извънпарламентарна държавна институция. Симптоматичният пример със забавянето на старта на нейната работа, поради ... липса на предвидените в законовия срок назначения, създава простор за интерпретации относно характера на политическата воля за създаването на такъв институционален орган за борба с конфликта на интереси. Феноменът “Кушлев” е отлична илюстрация за разглеждания проблем – вместо орган за БОППК една публична институция може да се окаже своята противоположност – нов терен, на който избуява корупция и конфликт на интереси.

Всичко казано по-горе отдава **известна доза правота на онези от регистрираните експертни становища, които поставят под съмнение изобщо самата възможност ПКБККИПЕ да бъде ефективна.** Тук не става дума за фрапантното противоречие между потенциала на петима, потенциално добронамерени и всеотдайни, компетентни депутати и мащаба на задачите пред комисията. Става дума за това, че без много по-фундаментално институционално преустройство никаква подобна парламентарна комисия не би могла да бъде ефективна.

В частност, става дума за това, че, първо, **всички институции на публична власт трябва да бъдат поставени в нормативен режим на публична отговорност за резултатите от дейността им.** Второ, като механизъм, отвеждащ към този резултат, - публична отчетност за конкретните резултати, включително по сигналите от граждани за корупция и конфликт на интереси. Трето, необходима е нормативна рамка, в която публичните институции на властта да бъдат длъжни да отговорят в разумни срокове на препращаните от НС сигнали. Четвърто, необходима е нормативна регламентация на аналитико-концептуалните функции на подобна парламентарна комисия, което предполага и съответстваща институционална (и кадрова) обезпеченост, за да бъдат откроявани секторни приоритети на БОППК. Но също и

нормативна гаранция за публична видимост на нейните собствени резултати. Пето, регламентация на начина на взаимодействие между такава комисия и всички останали публични институции (особено тези, свързани с вътрешната сигурност) с оглед на взаимодействието, но и на взаимния контрол. Защото безконтролността ще остава постоянен генератор на политическа корупция и конфликт на интереси.

4.5.3. Концептуална интерпретация:

При внимателно вглеждане в емпиричната ситуация може лесно да се намери обяснението за произхода на създалото се доста абсурдно положение. В парадигмата на реалната представителна 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 функции, които – поради предполагаемата им спорадичност – едва сумарно взето биха дали относително постоянен, рутинен предмет на дейност – от инцидент на инцидент.

Свършено 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 злоупотреба с власт – и в изпълнителната държавна власт, и в местната власт, и в съдебната, и в законотворческата власт – естествено се разраства до потоп. Но такъв порой от информация се нуждае не просто от диференцирано “канализиране” към други публични институции (проверяващи и разследващи), но и изследване на проблемните полета като структура и съдържание, както и

специализирано осмисляне на възможностите за нормативна интервенция върху институционалната среда, за да се ограничи именно системния характер на корупционните практики. (Т.е. има нужда от професионализирана експертиза, която членовете на комисията не могат да развият, най-малкото поради мандатността на техния престой в нея.)

От същия обществен корен е и следствието, че органите за борба с политическата корупция се оказват в една или друга степен свързани с предмета на своята дейност. Кое то вторично обезсилва инструментариума на НС за БОППК.

Пак от него следва императивната необходимост именно 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).

Но всичко това означава свършено друг подход към функциите и правомощията на институционалното звено, реализиращо такава обществена задача – и като брой участници, и като равнище на компететности и правомощия, и като механизъм на работа, и като нормативно регламентирано взаимодействие с другите публични институции. **Такъв подход би бил израз на съзнателно поета политическа отговорност за системна политика на БОППК.**

Самата презумпция за постоянен поток на сигналите за прояви на корупция позволява да бъде организирано изследване на неговото съдържание и структура, за да се идентифицират институционално-нормативни основания за системните корупционни практики. Съответно тази аналитична работа може да бъде обвързана с концептуално-правна подготовка за законотворчески инициативи и идейна рамка за политиките за национална сигурност, което

най-малкото би могло да бъде задача, изпълнявана в партньорство с МП и другите структури на изпълнителната власт, прокуратурата и структурите за сигурност. Всичко това обаче предполага свършено друго качество на погледа и подхода към ОППК, а оттам и на погледа и подхода към повишаване на институционалния потенциал на НС да участва в политиките на борба с тази обществена патология.

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, както на постиженията, така и на откритите проблеми, са ясно разпознаваеми задачите за по-нататъшна работа.**

Интересният въпрос обаче е дали се вижда изобщо възможност за такава насока на работа? Безусловно положителен отговор далече не може да се предпостави и това прави особено важна конкретната емпирична картина.

Поставеният въпрос има три съществени под части – кой, чрез какво и как може да промени резултатността и ефективността на БОППК? В частност това означава:

- има ли политически субект, който да разпознава БОППК като свой реален ангажимент?
- има ли институционален апарат, който да реализира хипотетично налични достатъчни нормативни предпоставки за ефективна БОППК?
- как конкретно, чрез какви мерки може да се повиши резултатността на БОППК?

Отговорите на тези въпроси ще търсим с анализа на информацията от следващите отговори на интервюираните експерти.

V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА НС С ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНА ВЛАСТ

5.1. Между продуктивните взаимодействия и напреженията/конфликтите

5.1.1. Изследователска задача:

На този логически етап от нашето проучване важният въпрос е доколко условната “политическа класа” може да бъде разглеждана като относително консолидирана от предполагаемо “общия обществен враг” (ОППК), особено в контекст на постоянстващото през последните години подчертаване на този проблем в мониторинговите доклади на ЕК (а и в оценките на чуждестранните дипломати) като основна бариера пред ефективното членство на България в ЕС. Зададеният на експертите въпрос е пределно широко отворен в търсене на евентуална постоянстваща “фронтна линия” в полето на БОППК. Основното допускане е, че може и да няма постоянстващо разделение на ролите, а “силата на огъня” на политическото противоборство варира от казус на казус – вътре в отделните партии, между партиите, между различните публични институции, безотносително към моментното им ръководство от определена партия, а също и между вътрешната и външната, чуждестранна позиция по тези проблеми.

Отделно от това стои и чисто фактологическата информация, която може да се получи с такъв въпрос – доколко има запомнени, т.е. предполагаемо изключително ожесточени публични скандали, които биха били “в устата на всички”. Като на свой ред самият диапазон на посочени скандали ще е симптоматичен **за характера на социалните проблеми**, в които прерастват практиките на корупционно поведение и конфликтите на интереси. А така също - и **за особените зони на обществения живот**, в които БОППК ражда остри конфликти (например, всяка една от секторните публични политики - енергетика, регионално развитие, трансгранична търговия, здравеопазване, правораздаване и пр.).

5.1.2. Емпирични резултати:

5.1.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

На най-повърхностно равнище информацията може да бъде сведена до формалния въпрос **дали (доколко) мнозинството от интервюираните експерти има спомени за особено големи обществени конфликти в полето на БОППК** (“да” / “не”). Методическата особеност в случая е, че наличието на спомени за голям публичен конфликт е само симптом, а не пряко доказателство за наличието на противоположни позиции по въпроса за БОППК между противостоящите страни. Освен това важно е именно дали има “обща места на паметта” за такива специфични конфликти или, обратното, били са запомнени много и различни конкретни случаи, т.е. дали преобладават индивидуалните различия в спомените. Изрично трябва да се отбележи, че липсата на спомени също е богата на информация, но тя не означава непременно и еднозначно липса на особено големи, яростни конфликти. Обратното, в една среда на политическа култура, в която скандалът е правило, дори ежедневие²⁸ може да се очаква “претръпване на сетивата” и понижаване на прага на публична (и експертна) чувствителност към постоянно избухващи и бързо отшумяващи скандали. Съответно, липсата на спомени е резултат не толкова от липсата на събития, а от бързото им потъване/девалвиране в общия поток на скандалите.

На **второ** място, важно е **съотношението между споменаваните вътрешно партийни или между партийни конфликти**, като особено съществено е дали се говори изключително за едните или другите, или това разграничение няма особена роля (“между партийни” / и вътрешно, и между партийни” / “вътрешно партийни конфликти”). Тази особеност на експертния дискурс ни ориентира в степента на хомогенност и консолидираност на

²⁸ За шестте месеца, през които се провеждаше нашето проучване, медиите фокусираха вниманието на обществеността върху повече от дузина политически скандали с пряко отношение към политическата корупция.

партийните субекти в полето на БОППК, а съответно – макар и косвено – за евентуалната съпричастност към подобни противозаконни практики.

На **трето** място, важно е **дали има устойчива разграничителна линия** между “управляващи срещу опозиция”, която постоянства, безотносително към смените на управляващите партии и коалиции. Това би било симптом, че проблемът с ОППК не е толкова свързан с конкретни групи участници, а е повече институционален проблем и, съответно, **всяка политическа сила, стигаща до публичната власт, става –в една или друга степен - жертва на разлагащото въздействие на институционалните предпоставки**. В единия случай ще е редно да говорим за партийно-политическа вина, а в другия случай, ще трябва да говорим за промяна на институционалния дизайн на органите на публична власт.

Четвъртият важен акцент – дали има (в каква степен е налице) **постоянстващ конфликт между конкретни публични институции** по повод БОППК. Ясно е, че това е аспект, пряко свързан с предходния – институционалният дизайн на публичната власт като зони на компетентност и правомощия.

Пети, в този ред на изреждане е аспектът на разграничителна линия между **български и чуждестранни** субекти. Както е добре изяснено в научната литература, политическата корупция може и да е универсално разпространен феномен, но нейното специфично съдържание е въпрос на първо място на културни стандарти – това, което в една страна се приема за спазване на културна норма, в друга страна може да е основание за съдебно преследване на участниците в съответната практика (подкупи, непотизъм и пр.). В този смисъл, важно е дали през специфичната призма на запомнените големи публични конфликти придобива видимост външният натиск (на страни с по-висок праг на непоносимост към политическата корупция като тези от ЕС или САЩ) върху местните нрави, които са като правило доста нечувствителни към корупционните практики и конфликта на интереси.

Същевременно, **шесто**, в емпирично регистрираните становища (спомени) на нашите респонденти намира израз и едни особен случай, който не е пряко в полето на ОППК, но който е особено съществен за “здравето” на политическия живот – действията в защита на **лобистски интереси**. Границата между политическа корупция и лобизъм е много тънка и въпрос на голяма доза политико-правна конвенция. Без да е пряко престъпна дейност практикуваният у нас лобизъм като правило е най-меката форма на политическа корупция.

Накрая, **седмо**, следва да се види в детайли самата конкретика на посочените индивидуални случаи, (“конкретен казус”), за да може чрез тяхната **типология да се опише структурата на проблема за политическата корупция**.

5.1.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори

Нека започнем с констатацията, че мнозинството от респондентите са посочили конкретни свои спомени за едни или други случаи на публично известни конфликти по отношение на БОППК (включително няколкото посочвания на обобщаващ спомен за множество подобни случаи, но без конкретно назоваване на открояващ се пример). При все това, прави впечатление, че повечето респонденти трябва да положат усилие, за да извлекат от паметта си конкретен казус. В някои случаи, първата реакция на експерта е да каже, че няма отделен спомен, макар че в хода на изложението си в крайна сметка да споменава един или няколко единични илюстративни примера за подобен публичен конфликт. **Многото конкретни посочвания обаче не оставя място за съмнения, че такива публични конфликти далече не са изключения в хода на българския политически живот** (в потвърждение на пряко заявеното от неколцина наши експерти). Приблизително поравно са случаите на посочени публични конфликти относно проява на ОППК и относно проблеми с БОРБАТА срещу ОППК.

Решително преобладават спомени за междупартийни конфликти, т.е. спомени, при които изрично се визира партийната субектност на участниците в конфликта. Спомените за вътрешнопартийни конфликти са значително по-малко. Обаче практически всеки втори случай е на едновременно посочване на примери и за междупартиен, и за вътрешно-партиен конфликт. Смисълът на тази емпирично регистрирана информация е ясен – **няма място за съмнение, че ОППК е реален и постоянен проблем на българския политически живот, а не проблем на отделен партийно-политически субект (проблем на една или друга партия или етап от партийния живот, още по-малко – проблем само на отделни партийни фигури).**

Още по съществен е следващият регистриран факт – многократни посочвания, че **този тип публични конфликти са постоянстващи и са по линията на противоборство между управляващи и опозиция, независимо в кой момент коя партия играе едната или другата роля.** Само в един случай имаме изричната уговорка, че не става дума за партийни противоборства, а само за естествения спор по начините за постигане на целите на БОППК и за конкретните техники и процедури за работа. Остава като общо впечатление, че **конфликтите в полето на БОППК са по-често партийно-политизирани, т.е. в голяма степен са инструмент за междупартийни противоборства, а не толкова израз на усилия за принципно преодоляване на предпоставките за противозаконно поведение и за деградация на политическия живот.** Съответно и усилията в конфликта са фокусирани върху изобличаване на конкретния виновник и доказване на простъпката (партийната вина), отколкото върху разбиране на причините за проблема. С други думи, емпиричните резултати от проучването разкриват явно противоречие – в досегашната история на публичните конфликти по отношение на БОППК **общественото внимание е в най-висока степен съсредоточено върху персоналният носител и въпроса за вината, а това е ярък контраст със същността на проблема.** Освен това тези конфликти са като правило подчинени на

целите на партийната им употреба, а не на целите за решаването на пораздащите ОППК проблеми. Така същинският проблем, който е от собствено институционално естество, поради което и постоянства отвъд редовната смята на управляващите, остава незабелязан **и продължава да възпроизвежда корупционните практики и конфликтите на интереси.**

Тази констатация е и основание за повишен интерес към следващия аспект на емпирично регистрираната картина – в каква степен се акцентира върху подчертано институционалния характер на публичния конфликт.

В рамките на емпирично регистрираните становища са изключително съществени два акцента – а) реалното присъствие на този проблем и б) палитрата от негови интерпретации.

Първо, почти всеки втори от респондентите по един или друг начин засяга въпроса, че опитите да бъдат намерени институционални инструменти за БОППК са били повод за остри конфликти. Което е резултат от факта, че този проблем засяга много сериозни обществени интереси. Най-малкото не може да има съмнение, че институционалният аспект на БОППК е ключов, а не маргинален: кои институции, с какви правомощия и в какъв режим на взаимодействие биха постигнали ефективни резултати в реализацията на такава политика или, обратното, биха причинили значима обществена вреда?

Второ, интересно е, че предмет на ожесточено противопоставяне са били практически действия на (или идеи за форматиране на) всички публични институции, имащи отношение към БОППК – МВР, прокуратура, съд (специализиран), ДАНС, Комисия за отнемане на противозаконно придобито имущество, БОРКОР. Въпреки широтата на това институционално многообразие конфликтът всъщност се оказва винаги съсредоточен основно върху един въпрос – противоположните логики на големите институционални пълномощия, заради очакваната по-голяма ефективност, и търсенето на гаранции срещу политическата злоупотреба с власт.

Колкото и парадоксално да изглежда, и двете противостоящи си гледни точки имат общ корен. И търсенето на извънредни пълномощия (за полицията, прокуратурата, съда, ДАНС, комисия по имуществото, комисия за конфликт на интереси и пр.), и основателният страх от политически злоупотреби с тези институционални инструменти **се дължат на системния характер на политическата корупция и, съответно, на политизацията на борбата с нея.** Изводът от тази емпирично регистрирана картина е, че няма как да бъде намерено ефективно решение на проблема, докато то се търси в полето на отделна мярка – каквато и да е тя. **Всеки институционален орган за БОППК ще си остава потенциално заплашен от това да бъде погълнат от предмета на своето преследване, докато не бъде отстранен именно системният характер на ОППК.**

На трето място в разглеждането на този аспект на проблема следва да се подчертае значителния превес на МВР и неговите институционални правомощия, заемащи близо една трета от всички позовавания на институционални аспекти на публичните конфликти във връзка с политиките за вътрешна сигурност. Част от обяснението на този факт може да се търси, от една страна, в явната тенденция при настоящото правителство именно МВР да бъде основен ресурс за БОППК, а оттам и постоянните опити за разширяване на правомощията и ролята на полицейските методи на работа (в частност, употребата на СРС и последващата употреба на установените по този път факти в съдебния процес).

От друга страна обаче, безотносително към персоналния състав на това правителство, за чието ръководство полицейският начин на мислене е по-скоро обясним (колкото и да е ограничен по принцип), трябва ясно да разберем логиката на приоретизиране на полицията и другите разследващи и наказващи институции. Това е логично последствие от доминиращия подход към ОППК. Според него става дума за индивидуални случаи на (групово) закононарушение и, съответно, за установяване, доказване и наказване на лични вини.

Същевременно повече от логично е, че над 200 000 подслушвания у нас годишно имат място само ако поне една трета от тях са основателни. Но пък ако това е така, то следва да е ясно, че имаме работа тъкмо със систематична корупция и злоупотреби с публичния интерес. При това положение, собствено полицейските и наказателни практики са най-малко ефективни (да не кажем по-остро – принципно неадекватни). Очевидно е, че въпросът за политическата култура е много съществен детерминант на общата проблемна ситуация.

В тази връзка е интересен и въпросът за противопоставянето между местната, българска гледна точка, и чуждестранната, която обаче – макар и парадоксално – изхожда от защитата на интересите на българските граждани.²⁹ Самият факт, че чуждестранни субекти намират за необходимо да вземат страна в такива публични конфликти показва сериозността на проблемите, заради които те избухват. По същество става дума за цялостния капацитет на България да носи пълноценно ангажиментите като партньор в междудържавни отношения, а това пряко означава, че става дума за устоите на цялото общество, а не за отделен, частен криминален проблем. В този контекст отново две неща заслужават внимание:

а) като цяло споменаването на чуждестранната позиция е изключение, т.е. проблемът е осъзнат от местните участници в политическия живот и става дума за сблъсък на позиции между субекти и стратегии от достатъчно “автохтонно” естество (тук породени, а не привнесени). Става дума за опити за мобилизиране на вътрешни съпротивителни сили срещу ОППК. Опаката страна на същия факт вече бе коментирана малко по-горе – начинът, по който се интерпретира проблемът и посоката на търсените бързи решения.

б) единственият случай, в който респондент рязко и категорично не може да намери спомен за подобен конфликт, а съответно, единственият случай, в който изобщо проблемът с

²⁹ В тази връзка е изключително симптоматична оценката в мониторинговия доклад на ЕК от 2008, в която в прав текст се казва, че провежданата от правителството на тройната коалиция политика не защитава интересите на българските граждани. Същата оценка след това бе срещана в публични изяви на редица чуждестранни посланници в София (американски, германски, холандски, френски).

политическата корупция се представя като натрапен на българското общество отвън, като “измислен проблем”, се отнася до политически фигури, за които е публично известно, че са от “вътрешната страна” на проблема с политическата корупция.

За сметка на това **в интервютата неколнократно избликва темата за лобизма като особен случай на политическа корупция.** Особено симптоматично е, че в някои случаи този проблем всъщност измества по значимост по-общия въпрос за ОППК. Въпрос на интерпретация е дали ще приемем този факт като проява на преднамерено усилие на респондентите да минимизират проблема, свеждайки го до неговата най-мека форма. Или, обратното, че липсващата в българската политическа практика разграничителна линия между лобизъм и корупция е резултат от факта, че политическите партии изначално не са изразители на граждански, а на частни корпоративни интереси. (В този особен смисъл, лобизмът е прякото съдържание на партийно-политическия живот и поради това не може да се разграничи политическа норма от политическа корупция в хода на реалния ни политически живот).

Оттук и удивителното многообразие на посочваните разнородни случаи на публични конфликти по повод ОППК:

- лобистската дейност – 4
- Румен Петков е най-яркият - 2
- „Ванко1” – 2
- изграждане на информационни системи, които да позволяват контрол върху публичните разходи и ефективността в различни сфери
- културното наследство.

- АЕЦ “Белене”
- магистрала „Тракия“
- Майкъл Чорни

(Ще подчертаем, че ясно се вижда абсолютният превес на лобистските конфликти над случаите на пряка ОППК.)

А по повод начините за водене на БОРБАТА с ОППК конфликтите са били свързани с:

- НК или НПК– 5
- Вътрешното министерство винаги е било в конфликт с всички останали институции; битката на съда и МВР; правомощия на разследващи полицаи - 5
- специални разузнавателни средства -4
- Създаването на специалния съд - 4
- ДАНС - 2
- закона за конфликт на интереси -2
- закона за отнемане на имуществото. -2
- промяната в закона за съдебната власт
- осъдителна присъда само и единствено въз основа на събрани доказателства със специални разузнавателни средства
- спиране на парламентарно разследване
- БОРКОР

Едва ли е необходимо отново да коментираме **драстичното разминаване между преобладаващия акцент върху лобизма** (и политическата корупция като най-характерни поводи за публични конфликти) и **преобладаващо полицейско-пеналистската парадигма на инструментариума за борба с развалата на политическия живот**, но така също и преобладаването на **конфликтите относно инструментариума за борбата срещу над** (отделно от) тези, пряко по повод на случаи на ОППК.

5.1.3. Концептуална интерпретация:

Както вече стана ясно от предходните етапи на анализа, спецификата на актуалната ситуация у нас е на първо място в това, че реалният проблем с БОППК се удвоява. Върху реалния проблем се наслаждава утежняващото въздействие от третирането му по противоположен за случая начин – от една страна имаме систематична ОППК с дълбоки институционални корени, а подходът към нея я третира като инцидентен случай на отклонение от правилото и, съответно, търсене на персонална (партийна) вина. На това отгоре – имаме правилото на подчиняването на БОППК на тясно-партийни тактически цели. (Феноменът “партия РЗС” е най-характерен случай, но чрез него просто се проявява тенденция, която е обща за целия партийно-политически спектър в една или друга степен, съобразно своеобразието на конкретната ситуацията – издигане на обществената кауза за борба с политическата корупция от онези, които са пряко ангажирани във връзката между организирана престъпност и политика.)

Оттук и логичността в изместването в акцента – от дебат върху основанията за ОППК общественото внимание се фокусира върху дебат за БОРБАТА с ОППК, поради разбираемата опасност от нейната тясно партийна политизация.³⁰ Опасността е от употреба на

³⁰ 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

инструментариума на БОППК за постигане на партийни цели, вместо за решаване на обществения проблем, а реалността на тази опасност произтича от постоянстващото партийно политизиране на проблемите на вътрешната сигурност. Защото това е доминиращата рамка за публична артикулация на самия проблем. А пък тя е особено оправдана при една висока степен на обща корумпираност на политическия живот.³¹

Всъщност на практика проблемът се е утроил междувременно, защото поради третирането му в парадигмата на индивидуална простъпка, се е наложил преследващо-наказващ (полицейски) подход към БОППК. Такъв подход, прилаган в случай на систематична корупция, неизбежно ще води до практики, даващи основание да се говори за “полицейска държава”.

Така реалният проблем се подменя с фокусиране на вниманието върху ексцесиите 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.

5.2. Отношенията с институциите на изпълнителната власт

5.2.1. Изследователска задача:

При положение, че изпълнителната власт има най-пряк достъп до преразпределителните механизми, чрез които се усвояват публичните средства, и, следователно, е в най-голяма степен предразположена към корупционни практики, а от друга страна, поне на теория НС е институцията, на която е възложена защитата на обществения интерес по противодействие

особено ефективна линия на противодействие срещу ОППК със самата си наличност е вече много положителен факт.

³¹ Неслучайно преди години виден функционер на БСП бе казал публично, че партията му отдавна се е разпаднала на конкуриращи се помежду си бизнес корпорации. Това просто не е изолиран случай.

срещу политическата корупция, то напълно логично е, че може да се очаква напрежение между институциите на изпълнителната и законодателната власт в полето на БОППК. Съответно, опити за едни или други стъпки на противодействие (спънки) на парламентарни политики в тази насока.

Отделно от това, в случай като българският, в който въпреки конституционните разпоредби центърът на властта не е в НС, а в правителството, то разбираемо би било, ако институциите на изпълнителната власт, членове на правителството (или неговата Глава) се опитват да пречат при провеждане на парламентарни политики в сектора за вътрешна сигурност – както по линията на отнемане на автономията на парламентарното тяло, така и по линията на пряко налагане на свои решения на своите депутати. В светлината на вече разгледаните становища относно конфликтите по повод БОППК и на установения факт, че това противопоставяне трайно минава по линията управляващи/опозиция, допускането за прояви на активна съпротива от страна на изпълнителна власт срещу законодателни политики на противодействие срещу политическата корупция и конфликтите на интереси има сериозно основание. Както и допускането за създаване на пречки пред ефективния парламентарен контрол върху изпълнителната власт.

Затова задачата е да се провери по емпиричен път доколко в очите на нашите респонденти – експерти по тези въпроси – горната хипотеза има валидност.

Няма съмнение, че подобен откровен въпрос е далече извън нормите на “политическата коректност”, т.е. напълно логично е политически ангажираните експерти да ни представят идеологизирани интерпретации, а не достоверна информация за обективното състояние на нещата. Тъкмо в това е собствено изследователското предизвикателство – да разгледаме **получените отговори като израз на проблемната ситуация**, а не като “снимка” на фактическото положение. Отново напомняме, че носител на значимата информация е

структурата на съвкупното експертно мнение, а не отделния респондент, заявяващ една или друга теза. В тази връзка е особено важно преобладаващият сред респондентите конкретно-нагледен начин на мислене – изключително важно е как конкретните цитирани примери (не)потвърждават генерализациите и оценките, които експертите правят.

5.2.2. Емпирични резултати:

5.2.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

На първо място стои въпросът дали респондентът познава конкретни случаи, в които изпълнителната власт блокира, да се изразим най-меко, опити за парламентарни действия за БОПК (“да” / “не знае” / “знае, че не”). Подчертаваме, че тук е съществен въпросът за преобладаването на един от типовете отговори над останалите. Няма логично обяснение, например, ако преобладават отвори “да” сред експертите-представители на различни партии (били и на власт, и в опозиция), при положение, че става дума за десетилетен период на политическа практика, и това да не е било така като фактическо положение, за което ще трябва да се говори с примери. Нещо повече, от позицията на евентуално преобладаващо знание за наличието на такива примери, то става възможно да се намери индивидуализиращо обяснение за онези от случаите, когато мнението на респондента се отличава от това на мнозинството. Разбира се, това означава, че освен прякото посочване на факти нашата изследователска интерпретация ползва и анализ на **начина на обосновка на съответното експертно мнение**.

Като продължение на горното, **второ**, много е важно дали респондентите виждат интересувашата ни практика като **отделни инциденти или обща тенденция** (“това е правило” / “това е изключение”).

Това прави много съществен, **трето**, списъка от **конкретни илюстрации** на обобщаващото твърдение, за да може да се прецени, доколко приписваната от експертите тенденция на

наличие или липса на въздействие от страна на изпълнителната върху законодателната власт е реалистично, включително реалистичност на посочената трайна тенденция.

Последно, има ли основание да се смята, че посоченият пример потвърждава (или не) дадената оценка (“примерът илюстрира тезата”/ “примерът не потвърждава тезата”)

5.2.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори

Първото наблюдение върху емпирично регистрираните експертни становища е, че **категорично преобладава посочването на такава практика над случаите, в които респондентите отхвърлят самата възможност това да се случи** (или заявяват, че не знаят).

Разбира се, има и няколко случая, в които съответните респонденти заявяват, че сами не са свидетели на такива случаи, но знаят за подобни примери от разкази на свои колеги. Както и може да се очаква, **онези от респондентите, имената на които фигурират в разказите на останалите експерти, категорично отхвърлят наличието на подобни практики у нас.**

На второ място **категорично преобладава твърдението, че става дума тъкмо за устойчива практика, за общо правило, а не за единични случаи (изключения).** В този контекст особена тежест придобиват обясненията за това положение на нещата. Тук са важни два основни аргумента:

- при подчертаната марионетност на депутатското тяло по отношение на партийното ръководство, което е изтеглено във върховете на изпълнителна власт, (което произтича с логическа необходимост от начина на формиране на пропорционалните листи), правилото е депутатите да са послушни към прокарването на откровено или завоалирано лобистски интереси³².

³² А както видяхме вече, тъкмо прекомерният лобизъм е видян като основно съдържание на политическата развала у нас.

- тъй като парламентът не е особено активен в прокарването на законодателство срещу ОППК, то основната линия на правителствено въздействие над работата на Парламента е по линия на осуетяване -с варираща степен на упоритост - на формите на парламентарен контрол.

Изключително интересен и неочакван за нас се оказва обаче още един съществен нюанс, който ни поднесе емпиричната материя. Регистрирани са становища, които извеждат на преден план **зависимостта на парламентарната работа не от воля на министри или на премиера, а на изпълнителната администрация, която успява да се наложи над политическото ръководство, а оттам и над депутатската воля.** Особено често в този кръг на разсъждения е позоваването на **силата на апарата в МВР, който успява да наложи своите виждания и интереси.** Оттук и нескриваната радост от малкото случаи, в които това не е станало (например, двукратно проваления опит за законово разширяване на контрола над електронната комуникация). Но в по-общия план на разглежданата проблематика, за нас е важно твърдението, че **всяка заварена администрация в крайна сметка успява да вземе връх над новото ръководство, безотносително към програмата му и волята му за БОППК.** Важно е и продължението на същата тема в твърденията, че **проблемът става особено остър в случаите на слаб министър-председател.**

Казваме, че за нас това е особено важен акцент, въпреки относително скромната му представеност в експертните мнения, поради пряката му обвързаност с генералния проблем, на който се натъкваме при анализите на отговорите на всички въпроси, този – за институционалните предпоставки за пораждаване на ОППК. Противно на общата логика в идеята за систематичната корупция, оказва се, че силното партийно лидерство в министерския екип всъщност е повече бариера пред корупционните практики, а липсата на изявено лидерство – благодатна среда за прокарване на безогледни корпоративистски

интереси. (Фактът, че силната еднолична власт е илюзорна алтернатива на корумпираната администрация, е съвсем отделен въпрос.)

От гледна точка на спектъра в многообразието от конкретни примери, то той **наистина е впечатляващо беден** и по нищо не се отличава от постоянните позовавания, които вече бяха представени – Румен Петков, Ванко 1, здравното и аптечно законодателство, енергетика, транспорт, ДАНС, законодателство, засилващо правомощията на МВР, волята на Б. Борисов или на Цв. Цветанов, осуетяване на парламентарен контрол и пр.

Онова, което отново се набива на очи е вече открито **противоречие между очакването за по-добри резултати в БОППК чрез полицейска работа и преобладаващо частно-корпоративистски характер на политическата развала в условията на неразвита (и допълнително потискана) институционална отговорност.**

5.2.3. Концептуална интерпретация:

От гледна точка на теоретичния модел може да се очаква, че

- в условията на реална представителна демокрация от една страна НС ще е титуляр на провеждане на политики в защита на общия публичен интерес и в частност, ще е активен генератор на законодателство за реализация на БОППК. Спрямо такава обществена система политическата корупция е като правило инцидентна и, следователно, би могло да има само отделни, редки случаи, в които някое правителство се конфронтира с парламентарното тяло по повод някоя неговата мярка в политиката на противодействие на корупцията и конфликтите на интереси

- в условията на фасадна демокрация/безпомощен плурализъм, този път не обратното, а същото – не може да се очаква устойчива линия на противопоставяне между парламентарна и изпълнителна власт, поради слабостта на първата и нейната липса на инициатива за

провеждане на политика на БОППК, срещу която вторично изпълнителната власт да би се противопоставила.

С други думи, и в двата случая не бихме очаквали устойчиво конфронтиране между изпълнителна и законодателна власт в полето на БОППК, но поради съвършено различни причини.

Както вече става ясно, българският случай е доста специфичен – поради което той е и някъде по средата между идеално-типологическите крайности.

У нас 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 политически гръб на изпълнителна власт при провеждането на нейните политики. Оттук и изместването на акцента повече върху контролните функции на парламента, чрез които единствено може да се търси коректив на правителствените политики. Съответно и акцентът попада върху препятстване на контролните функции на парламента.

Същевременно оказва се, че нашият проблем е тъкмо в едновременната валидност на две паралелни логики: от една страна, парламентът реално търси опипом – по метода на проба и грешка – пътища за водене на политика на 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 хем не се и конфронтират особено интензивно, хем постоянно, като правило са в напрежение една към друга. Хем е налице усещане за общо правило на правителствено ограничаване на парламентарната свобода (ако не и пряка диктовка на законодателните инициативи), хем 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.

Такъв начин на водене на борба с такъв по характера си тип корупция няма как да е успешен. Т.е. няма как такава борба да не продължава вечно, а съответно вечно да продължават меките, въпреки скандалите, конфронтации на полицията с правителствено усмирената парламентарна власт.

Натоварена с функции, които изобщо не може да изпълни, полицията естествено ще иска все още и още правомощия и ресурси, при това – в условията на все по-малка резултатност на нейната работа в сблъсъка ѝ с политически покровителствана корупция. А парламентът ще отговаря с отказ от такава линия, макар че възпроизвежда във визията си за БОППК, удобната за правителствата, разследващо-наказателна логика на мислене. Т.е. хем има постоянстващо недоволство от правителствените юзди (и постоянното прокарване на фрапантни лобистски интереси), хем правителствата няма защо да възразяват срещу точно този начин на водене на БОППК на парламентарно равнище. 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 (заради туширане на ескалирания конфликт между правителството и публично обявения флагман на организираната престъпност).

5.3.Институционалната система на изпълнителната власт или конкретната партия имат преобладаващо значение?

5.3.1. Изследователска задача:

Следващият въпрос в нашата анкета е по-скоро протоколен, отколкото инструмент за извличане на нова съдържателна информация. Доколкото вече е установен фактът, че партийните ръководства като правило формират висшия ешелон на изпълнителната власт, то опитът за разграничаване на партийното ръководство от изпълнителната власт не може да е чак толкова важен. Но, хипотетично погледнато, такава възможност за различие съществува – например, хипотетично е възможно да има ръководство на определена партия, което систематично се противопоставя срещу инициативи в полето на БОППК, което би било знак, за обвързаност с предмета на тази секторна политика. (Но вероятността това да бъде признато в “прав текст” от нашите експерти е практически нищожна.) Или, хипотетично е възможно да има наблюдения за разлика в поведението на едно партийно ръководство към проблема в зависимост дали е управляващо или в опозиция.

Ето защо тук интерес може да представляват само две неща – първо, доколко вече казаното от експертите получава повторно потвърждение при новата формулировка на въпроса за натиск върху парламентарни действия в полето на БОППК – дали изобщо може да се говори за такъв феномен. Второ, какви са нюансите на съществено различие, които могат да бъдат открити.

5.3.2. Емпирични резултати:

5.3.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

На **първо място** в така (скромно) формулираната изследователска задача, важно е дали **съвкупното експертно мнение потвърждава или отхвърля хипотезата за натиск от партийните ръководства**. Както вече става ясно, тук акцентът е повече върху **степената на изявеност** на феномена, но и **степената на категоричност на експертното мнение**. От комбинаториката на тези два ракурса се получава интегралната скала - “да” / “донякъде” / “отделни случаи” / “не знае за такива примери” / “не, няма такава практика”.

На **второ** място, съществени са **видове уговорки**, които респондентите правят – както по отношение на нюансите на феномена (различни ситуации в зависимост от: това за коя партия става дума, по отношение на какви законодателни инициативи, колко чести или инцидентни са такива практики, в чий интерес са подобни съпротиви срещу БОППК, с какви инструменти на въздействие и пр.), така и по отношение на публичното знание за него (знае се от лични наблюдения, от “публични тайни”, журналистически разследвания, общи впечатления, т.е. дали експертът заявява, че “знае” или “чува е”).

На **трето място**, като специфична конкретизация на горното идва акцентът върху друг, **по-съществен източник на натиск**, който само ползва партийното ръководство за проводник на интересите си (или направо е по-съществен от собствено партийната линия на въздействие) – “натиск за съпротива от опозицията, от медии, правозащитници, от засегнати, от лобистки среди в парламента или извън него; от държавната администрация; от МВР и пр.”.

5.3.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори

Най-общата констатация от анализа на получените отговори на този въпрос е, че респондентите са значително по-предпазливи в своите отговори. При все това или именно поради това – прави впечатление, че **категоричното отхвърляне на хипотезата за партийни обструкции срещу БОППК е характерно само за онези от респондентите, които са поименно посочвани в примерите, давани от останалите експерти в хода на интервюта**. Половината от респондентите ни предпочитат да говорят само за своята партия и, логично, заявяват, че **не знаят** за такива примери. Примери са давани **само за случаи от “други партии” и то, задължително, в качеството им на управляващи**. Накратко, цялостната картина свидетелства, че ако собствено партийната съпротива по линия на ръководството не е общо правило, то все пак такива практики се срещат. Но **не като проблем**

на определена партия (партии), а като проблем, произтичащ от достъпа до изпълнителната власт.

Оттук и важността на нюансите и уговорките – най-важната уговорка, която се среща в няколко интервюта е, че отделните примери, които могат да се посочат, свидетелстват **повече за външен, а не собствено партийен натиск**. Съпротивата срещу едни или други мерки по БОППК може да минава през ангажиране на ръководството на управляваща партия, но това не означава, че е инициатива на това ръководство. Обратното, източникът на съпротива е някъде другаде. Отново се срещат **два основни субекта, ползващи “услугите” на партийните ръководства – корпоративистски интереси**, прокачващи лобистски натиск, и, отделно, съпротивителните сили на **държавната администрация**, в частност, администрацията на МВР. Казано накратко, очертаната по емпиричен път картина отново свидетелства, **че проблемът не е някоя партия или в партиите по принцип, а повече е в средата, в която партиите са принудени да работят.**

Тъкмо от тази гледна точка е важен и спектърът на посочените субекти, в чиято воля и поведение се “сблъскват” парламентарните инициативи за законодателни действия срещу ОППК (доколкото собствено партийният натиск не е най-съществен).

На първо място в този ред на изреждане според честота на посочванията се оказва нелегитимният лобизъм, успяващ да си осигури нерядко и висше партийно покровителство (в парламента и извън него, сред управляващи и/или опозиция). **Тук можем да причислим и натискът, оказван от, услужливи към засегнатите лобистски интереси, медии.**

На второ място идва съпротивата (или, обратното, прекомерната инициатива) на МВР. Става дума за сблъсъкът между парламентарни инициативи, които приоретизират други пътища за БОППК, извън обсега на действие на полицията или, обратното, когато депутатите не “откликват добронамерено” към полицейските аспирации. Като частен случай на този

конфликт е и съпротивата от страна на правозащитници, когато законодателният израз на преследващо-наказателната логика в борбата с ОППК влезе в конфликт с правата на гражданите.

Последно в реда на изреждане е най-рядко посочваната ситуация – политизиране на БОППК от опозицията, т.е. противопоставяне не срещу политиките на вътрешна сигурност и конкретните реализиращи ги мерки по същество, а поради подчиняването на този въпрос на междупартийните борби и тактически цели. Характерният случай отново е РЗС (“партията на Трактора”), но само като типологически най-характерен, а не единствен. Отново акцентът не е върху отделна конкретна партия, а върху **логиката на опозиционното поведение, реализирано от съответните партийни ръководства.**

5.3.3. Концептуална интерпретация:

Емпирично регистрираната картина не дава основания да се твърди, че има систематично прокарвана от партийните ръководства линия на съпротива срещу парламентарните опити за БОППК по законодателен път. Било от отделна партия или от всички парламентарно представени партии.

Същевременно такъв резултат не може и да се очаква в контекста на останалите получени от изследването резултати, свидетелстващи, че тази политика на вътрешна сигурност е повече въпрос на проби и грешки в отговор на ад хок ситуации, отколкото въпрос на цялостна политическа програма; че е повече съсредоточена върху преследване на виновни лица, отколкото на премахване на институционални предпоставки. Нещо повече, именно по линията на институционалната съпротива от изпълнителната власт са отделните примери, че в някои случаи отделни партийни ръководства стават проводник на натиск върху парламента. При това – на първо място проблемът е постоянстващият незаконен лобизъм, а не толкова чистите случаи на корупционни практики за лично облагодетелстване (подкупи).

Накратко, в отговорите намираме ново, макар и с по-висока степен на експертна предпазливост (поради директността на въпроса), потвърждение на вече известната ни картина – и като обща рамка, и като характерни акценти. **Състоянието – и моментното, и като обща тенденция - на БОППК с парламентарни средства е повече величина, която е производна от други обществени условия, отколкото да е самостоятелен фактор при провеждането на тази специфична политика на вътрешна сигурност.**

Тъкмо по тази причина има смисъл да продължим проучването си по посока на условията за възможност за по-висока ефективност на парламентарно провежданата политика и то именно по отношение на външните за парламента условия.

VI. И СПРАВЕДЛИВОСТ ЗА ВСИЧКИ

6.1. Ролята на съдебната власт в БОППК

6.1.1. Изследователска задача:

От гледна точка на последния въпрос, до който достигна анализа ни, този за външните фактори, от които зависи възможността за резултатност на парламентарната политика за БОППК, най-важни са два основни фактора – първо, как работи съдебната система, която трябва да реализира волята на народните представители, облечена в законова форма? Второ, какво е цялостното институционално устройство на държавната власт, от която съдебната система е само част? Значението на този двuasпектен въпрос е огромно, защото на което и да е от двете посочени равнища да има сериозни проблеми, те биха обезсмислили всякаква смислена продуктивност в работата на законодателя.

За разлика от традицията на правния позитивизъм, която свежда цялата съдебна система до корпуса от закони, така сякаш, че правните норми със самото си съществуване гарантират ефективното им приложение, ние смятаме, че нещата са значително по-сложни. Какъвто и

пакет от съвършени закони да има едно общество, ако апаратът за приложение на тези норми не работи или работи непълноценно (или противоречиво), то ползата от усилия в полето на законодателството ще е малка, да не кажем пренебрежима.

Отвъд това методологическо твърдение стои конкретният факт, че в поредица от мониторингови доклади на ЕК, особено след започването на преговорите за членство на Р България в ЕС, с ескалираща острота се поставя проблемът, **че правоприлагащите органи са твърде далече от стандартите за работа, присъщи на правотата държава**. На това отгоре БОППК се посочва изрично като сфера, в която успехите на поредицата правителства са особено проблематични, а нуждата от реформа на цялата система за вътрешна сигурност и правов ред – особено неотложна.

Оттук и особената формулировка на въпроса – дали функционирането на съдебната система съдържа сериозни проблеми или тези проблеми само изглеждат непропорционално “големи”, поради тяхното преекспониране в очите на чуждестранни институционални партньори на българските правителства?

Отвъд самото наличие на сериозни проблеми, въпросът продължава с питането дали има вътрешен потенциал за промяна на съдебната система, поради осъзнати разминавания между обществените потребности от правораздаване и ефективност тъкмо в БОППК. Или всъщност проблем няма, а нещата се свеждат до различия в стандарти у нас и по света, а и до специфика на външнополитическите отношения, по които сме страна. Т.е. дали проблемът за ефективността на съдебната система е “вътрешен” и “видим отвътре”, вътрешен, но “невидим отвътре” или подчертано “външен” за българското общество?

Като на свой ред, ако проблемът все пак е вътрешен, то дали това е проблем на цялата съдебна система или нейни части; дали е проблем на нейното институционално устройство или на хората, които работят в нея; дали проблемът е принципен или се свежда до поредица

изключения и отклонения? Или ключовият проблем е все пак качеството на самото законодателство – дали не се правят закони преднамерено по начин, който оставя “вратички за нашите хора”?³³

Ясно е, че при наличието на сериозни проблеми в институционалния апарат, който следва да прилага законите, пред народното представителство ще е спусната **крайно демотивираща бариера пред евентуалните им усилия. Малко е вероятно, при такава предпоставка, да се търсят пътища за повишаване на резултатността в законотворчеството**, чрез което те само косвено биха могли да подпомагат БОППК (създавайки най-вече предпоставки за успех в нея).

6.1.2. Емпирични резултати:

6.1.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

Както вече става ясно, под формата на един въпрос в проведеното интервю ние всъщност събираме информация за редица взаимосвързани, но различни проблеми.

На **първо място** стои прекият отговор дали **съдебната система вижда БОППК като свой приоритет**. Хипотезата е, че колкото по-изявен е този приоритет в практическата работа на съдебната система, толкова по-ясно и еднозначно би бил той разпознат от експертите. Обратното, ако и експертите не знаят, че съдебната система приема БОППК като своя важна задача, то много малко е вероятно това да е точно така на практика. Ако ли пък не е, то е много вероятно нашите респонденти да предложат обяснение за това фактическо положение на нещата, което явно влиза в противоречие със съдържащата се във въпроса “имплицитна норма”. (“да” / “не знае” / “знае, че не”). Оттук нататък става възможен съдържателен анализ на тези посочени причини.

³³ Класическият пример в това отношение е законът за амнистията, приет по време на “тройната коалиция”, който направи практически невъзможно търсенето на отговорност от управляващите след края на мандата им.

Пряко продължение на същия въпрос, **второ**, е дали експертите посочват конкретни примери, потвърждаващи тяхното обобщение за наличие или отсъствие на такъв приоритет за съдебната система, което е интересно най-вече като **дялови пропорции** – кои примери преобладават. На **трето** място идват и **конкретните посочени примери в тяхното съдържателно многообразие**.

От гледна точка на емпирично получените становища, **четвърто**, основен се оказва въпросът **дали респондентът провежда разграничение вътре в съдебната система между съда, от една страна, и следствие и прокуратура, от друга**. Защото хипотезата, която действащата сега конституция реализира, че тези институции ще работят като единна система се оказва опровергана от практическия опит. (“Разграничава прокуратурата и следствието от съда” / “не прави такова разграничение”).)

Пето, в рамките на горното ключово разграничение, важно е **дали се вижда възможност всяка от двете, практически отделни части на съдебната система да следва свой курс на действие в БОПК**. Логически възможните варианти се оказват четири – “да – прокуратурата, да – съдът; да – прокуратурата, съдът –не; прокуратурата – не; съдът – да; нито съдът; нито прокуратурата” – но разпределението на емпирично регистрираните отговори не покрива целия този спектър от логически възможности. Т.е. интересен е въпросът, кои от тях са практически реализирани.

Оттук нататък следват разновидностите на отговори, които са по същество изключващи към поставения въпрос. Най-важен се оказва вариантът, **шесто**, при който **се отхвърля самата възможност съдът да има подобен приоритет**.

Седмо, по същество изключващ е и отговорът, според който не може и да става дума за съдебната система като самостоятелен играч, **доколкото това по-скоро не е система, а механичен набор от действащи лица и, следователно, на преден план излизат други**

въпроси – а) кои са характерните участници (групи, поколения, клики, лица); б) кои са водещите качества (на лицата), от които зависи резултатността на правораздаването с оглед защитата на обществената потребност от справедливост – компетентност; образованост; мотивация; морал; групови обвързаности?

На осмо място стои въпросът дали респондентът смята за важна **външната намеса** по въпроса за ефективността на съдебната система. Тук са интересни три акцента:

а) дали **този въпрос изобщо е тематизиран** от експерта;

б) дали приема такава намеса като нещо **положително или отрицателно** и

в) кои са **конкретно посочените** от експерта външни актьори, заемащи позиция по този въпрос?

6.1.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори

Ще започнем с представянето на най-категоричния и еднозначен резултат от проведеното емпирично проучване – **от всички 20 експерти само един е заявил, че “да, съдебната система има такъв приоритет”**. Всички останали се впускат в подробни разяснения **защо това не е (а някои - защо не може да бъде) така**. Коментарът е излишен.

Прави впечатление, че колкото и да опитват да “теоретизират по темата”, нашите респонденти винаги стигат до онагледяващи тезата им примери. Ако съдим по примерите, 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. Тук са от значение както позоваванията за влиянието на крайно **неудачните персонални назначения** на предишните двама главни прокурори, от работата (а и от личностните особености) на които зависи как действа цялата силно йерархизирана институция с огромна власт, така и примерите за **опитомяване на**

прокурорите чрез едни или други обвързаности – било партийни, било с други групировки. По отношение на обвързаностите – политически, криминални (или други нелегитимни общности, например, масонство, но и междуличностни мрежи) – всъщност 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.** Оттук и настойчивата препоръка прокуратурата да премине към изпълнителната власт, защото това е по-логично и по-функционално, а и създава по-голяма възможност за поемане на отговорност за нейните резултати. (При ясното съзнание за съдържащата се в това институционално решение опасност за откровена партийна политизация на този правоприлагащ орган.)

Най-важният акцент в сумарната експертна оценка е, че **към днешна дата съдебната система не функционира по начин, който да доказва, че това е именно цялостна институционална система.** Практически никой не говори за системата, а всички обсъждат отделно работата на дознание, следствие и прокуратура, и отделно от това – работата на съда. Прави впечатление обаче, че по-рядко проблемът се вижда в липсата на взаимодействие между частите на системата (съответно, липсата на система изобщо). Защото преобладаващият акцент е върху работата на прокуратурата, която би следвало да има за приоритет БОППК, но която – по редица причини (които ще разгледаме по-долу) – не успява “да си свърши добре работата”. Преобладаващият акцент в регистрираните мнения е, че именно провалът на прокуратурата предreshава последващата неспособност на съда да постига резултат в съответствие с обществената потребност от справедлива присъда в разумни срокове.

Прави впечатление обаче, че изследването ни регистрира **изключително висока разпространеност сред респондентите ни на един популярен напоследък мит.** Става дума за натрапчивото настояване, че съдебната система изобщо не може да има приоритет, защото

функцията на съда е да бъде безпристрастен арбитър между конкуриращите се страни в процеса.

Основанията за тази почти неистово отстоявана погрешна теза явно се коренят в опасността на съда да вменяват политически поръчки. Опасността е разбираема в контекста, както на недалечното минало, когато, например, българският съд е произнасял смъртни присъди за въоръжен грабеж, при предвидена в закона максимална присъда от 20 години, така и на актуалната услужливост на “независимата прокуратура” към поръчки на изпълнителната власт.

Обаче лелеяната независимост от политически вмешателства в досегашния случай върви в комплект с независимост и от ... обществена отговорност.

Само по изключение сред респондентите ни се срещат твърдения, че **явно съдът (в лицето на всичките му представители) у нас не разбира какво означава обществен интерес – не в смисъл на повишено внимание към един или друг процес от страна на обществеността, а като защита на всеобщия интерес от ефективно и справедливо правораздаване.** А точно тук е проблемът. Той има три страни:

От една страна, колкото е безспорно, че от работата на всеки конкретен съдебен състав се очаква безусловно да е безпристрастен арбитър, то също така безусловно обществото очаква **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).³⁴

³⁴ Най-малката, но не и пренебрежима причина за това положение на нещата е в образованието по право. По думите на един правен експерт *“Традиция е студентите да се обучават в познаване и тълкуване на закона и*

От друга страна, дори в рамките на работата на конкретен съдебен състав е ясно, че съдът *преценява* (най-малкото, защото предвидената в закона санкция варира по размер). А за всяка преценка се носи отговорност от преценяващия - дали отсъжда минимума или максимума. Тъкмо в тази преценка не е все едно дали се изхожда от интереса на обвиняемия или от интереса на обществото. Точно поради тази тънкость българските юристи отказват да признаят за основателна забележката на ЕК, че в работата си съдът дава превес на формалните над съдържателните аргументи. Тъкмо е, защото нито едно дело не разполага с абсолютно “достатъчни” и “достатъчно убедителни” доказателства.³⁵ Систематичната практика на българския съд да отсъжда на (и под) минимума за *доказаното* - чрез съдебното дирене - престъпление не говори за защита на обществения интерес. Тук даже не говорим за случаите на решенията, които са във фрапантно противоречие с всякакви разумни норми на правораздаване – случаят “Борилски”, случаят “Опицвет”, случаят “Ковачки”, “случаят Сантиров”, “случаят Галеви” и т.н. Това са десетки примери, с които българските граждани се срещат всяка седмица, **свидетелстващи именно за системен проблем в работата на**

*само това. Затова и етиката се разбира в прилагане на буквата на закона. Не се признава тълкуване в обществен интерес, морал и т.н. Българският съдия се приема за етичен професионалист само когато е изтъквал формалната логика на закона и я е приложил. Затова възразява когато го упрекат, че присъдата или решението е неморално. Винаги се препраща към закона и етиката на законодателя. Приема се за непрофесионално моралното или социалното тълкуване на закона. Още нещо – за **съдията** правото се изчерпва доста често с процесуалния закон. Нерядко моралът и обществения интерес са жертва на брилянтната процедура. Особено сега, с работата на Института за обучение на магистрати, където обучители са само съдии.”*

³⁵ Тъкмо тук е субективната преценка на съдията за “достатъчно” и “убедително”, а съдиите, бягайки от отговорност, според външното наблюдение, фаворизират формалните аргументи, буквата, а не духа на закона. Следва изрично да се подчертае, че *процедурното и техническо изпипването на работата в следствието и прокуратурата безспорно е най-слабата страна в дейността им*. Но тази реална слабост получава непропорционално голямо, решаващо значение само защото огъналият се пред натиска на престъпността съд преднамерено търси формалните слабости в работата на обвинението, за да се разтовари от отговорността по произнасяне на обществено “справедлива присъда”. Едва ли можем да се съмняваме, че натискът върху съда е пропорционален на тежестта на престъпленията според тяхната обществена опасност. Съответно и в случаите на ОППК ще е налице особено настойчив и “убедителен” натиск. Оттук и принципните бариери пред постижимото в БОППК в рамките на пеналистка парадигма. Това обаче става съществено именно защото, при отсъствие на цялостна съдебна система, правораздаването се е разпаднало на механична сума от отделни дела, с които съдебните състави трябва да се справят сами, както намерят за добре.

Въпросът е изключително съществен в светлината на обстоятелството, подчернато в интервю на един от нашите респонденти, че какво ще бъде записано като норма в закона – под внушение от местни неправителствени активисти или от чуждестранни експерти - няма голямо значение. Защото само практиката на съда показва дали една норма “работи” в българските условия или не. Това е завоалирано признание, че зад идеологията на “безпристрастния съд” всъщност се крие заинтересована страна в реалното правораздаване.

българския съд. Ако съдебната система работеше според предназначението си, такива случаи задължително биха водили до бързи и тежки кариерни последици за съдиите, отсъдили в разрез с обществения интерес, безотносително към това дали са го направили заради личен материален интерес (подкуп) или не. Но това означава именно, че системата на правораздаване би работила *като система*, което няма как да се случи, когато по нейните върхове масово се оказват хора с манталитет на хотелиери. А това, че тъкмо такива хора са на тези длъжности е неоспоримо свидетелство, че има *системен институционален дефект*.³⁶ Естествено е обаче, че от съдебна практика по правоприлагане, която няма свойството да е система, не може да се очаква точно БОППК да е “приоритет на системата”.

От трета страна – не са изключение мненията, че съдът трябва да съди еднакво, безотносително дали става дума за обикновено престъпление, организирана престъпност или конфликт на интереси, т.е. безотносително към обществената опасност на деянието. Точно това е пример за **липсата на разбиране по отношение на естеството на обществения интерес**. От гледна точка на обществената опасност това не са категорично еднопорядкови случаи и не може различната по тежест обществена опасност да получава една и съща съдебна реакция *като институционално въздействие*. Разнокачествеността на простъпките означава и очакване за разнокачественост на санкционирането според тежестта на обществената опасност, а и като начин на работа на съда. Това означава и приоритизиране на различните задачи на съдебната система. Съществуването, най-малкото, на КС, (но и на редица други специализирани съдилища) е пример за такова реално обществено приоритизиране на определен вид съдебни дела. Този въпрос категорично не среща разбиране

³⁶ През средата на първото десетилетие на новия век това бе очевидно ясно поне за К. Пенчев, тогавашен председател на ВАС, понастоящем национален омбудсман. През средата на 2011 същото стана ясно и на съюза на съдиите у нас. Това обаче не означава, че всички съдии са “свалили гарда”, а че защитаващите професионалното си достойнство съдии, които все пак не са малко, го правят *въпреки*, а не поради системата – правят го като автономни *личности*, а не като *участници в обща съдебна система*. Бедата е, че тъкмо тези съдии са “вдигнали ръце от самата система”, поради нейната *систематична порочност*.

сред мнозинството експерти, а и сред законотворците. И едва ли “новостта на материята” е единственото обяснение в случая...

Връщайки се към конкретиката на получените отговори, ще отбележим, че понеже мнозинството на респондентите “не вижда съдебна система” (или вижда липсата ѝ), то на преден план в редица случаи излизат обясненията за липсата на ефективност в БОППК чрез разпознаването на едни или други “играчи”, които са отговорни за лошия цялостен резултат. Както вече бе споменато, освен обвиненията към некачествената работа на полиция и прокуратура, респондентите разпознават и

- характерни поколенчески различия (“задръстване на системата от млади и неподготвени кадри (с купени дипломи)”);
 - поразите, причинени от подбор на политически удобни фигури, които се оказват удобни и за други поръчители на съдебни решения (случаят “Красьо Черния”);
 - непотизма в системата (семеино-приятелските обвързаности играят голяма роля в съдебната система);
 - зависимости на магистрати от контингента на съдебно преследване
 - съсловна непоносимост към външна критика
- и пр.

При наличието на такива практики не би и могло правораздавателните органи да имат за приоритет точно БОППК.

Смятаме обаче за особено опасна тази разбираема подмяна на проблемите на системата с проблемите на лицата, които работят в нея. Не става дума да омаловажаваме проблемите на кадрите в системата. Просто подчертаваме, че **е вредно постоянстващият ефект от разпада**

на системата да се свежда до сумарен ефект от недостатъци на отделни хора³⁷. Колкото и да са важни отделните дефицити на кадрите – на качествено юридическо образование, на познание на спецификата на ОППК, в частност – на икономическите престъпления, липсата на мотивация (съответно и на лоялност към институциите); страх да прилагат закона в допустимата строгост, лична заинтересованост да не се прилага закона и пр. – не те са важните. Няма никакво съмнение, че и следствието, и прокуратурата не изпълняват задълженията от позициите на очакване, че доказателствата ще бъдат безпощадно атакувани и могат да се оборят в съда. Няма съмнение, че и личните качества на магистратите са далече от европейските стандарти на тази гилдия; сигурно има и случаи на корупция с една или друга честота на разпространение. Колкото и да са реални тези проблеми в тяхната отделност, колкото и да е важна тяхната сума като бариера пред ефективното правораздаване, това не е централният проблем.

Голямата беда е фактическата удвоеност на същинския проблем – тъй като липсата на система остава скрита зад изобилието от разнородни и разнокалибрени частни проблеми, всеки един от “обичайните заподозрени” с лекота и убедителност прехвърля отговорността за съществуващото положение върху останалите участници. Така, удобно окопали се във взаимните си обвинения, те и не виждат необходимост от промяна в тази “система”, за да стане тя способна да решава обществени проблеми.³⁸ В този смисъл обаче ефективността на съдебната система и способността ѝ да реализира приоритети в БОППК не е съдебен, а фундаментален обществен проблем, засягащ основите на способността на страната ни да се саморегулира и да поддържа ръст на социално-икономическо развитие. А в съвременния свят

³⁷ Това беше болезнено очевидно още в средата на 90-те години на миналия век. (Виж Димитров, Г. и колектив - "Законът е врата у равно поле" (историко-социологически анализ на правна та регулация в българското общество), студия в съавторство в Годишник на СУ, книга социология, 1996;

³⁸ Повече по този въпрос виж пак в Димитров, Г. колектив: 1996.

това означава и способност за пълноценно международно сътрудничество и участие в международни съюзи, ЕС и НАТО на първо място.

Тъкмо поради това – влошаващо се качество на социалния живот, измервано в конкурентоспособност на страната, равнище на корупция и пр. - работата на съдебната система е предмет на настойчиви критики от страна на чуждестранни партньори.³⁹

Показателно е, че **са единици експертите, които не обръщат внимание на този аспект на проблема. Нещо повече, на идващите отвън критични коментари за работата на съдебната ни система гледат неодобрително само двама от респондентите.** Всички останали повече заварват критичната чуждестранна оценка като “естествено състояние на нещата” и стимул за дължими промени. Най-често споменавани са – ЕС, ЕК, Парламентът на ЕС, чужди посланици, чужди служби (за сигурност), САЩ. Т.е. става дума за капацитета на България да изпълнява пълноценно ангажиментите си тъкмо като партньор в наднационални съюзи (ЕС и НАТО). Само че приемането на “критиката отвън” се изразжда във вътрешен спор чия е вината и кой е отделния, частен проблем в работата на съдебната система.

6.1.3. Концептуална интерпретация:

Получената емпирична картина не оставя място за съмнение, че българската правораздавателна система не действа като цялостен институционален механизъм. Логично е, че щом институциите не действат като система, то няма как “системата да има приоритет”, което предполага висока степен на обществена отговорност в решаването на обществен проблем. Специфична проява на същинския проблем е и масово споделеното 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

³⁹ Виж последния мониторингов доклад на ЕК от юли 2011г.

на проблема се замества от поредица (взаимни) изобличения за множество реални дефицити и простъпки (но най-вече в полето на досъдебната фаза на правораздаването).

Големият проблем е, че у нас съдебната система се разглежда 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 разглеждането на самата държава във връзката ѝ с обществото и, в частност, с гражданското общество.**

Освен това в самия дизайн на държавната власт се изхожда от презумпцията, че тя ще векува.

Т.е. липсват ключови предпоставки за ефективност на държавните институции:

а) 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;

б) допускането, че, като всеки инструмент, те са несъвършени и, следователно, подлежат на постоянно усъвършенстване чрез механизми за контрол;

в) допускането, че, за да може да се отчита начинът на работа на държавните институции, те трябва да функционират по начин, позволяващ да се следи резултатността от тяхната работа;

г) че основният критерий за резултатност от работата на публичните институции е в каква степен те решават проблемите на обществото.

Това е коренът, чиито плодове берем в полето на безрезултатната БОППК. В сегашният модел на държавно устройство то не е поставено в зависимост от неговата резултатност, поради което и са крайно неразвити всички функции за отчетност на публичните институции.

Оттук единственият проблем, на чието решаване е подчинено устройството на съдебната власт, е този за нейната независимост. От една страна обаче този модел твърде зле осигурява 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 хем изключително консервативна, хем подложена на изключително голям риск от развала (корупция), поради липсата на ясен критерий, който да разграничава действието в обществен интерес от действието в негов ущърб.** 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. Защото 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.⁴⁰

Ето защо големият въпрос пред нашето изследване е до каква степен респондентите - като експерти в полето на БОППК - имат съзнание за тази сложност на проблемната ситуация.

6.2. Приоритети на “системната промяна”

6.2.1. Изследователска задача:

Логиката на нашето проучване ни отвежда към въпроса за макро-условията за ефективност на БОППК, в рамките на които парламентът може да се изяви като участник при провеждането на тази политика за вътрешна сигурност. На нашите експерти бе дадена възможността свободно да посочат равнището, на което следва да се предприемат решителни действия, за

⁴⁰ Тази теза многократно е изказвана от доц. Иво Христов в публикации през последните години.

да се промени съществуващото положение. Преднамерено използваме пределно абстрактния израз “промяна на системата”, който позволява да се визира, както съдебната система в частност, така и цялостната система на институционално устройство на обществения живот, на която съдебната власт е само елемент (и поради това е структурно зависима от общите системни свойства на държавното устройство).

Разбира се, респондентите имат възможността и да отхвърлят самата необходимост от сериозни промени, ако смятат, че създадените до този момент предпоставки за провеждане на БОППК са достатъчни гаранции за положителен резултат, (стига да им се даде възможност за осъществяване на практика). В този смисъл, очакваните отговори на класическия въпрос “Какво да се прави?” могат да се разположат в континуум между полюсите “Нищо” и “Всичко трябва да се промени”. Между тези две полярни противоположности се вмести много широк спектър от възможни решения – от дребните промени до най-фундаменталните.

Обръщаме внимание, че отново основен интерес за нас като изследователи са от една страна самите варианти за отговор, т.е. съдържателните разновидности на предлаганите решения, а от друга страна – структурата на съвкупния експертен дискурс като честота на посочвания на отделните предлагани мерки. Както и това дали експертите преобладаващо виждат “едно кардинално решение” или виждат “комплекс от мерки”, които биха променили съществуващото положение. В първия случай бихме имали ситуация, в която се е открил характерен невралгичен пункт (където и да е той); във втория – има проблем на равнище цялостна система.

6.2.2. Емпирични резултати:

6.2.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

Емпиричните резултати от проучването потвърдиха предварителното очакване, че отговорите на нашите респонденти ще покрият практически целия спектър на различните виждания по

проблема, разполагайки се между полярно противоположните мнения. От една страна е убедеността, че вече изминатия път по създаване на предпоставки за ефективна борба с ОППК е достатъчен и просто следва да се приложат на практика наличните инструменти, което ще даде очаквания резултат. По средата е ветрилото от мнения, които виждат различни по обхват и сложност промени – от дребните (подбор на кадри, подобряване на материалните условия за работа, стимулите за отговорна работа и пр.), които не са маловажни сами по себе си, до по-съществени промени, например в отделни закони – материално-правни или процесуални. До другия полюс, на който е идеята, че е необходима фундаментална промяна, цялостна реформа, в това число като екстремален случай – промяна на конституцията (не само в частта ѝ за съдебната власт, но и цялостно преосмисляне на връзките и взаимодействията между институциите на публичната власт).

На първо място стои въпросът колко са и кои конкретно са откритите от респондентите мерки, които следва да се предприемат, заради съществените нюанси на различие в мненията:

- всичко си е наред, само трябва време, за да видим резултата
- няма нужда от реформи, а от отделни промени – проблемът е кадрови (подбор) / и/ли компетентност, воля, мотивация / материално-икономически условия за работа
- наказателно правни закони – НК, НПК, отнемане на имущество, конфликт на интереси
- устройствени закони, касаещи отделни публични институции – изпълнителна власт / правоподдържащи институции и тези за вътрешна сигурност / съдебна власт / избори / парламент и неговите органи
- конституцията - главата за съдебната власт / не само тази глава

На второ място, важна е условната ранжировка на тези мерки по интензитет на посочване от съвкупния експертен дискурс.

На трето място, експертно приоритизиране на отделен пункт на въздействие върху проблемната ситуация или настояване за комплекс от мерки, чрез приложението на които ще се промени качеството и ефективността на БОППК.

6.2.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

Още първият прочит на регистрираните експертни мнения откроява факта, че те покриват – като съдържателни разновидности – целия спектър от възможни виждания: от най-минималистичните до най-максималистичните.

Същевременно анализът на разпределенията на отделните посочвания показва много отчетлива а-симетрия. Практически са твърде редки изключения крайните виждания – както минималистичното очакване, че вече създадените предпоставки естествено ще доведат с хода на времето до очаквания обществен резултат⁴¹, така и виждането, че без цялостно преустройство на взаимоотношенията между публичните властови институции няма да бъдат постигнати съществени резултати в БОППК. Рядкост са също очакванията, че чрез минимални промени било - в материалните условия за работа на правоохранителните и правораздавателни органи, с по-добър подбор на кадри или с подобряване на квалификацията им, нещата ще се оправят. Относително малко внимание се отделя също на МВР и другите специализирани институции за сигурност.

Огромната част от посочванията всъщност се фокусират върху реформата на съдебната система – както върху нейното вътрешно устройство чрез закона за съдебната власт, така и чрез промяна в конституционната ѝ регламентация. Важни в случая са две неща. Първо,

⁴¹ Тук най-често посочвани са вече направените промени в НК и НПК, които се приемат като достатъчна законово-нормативна база за ефективна работа в полето на БОППК.

самото това фокусиране на експертния дискурс върху проблема на съдебната система като ключов проблем на БОППК е сериозно потвърждение на правилността на нашия подход да проявим настойчиво внимание към макро-основанията/границы на парламентарните възможности за действие в полето на политиките за вътрешна сигурност.

Второ, в съдържателен план основните очаквания – две трети от всички случаи – са за реформа именно на устройството на съдебната система. Най-вече – **очаквания за качествено нови по своята резултатност механизми за вътрешен контрол (и отговорност) в системата и за кадрови подбор, паралелно с постоянстващото настояване на ясно разграничаване на съда от институциите, ангажирани в досъдебната фаза на процеса.**⁴²

Последният съществен аспект на регистрираната сумарна експертна оценка е **категоричното преобладаване на вижданията за необходимост от комплексни промени и реформи над приоритизирането на едно “разковниче” за проблемната ситуация.** Независимо от факта, че в различните индивидуални мнения наборът от предлагани мерки варира много съществено, практически са изключения вижданията, които се фокусират върху отделен проблем – бил той професионалната компетентност на кадрите или материалните стимули за добросъвестна работа. Същевременно, показателно е, че дори онези, които поставят като първостепенен по важност проблем този за конституционна уредба, също често визират и микро-равнището на дейността в полето на БОППК като основание за слабата й резултатност.

Това е основанието ни да твърдим, че **комплексността е с по-голяма степен на важност над**

⁴² Смесовата кореспонденция между отговорите на респондентите по този въпрос и по предходния е особено любопитна, защото на пряко зададения въпрос за БОППК като приоритет на съдебната система значително по-слабо бе открит акцентът върху системата, поради преекспонирането на проблемите на досъдебната фаза на процеса като причина за неефективността в борбата срещу организираната престъпност и политически покровителстваната корупция. Разликата в двата компонента на изследователския инструмент е в различното равнище на концептуализация. Предходният въпрос е повече ориентиран към наблюдение върху опита, а втория – е съсредоточен върху аналитична оценка (обобщение). Хипотетично погледнато обаче, няма логическа необходимост от такава смислова кореспонденция между отговорите на двата въпроса – би могло, например, в парадигмата на пенализма ключът към повишаване на ефективността в БОППК да се търси в нови промени на НК и НПК. Емпиричните данни обаче не са такива.

който и да е отделен аспект на проблема, включително фундаменталната необходимост от конституционна промяна.

6.2.3. Концептуална интерпретация:

В логиката на нашето проучване картината, очертана от получените отговори по този въпрос, има значение като изследване на контролен и граничен случай по отношение на възможностите за парламентарно действие в реализация на политики за БОППК. Нека повторим казаното в началото на настоящата глава - ако основната функция на НС е законотворчеството, а пред приложението на законовите норми има препятствия, които са от такова естество, че остават извън обсега на действие на народното представителство, то ясно е, че мотивацията за законодателна инициатива би била съществено накърнена (ако се изразим съвсем меко). Същевременно, ясно е, че въпросът за съдебната система е не само въпрос на конституционна уредба, но и на регламентация чрез ЗСВ. А това е само пример как работата на НС опира до институционалния дизайн на всички други публични институции, а сред тях на първо място – до дизайна на институциите на изпълнителната власт.

В този смисъл въпросът за БОППК изобщо не се свежда до частните случаи на отделни текстове в НК и НПК. Изключително съществено е как са уредени - чрез устройствените им закони - всички публични институции, които имат съпричастност към провеждането на тази тясна политика за вътрешна сигурност. По важен от този въпрос е само следващият – как ще бъде регламентирана, за да бъде гарантирана органиката на връзката между тези институции...

Открояването на сериозен устройствен проблем дори в онази част от публичните институции, които по идея дефинитивно би трябвало да бъдат цялостна система (съдебната система или институции за национална сигурност), осветлява ключов проблем пред ефективното провеждане на БОППК. Защото, както става ясно, тази специфична секторна политика няма

как да бъде резултатна без съгласуваното взаимодействие между твърде различни публични институции – както тези, преднамерено създадени за БОППК (комисия за конфликт на интереси, БОРКОР, ДАНС), така и други, които по естеството на работата си имат задължително отношение и към тази ключова през последните години форма на социална патология (МВР, разузнавателни служби, съдебна система, парламент).

Не е логично да се очаква висока резултатност и ефективност от едно твърде проблематично (поради сложността си) между институционално 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, отказа от инициатива са безусловно укорими, то не по-малко укорима би била и илюзията за неограничавана от нищо свобода за парламентарни инициативи (или даже лидерство) при провеждането на такава секторна политика.

Получената в резултат от анализа на емпиричната информация 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 професионално експертен да е той. Обратното, само осмислянето на действителната сложност на проблемната ситуация би могло, след задълбочено опознаване на **граничните условия, факторите на въздействие и на особените заинтересовани страни**, да прерасне в цялостна програма за провеждане на такава политика. Предварителната програма от такъв характер, както отбелязват някои от нашите респонденти, е задължителна предпоставка, която да отведе към повишена ефективност на БОППК, придавайки й

устойчивост и систематичност. Така ще бъде преодоляна най-важната слабост в досегашната практика – спорадичността и хаотичността на частичните мерки, които целят БОППК.

Целият проблем обаче е в това кой би могъл да е носител на такава сложна и високо експертна програма, след като видяхме твърде нееднозначното отношение на политическите партии към ОППК? Оттук и последния въпрос в нашата анкета – има ли критичен минимум от високо професионална експертност, на която може да се възложи поне очакване, че ще е титуляр на публичен натиск за качествено различен начин за ангажиране на НС в политиките за БОППК?

VII. КАРТИНАТА В ЦЯЛОСТ - КЛАСИЧЕСКИЯТ ВЪПРОС “КАКВО ДА СЕ ПРАВИ?”

7.1. Изследователска задача:

Последният въпрос в нашата анкета е своеобразен тест към нашите респонденти, доколко са действително експерти. Поставяйки ги във въображаема, чисто проективна ситуация, **очакваме да видим в каква степен съответният респондент ще се приближи (или ще остане отдалечен) от съвкупната експертна оценка за потенциала на НС за по-активни и резултатни действия в полето на БОППК.** Разбира се, не се и надяваме да има отделен експерт, който да включи във визията си всички компоненти на сложната система за многоравнищно и децентрализирано, но пък системно противодействие срещу практиките на ОППК. Важният въпрос е дали отново съвкупното експертно мнение ще преповтори дотук очертаната картина, но в плана на проект/програма за парламентарно действие или, обратното, по някакви причини съвкупната експертиза ще се фокусира върху по-тесен кръг от пряко изпълними задачи.

Положителен би бил фактът, ако поне неколцина от респондентите ни възпроизведат като задача на парламентарното участие в тази секторна политика за вътрешна сигурност множествеността на задачите и, оттук, приоритетността на задачата за синхрон в усилията на различни институции. Обратното, би било проява на своеобразен “експертен инфантилизъм” очакването с отделна мярка да се постигне ново качество на резултатите в БОППК. А направо би било зле, ако от позицията на своята цялостна визия по тези въпроси, експертите (не дай, Боже, мнозина) изобщо не виждат възможности за парламентарни инициативи – дори в този чисто въображаем план на разглеждане. (Което обаче е логически възможна ситуация, ако съответният респондент вижда цялата публична власт като окончателно и изцяло погълната от политическата корупция и сраснала със структури на организирана престъпност. Ако се

вижда такава картина, няма как да се очаква каквато и да е инициатива за БОППК, поради липса на реален обществен субект на подобна политика).

7.2. Емпирични резултати:

7.2.1. Тезаурус на регистрираните становища:

От гледна точка на горепоставената задача, **важният предварителен въпрос е дали изобщо се вижда възможност по парламентарен път да се постигне съществена промяна в статуквото** (“вижда възможност за инициатива” / “не вижда”).

На **второ** място идва интересът към самите **конкретни идеи**, които експертите споделят.

Като продължение на горното, **трето**, важно е **в каква насока се търси възможността** за парламентарна иновация - дали става дума за **оперативните възможности** на подобен въображаем парламентарен орган – тематична постоянна комисия по този проблем (“промяната е по отношение на статута” / “начин на работа на комисията”) или за институционалният и статут – **равнище на действие** (“промяната е по отношение на правомощията” / “компетенциите на комисията”).

На **четвърто** място идва питането дали изрично се посочва необходимостта от **осъществяване на междунституционално партньорство** в полето на тази секторна политика (“партньорство с други държавни институции / с недържавни институции”).

На следващо, **пето**, място стои въпросът какво значение се отдава на **партийната подкрепа като задължително условие за резултатност на подобни инициативи** (“споменава изрично / не споменава”).

Шесто, важно е дали се **приоритизира една инициатива** / вижда **поредица от възможни действия**.

Накрая, за да завършим с това, с което започнахме, какво значение се отдава на **наличието на цялостна визия за една интегрална многокомпонентна система** за БОППК, каквато само би могла да има реално, трайно въздействие върху сегашната ситуация.

Както се вижда от самия тезаурус на интерпретативните равнища, в които се разполагат емпирично регистрираните отговори, това всъщност е своеобразна форма на “преговор на материала” в неговата пълнота от ключови акценти.

7.2.2. Структура на емпирично регистрираните отговори:

Исключително позитивен е фактът, че мнозинството от респондентите ни нямат проблем с формулиране на лична визия как по парламентарен път да се постигне съществена промяна в статуквото. Само трима души категорично изразяват скептицизъм, че - при съществуващите условия - би могло да се направи каквото и да е (било поради изключителната сложност на проблема, било то поради спецификата на външните за парламентарната дейност политико-институционални и общо-културни проблеми). Посочените съдържателни предложения относно възможен орган на НС на практика покриват целия спектър на възможни действия, за които стана дума в хода на анализа на емпиричните данни в предходните раздели на доклада:

- център за анализ на потока от информация за невралгичните точки на корупцията и организираната престъпност; център за аналитико-стратегически програми;
- център за анализ на институционалните дефицити в изпълнителната и съдебната власт, в чиито сумрак се раждат корупционните практики;
- център/инициатор за междуведомствен и граждански диалог;
- център за, отвеждащ към реална публична отговорност, контрол над институциите на изпълнителна власт;

- инициатор на законодателство с оглед провеждане на превантивни политики за БОППК, но и за систематична логика в законодателството по посока на наказващо въздействие;
- център за координация между институциите, ангажирани с политиките за вътрешна сигурност, най-малкото участващ при формулирането на обществените задачи, които службите за сигурно целево да изпълняват.⁴³

На **второ** място също много положителен факт – повечето от предложенията за парламентарна иновация не се ограничават в полето на повишаване на **оперативните възможности** на въображаемия парламентарен орган (“предложения за подобряване на начин на работа на комисията, на нейната информационна и експертна осигуреност, по-общо - привличане на повече ресурси”). **Обратното качествена промяна се търси по пътя на промяната в компетенциите на комисията като своеобразен надведомствен център за координация на БОППК.**

В пряко продължение на горното, **трето**, важно е, че поне една трета от интервюираните експерти поставят акцент върху необходимостта от **осъществяване на междуинституционално партньорство** в полето на тази секторна политика. Любопитно е, че макар вниманието на експертите да е фокусирано върху сътрудничеството основно с други държавни институции, все пак взаимодействието с неправителствените организации се появява няколко пъти – при **това като своеобразен гарант, че техният натиск ще е устойчив, неподвластен на циклите на изборите, но и носител на обществено отговорна, задълбочена и професионална експертиза; гарант, че предприеманите действия са в пряк обществен, а не корпоративен интерес.**

⁴³ Изчерпателен списък на направените конкретни предложения е даден в приложение към този раздел на доклада.

Важно е да се отбележи също, че на няколко пъти изрично се подчертава решаващото значение на **партийната подкрепа като задължително условие резултатност на подобни инициативи**. Дори в негативен смисъл - че при сегашното положение на нещата, доколкото такава подкрепа е твърде проблематична, шанс да се постигне нещо с ресурса на отделна парламентарна структура е пренебрежим.

Като правило няма експерт, който изрично, категорично да приоритизира една или друга инициатива в полето на БОППК. Обратно, категорично се налага виждането за необходимост от **поревица от възможни действия – от различен порядък и с различен адресат**. Това обаче е по-скоро интуитивно напипвана, отколкото промислена сложност на пакета от мерки за повишаване на ефективността на политиката за вътрешна сигурност. Поради което **само в отделни случаи мнението е прераснало в лично убеждение на експерта, че преди да се премине към практическа политика на БОППК първо трябва да има цялостна визия, която да е резултат от продължителен, ангажиращ професионална експертност, публичен дебат на всички потенциални участници в такава секторна политика**. Тъй като далече не е самоочевидно, ще подчертаем, че необходимостта от такъв дебат – и продължителен, и с множество различни участници, и задължително публичен – е особено съществена именно в условията на проблематичната партийно-политическа ангажираност с БОППК. Само резултат от такъв публичен дебат може да роди платформа, която да стане отправна точка за систематична и устойчива политика в тази област, чиито мащаб за разгръщане няма как да не е с десетилетна продължителност.

7.3. Концептуална интерпретация:

От гледна точка на основната познавателна задача, получената по емпиричен път картина за специализираната експертност е отново, донякъде логично, последователна в своята амбивалентност.

От една страна, важен е фактът, че **идеята за цялостна политика на БОППК, с евентуален център в структура на НС, изобщо съществува** (не се възприема като куриоз). Още по-съществен е тъкмо акцентът, че **поради концентрацията на политическите интереси в парламента, дължимото качество на подобна секторна политика - в пряка защита на дълбоко засегнат обществен интерес - може да се получи от взаимодействието между множество публични субекти** (държавни и неправителствени институции).

От друга страна, не може да подминем факта, че **такова разбиране е присъщо повече на сумарния експертен дискурс по темата, отколкото на индивидуалните експерти, камо ли пък да е присъщо на тяхното мнозинство**. По-точно, само единици от нашите респонденти биха разпознали тази теза като своя.

Но пък **мисълта за дължимата сложност и многопосочност на такава политика не е далече от ума на повече от интервюираните експерти**, макар че всеки един от тях да би конкретизирал пакета от парламентарни инициативи в тази област по съществено различен начин.

До каква степен идеята за тази сложност може да прерасне в готовност да приемеш и чуждите разбирания по тази материя, това е отделен въпрос. Както е друг и въпросът дали безпощадната яснота за действителната многомерна и широкоформатна сложност на проблема, (достигащ до начина на работа на изпълнителната власт във всичките й институции, която систематично поражда корупционни практики, но също и до безотговорността на съдебната власт, включително) е именно политически приемлива за днешното българско общество.

Накратко, има важни кълнове на реална експертиза с евентуално продуктивно приложение – поне в рамките на възможен публичен дебат. Кое не е за пренебрегване в контекста на констатирания факт на историческа неопитност, ниско равнище на политическа култура,

включително в средите на народните представители. Както и на публично доказуема съпричастност на среди (а не просто лица) от основните партии към проявите форми на организираната престъпност (особено – в нейните икономически измерения) и към политическата корупция.

Това означава, че ситуацията е изключително специфична и особено сложна – и като институционална структура от системен порядък, **и като включваща в себе си заинтересованите гледни точки на участниците в политическия живот**. Обаче не е безперспективна или принципно невъзможна.

Просто пътят ще е много дълъг, но пък има откъде да се тръгне.

Пълен списък на конкретните предложения:

- на полицията, в тази област, и на прокурорите, които работят в тази област (не на всички, разбира се) им е необходимо обучение.
- прокуратурата не бива да е в магистратурата; трябва да е в изпълнителната власт
- действителен парламентарен контрол върху институциите от изпълнителната власт, които имат правомощия в тази сфера. Липсва ефективен парламентарен контрол, който да принуждава тези институции да действат законосъобразно.
- парламентът наистина да заема своето място на основен орган на държавната пирамида и изпълнителната власт - да е зависима от парламента; да не е обратно
- прокуратурата трябва да стане част от изпълнителната власт
- Здрав контрол върху избора на съдии и тяхното йерархично израстване,
- тука министерството на правосъдието е кука институция ... То би могло да бъде много по действено, ако има воля разбира се, но това е друга тема. Защото добре би било всеки един проект за нормативен акт, преди да влезе в правителството, да минава за експертиза в министерството на правосъдието, но това никой не иска да го чуе
- ако няма обща идея какво се прави, сам председателят на комисията, освен да прави повече обсъждания, да вика повече експерти, да прави по голям съгласувателен процес, не може да направи
- Като се използват тези изследвания и се видят кои са най-уязвимите места и най-уязвимото законодателство и кои са сферите, в които трябва да се работи, няма пречка с едно обединяване на експертния потенциал на експерти от народното събрание, на външни... донорски сили, би могла да кажа, така външен експертен потенциал, разпределен в неправителственият сектор, [ще] се стига до едно качествено доказателство
- един център, който на база на мониторинг на рисковите практики и места, да ражда едно качествено законодателство, което предварително да е широко обсъждано в експертен потенциал и експертни среди
- Първо да се започне с реформите в прокуратурата, в министерството на вътрешните работи; да се осъществят те в най-кратки срокове - със законодателни инициативи,
- изготвянето на всяка цена на нов наказателен кодекс
- да се концентрира върху тези обществено опасни явления, които са белег на нашето общество в момента. И много стройно да се изгради системата на наказателната отговорност - на мерките включително изпълнение на наказанието, приемането и на нов наказателно процесуален кодекс; осъществяване идеята за статистика и то пак по силата на закона, единна информационна система за борба с престъпността,
- Първо наказателния кодекс. Ако няма потенциал да се изработи изцяло нов наказателен кодекс, трябва основно да бъдат прегледани текстовете в специалната му част, които се отнасят до престъпленията в икономическата сфера.
- че една комисия, в крайна сметка има само две компетенции - законите и контрола.. Така че Парламентът не може да излиза извън тези рамки - работа с обществото, с представители на външни институции, но това само като добавка към двете основни функции, двете основни дейности. Парламента по-често, вместо да е органът по контрола, е органът, който бива контролиран. Вместо да контролира изпълнителната власт, партийните централи го контролират

- добре на чело на тези комисии да застават хора, които познават цялата система на противодействие на престъпността. Когато там застанат хора, които въобще не знаят как функционира системата, те няма как да са полезни.
- Тя би могла да бъде съветник. Тя трябва да бъде дори критик в някакво отношение. В смисъла на полезна, конструктивна критика.
- един мониторинг върху всички детайли и елементи от звена, които играят решаваща роля в борбата срещу корупцията и организираната престъпност. Парламентарната комисия е, естествено, тя е един надведомствен орган
- Повече контакти с тези институции - да се вижда, че има мониторинг и до голяма степен предоставяне на информацията на обществото като цяло; да се създава по голяма публичност още повече, че парламентът е един по-авторитетен орган и излизането на решение от определени комисии дават до голяма степен насока като цяло за визията на това, което се случва в отделните институции
- освен общата визия (кои отношения трябва да се регламентират със закони) и в самата практика от сигналите, които идват в комисията, от това, с което се сблъскваш чисто емпирично, излизат проблеми и, имайки опитът и анализа, въпросът е да има много добър екип, който веднага да ги анализира - и да се правят предложения и законодателни промени. Защото - да има корупция и нарушения някъде - има пробиви в законодателството, някъде има слабости. Дори за мен това е - като всяка превенция - най-евтиното и най-ефективното: е да инвестираш в превенция.
- тя трябва да генерира и предложения, анализирайки определени корупционни практики - какви промени трябва да се извършват в законодателството и да се пресекат
- тясно сътрудничество с министъра на вътрешните работи, нови закони за решаването на проблема с трафика на хора, с борбата с корупцията по високите етажи на властта,
- нямаме толкова комуникация с хората, които работят на терен, примерно, с прокурори, съдии, следователи. МВР не са наши чести партньори, не идват често в комисията да бъдат изслушвани, да дават професионално мнение как стоят нещата наистина в действителност. Това може да създаде опасност законите, които приемаме, да бъдат прекалено теоретични, да не са приложими
- бих се постарал да проследявам по-често и по-внимателно на първо място какви са действията на контролните органи. Аз това, което наблюдавам като проблем през последната година, е, че, така, много от сигналите постъпват в прокуратурата, без въобще да има това [последници]... Кое показва, че контролните органи в системата на държавните, по-конкретно на изпълнителната власт, не работят чак толкова добре.
- Бих се постарал да се засили това взаимодействие между контролните органи на изпълнителната власт и гражданското общество и може би наистина има нужда и от укрепване на капацитета на тези контролни органи.
- Силна експертиза, достатъчни средства
- [да] се създадат механизми, при които парите, генерирани от организираната престъпност да не могат да постъпват в белият сектор
- да се направи цялостна визия за организираната престъпност
- трябва да бъде направено е една широка дискусия
- Борбата с организираната престъпност и корупцията изисква капацитет на държавата, той е и в министерствата и в хората, които си сложил и в начина, по който си ги дисциплинирал и можеш да им извадиш потенциала; сработността на администрацията и капацитета на правосъдната система. Не трябва да се прави нищо отделно, просто един нормално функциониращ държавен организъм трябва да се създаде.
- реформи в самата система, и в самата полиция.
- закони за НРС, за НСО и за военна информация

VIII. ОБОБЩЕНИЕ: ОСНОВНИ ИЗВОДИ ОТ ПРОВЕДЕНИЯ АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ

8.1. Основни изводи

Най-важните особености на емпирично регистрираната картина по отношение на политиките за БОППК са две. **Първо**, тази картина е съществено амбивалентна **и като цялостен характер, а и във всеки един от детайлите ѝ. Второ**, сегашното положение не е отчетливо различно от очакваното естествено състояние на БОППК - съобразно спецификата на макро-обществените условия, т.е. едва ли може да се говори за настоящето положение като 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, то това се дължи на цяла поредица специфични обстоятелства, отколкото на някаква преднамерена, трайна опозиция на политическата класа в защита на свои егоистичен интерес. Но същото това означава, че възможността за запазване на своеобразната “самодейност” в тази секторна политика за сигурност пряко гарантира продължаваща липса на резултати от провежданата БОППК и в бъдеще.

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 постоянен 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 именно като политически приоритет. От друга страна обаче, хем това далече не са всички партии, а само по-старите (и с изричното изключение на ДПС), хем в повечето случаи партийните програми рядко преминават в практически действия; програмните

заявки не рядко търсят повече ПР ефекти, а не преминават в реалистични планове за реални действия. Накратко, говоренето преобладава над действието; добрите намерения са неизмеримо повече от резултатите.в полето на БОППК.⁴⁴

От една страна, изминат е важен път в натрупване на опит, от друга страна – 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, разнопосочни и разнокачествени действия срещу ОППК, отколкото за политика – промислена, основана на резултати от анализи, ресурсно, институционално и кадрово осигурена. Кое то и е разбираемо, поради отсъствието на разбиране, поне на споделено между експертите виждане, че ОППК е *специфичен* предмет, за справянето с който е необходима *специализирана* публична политика.

От една страна, НС може да представи дълъг списък от законодателни инициативи, чиято експлицитна мотивация е именно БОППК, но от друга страна 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 моменти, да не кажем “вратички). А отделно от това практиката по реализацията на тези законодателни инициативи се оказва в редица случаи пряко противоположна на законотворческото намерение.

От една страна, депутатите не отказват партньорства с експерти – лица и институции – по проблематиката на БОППК, но от друга страна *няма устойчива практика* за такива

44 Като пример за чисто хартиения характер на подобни програмни упражнения виж “Единна национална стратегия за противодействие на престъпността (16 юли 1998 г.) http://sun450.government.bg/old/bg/official_docs/strategies/srategy_crime_bg.htm или “Интегрирана стратегия за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност” <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=577>

взаимодействия и те се осъществяват като правило по инициатива на неправителствени организации или даже чуждестранни субекти (като по-общата причина в случая е твърде ниската “емкост” на експертиза по принцип в законотворческия процес у нас, тъй като този процес е изнесен повече към институциите на изпълнителната власт).

От една страна, макар да има доста примери за партийно-политически съпротиви срещу мерки или инициативи за БОППК, то няма основание да се говори, че има устойчива линия на (партийно) политически натиск срещу тази частна секторна политика (policy) за сигурност. Но от друга страна, хем причина за това е липсата на такава трайна секторна политика, хем е налице именно *трайна съпротива по линия на ведомствената инерция в държавните институции, които именно 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, нормативна превенция.

От една страна, НС използва интензивно целият арсенал от инструменти, с които би могъл да участва в БОППК, но от друга страна, ефективността на тази борба в решаваща степен зависи от това дали съдебната система у нас разглежда тази борба като свой приоритет, а се оказва, че 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.

И т.н.

Досегашният път на НС като участник в БОППК е сумарен резултат от взаимодействието между тези взаимно усилващи се елементи и особености на проблемната ситуация. Очертаният условен “портрет” е на общество, което, образно казано, инвестира – все по-нарастващи - усилия в откъсването си от полюса на

“фасадната демокрация”/безпомощния плурализъм, но същевременно – общество, което е все още далече от полюса на автентичната демокрация. Съответно, политическата корупция и свързаната с нея организирана, на първо място икономическа, престъпност хем е обект на всеобщо осъждане, хем се възпроизвежда устойчиво, въпреки частичната подмяна на някои действащи лица. НС просто играе – на моменти амбициозно и всеотдайно, на моменти просто с манкиране - присъщата на тази драматургична постройка разфокусирана и не-централна роля.

Второ, по отношение на макро-ограничителните 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 особени престъпления, а не като **съществен структурен проблем на обществения живот**, засягащ именно жизнеспособността на българското общество. Както поради разпространената илюзия, че партиите разполагат с капацитет по тази специфична материя поради простия факт, че в техните редици има бивши служители на правоохраняващите органи, така и **поради принципната неадекватност на пеналистската парадигма към условията за систематична корупция**. Докато макро-социалните предпоставки правят партиите заложенници на клиентелни и корпоративистски интереси, у нас не може да се очаква да има традиция на автентична представителна демокрация и носители на автентична политическа култура, включително между мнозинството на народните представители. Просто **няма как да бъде реализиран в максимална степен потенциалът на НС за парламентарен контрол в условия на нормативно гарантирана безотговорност на публичните институции, в това число – но с особена острота – в съдебната система**.

Оттук следва и неизбежната двупосочност на изводите, които произтичат от така очертаната картина. От една страна – има възможни действия, които биха могли да повишат резултатността от провеждането на БОППК в рамките на сегашните

институционални условия. От друга страна обаче решителен пробив към качествено по-добра резултатност и ефективност може да се очаква само след провеждане на устойчива политика към институционално ограничаване на полетата, в които се пораждат условия за ОППК.

8.2. Препоръки

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

От казаното по-горе е ясно, че този спектър от възможни действия е твърде ограничен и по никакъв начин не би могъл да бъде достатъчен сам по себе си. Но това пък не може да е основание да бъдат пренебрегнати постижимите действия в тази насока. Те имат няколко основни приоритета:

- Обучителни програми

Както вече стана ясно, колкото и да е важен професионалният опит, придобиван в службите за сигурност, той най-малкото не бива да бъде единственият източник на експертиза в полето на БОППК (още повече, че тази материя от години е именно експертно разработвана в страните с развити демократични традиции). Утопия би било да се очаква, че по линията на житейския опит ще 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 длъжността на народни представители, за да са адекватни реакциите им след това при работата над конкретни законодателни инициативи в полето на БОППК. С още по-голяма значимост такова обучение е необходимо – но в по-голяма дълбочина, дори и да е във формат на семинари – за членовете на специализираната парламентарна комисия (комисии), с ангажимент към

тази проблематика. Но на такова специализирано обучение би следвало да подлежат и участниците във всички други правоприлагащи институции. А не на последно място – 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 съобразно особеността на нейния политически предмет и, съответно, приоретизиране на превенцията чрез въздействие върху институционалната среда**, в която се пораждат предпоставки за ОППК.

- Конституиране на парламентарна комисия

На второ място, решително може да се промени ролята и статута на парламентарната комисия, която има в своя ресор на дейност БОППК. Това предполага, първо, концептуално изясняване на целия спектър от възможни ангажименти – от инкасиране на сигнали, през анализ на информационни потоци, разработване на идеи за законодателна инициатива, през анализ на типологични случаи, заради открояване на причините, пораждащи корупционните поведения (вероятно в пряко взаимодействие с БОРКОР и другите сродни институции), през 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 и до участието при формирането на програмните задачи за работата на публичните институции за сигурност и до участието в механизма за тяхната публична отчетност. Ясно е, че подобно концептуално изясняване на компетенциите и правомощията на подобна

парламентарна комисия ще означава след това и **действия по нейното структурно, 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.**

- Програма за партньорства

Тъй като настояваме на приоритетността именно на националната политика на БОППК, към която парламентът като цяло и неговите комисии следва да имат пряк ангажимент, то на трето място, но не като последно по важност, ще поставим **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 именно **цялостна програма за взаимодействия с различни български и чуждестранни партньори на НС, която да преодолее основния проблем на досегашния модел на партньорствата – техният ад хок характер и, съответно, ефемерност на резултатите.** Ръководството и координацията на такава програма естествено следва да бъде основен ангажимент 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 ресурси и на разностранна обществена подкрепа за формиране на трайна секторна политика за БОППК.**

8.2.2. Възможни действия по промяна на институционалния дизайн на публичните институции, от който зависи обхвата и интензитета на ОППК

Колкото и да са съществени контролните функции на НС като цяло, осъществявани основно чрез неговите специализирани структури (постоянни и временни комисии), все

пак най-важната роля, която то може да има като участник в провеждането на политики на БОППК, е законотворческата. Точно в това поле на дейност тепърва може да се направи действително много. Самият факт, че качествено нова резултатност тази секторна политика за сигурност може да има само след предприемането на решителни мерки за превенция чрез промяна в дизайна на публичните институции, извежда на преден план ролята именно на НС, защото чрез създадените от депутатите закони се определя организацията и начина на работа на министерства, агенции и комисии, на цялата публична власт.

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 (ЕС и НАТО, на първо място), следва да има три основни приоритета:

- Вътрешно ведомствени структурни промени в механизмите за работа

По никакъв начин не бива да се омаловажава значението на институционалния дизайн на публичните институции като основен фактор, пораждащ систематичната корупция и способстващ за голяма част от дейностите на организираната престъпност с пряк макро-икономически и политически ефект. Тук не става дума толкова за законите, които уреждат начина на работа на полиция, митници, НАП, както и на останалите институции в сферата на сигурността. Става дума за това, че 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 служител⁴⁵ и др., в които могат да се зложат структурни механизми, минимизиращи предпоставките за корупционни поведения.⁴⁶ Изборният кодекс тепърва може да се преосмисли от гледна точка на разисквания тук проблем. 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.

- Междуведомствена координация

През последните години с оглед разрастващата се обществена опасност от ОППК и под настойчив външен натиск у нас бяха създадени редица структури за противодействие срещу тази социална патология, които вече бяха споменавани неколkokратно – ДАНС, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, БОРКОР, комисия за конфликт на интереси и т.н. Проблемът е обаче в това, че в голяма част от случаите създаването на съответния институционален орган е резултат на натиск от специфични конюнктурни обстоятелства и тъкмо те, а не цялостна промислена политика за БОППК стои в основата на разписаните в съответните закони механизми за работа. По най-фрапантен начин това обстоятелство проличава на равнището на липсващото взаимодействие между тези институции. С други думи, **за да се постигне ново качество и резултатност в БОППК, на първо място трябва да възникне именно цялостна концепция за междуйнституционалната синергия**

⁴⁵ 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. Най-малкото – работата на публичните институции е свършено различна в рамките на принципа на “мълчалив отказ” и “мълчаливо съгласие”...

⁴⁶ Например, 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.

между министерства, агенции и комисии, а това означава задължително законодателни промени, засягащи начина на работа на всяка от тях. Включително – връзката им с НС като участник в секторната политика.

- **Конституционни промени**

Няма място за съмнение, че най-фундаменталните предпоставки, от които може да се очаква да произтече очакваната промяна в резултатността на БОППК, засягат конституционните промени. Но за разлика от обичайните препоръки, които се фокусират почти изцяло върху конституционната уредба на съдебната власт, в случая ние имаме предвид нещо съвсем друго.

Както вече бе споменато, **по съвършено нов начин трябва да се уреди мястото на публичните институции в логиката на обществения живот като решително се излезе от сегашната парадигма, при която държавата 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. В това число – особено внимание заслужават конституционните разпоредби, които уреждат **механизмите на политическия живот – баланса между институциите и принципите на изборния процес.** Тук не е възможно да се влезе в детайлите на тази материя, която предполага разгръщането на аргументация от съвършено различен порядък и фонов експертни знания. Ще си позволим да подчертаем, че 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;**
- **изхождане от принципа за 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 разочаровачни резултати.