

## Парламентарен контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“

Стойчо П.Стойчев

Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ККДАНС) може да се определи като първа стъпка за институционализиране на нов тип парламентарен контрол в България. Създаването ѝ е симптоматично за постепенната трансформация на процеса на вземане на решения в посока към по-голяма публичност и обществен надзор върху силовите ресурси в държавата. Така, на практика се ограничават дискреционните правомощия на изпълнителната власт, най-вече на нейното ядро в сферата на националната сигурност, в това число борбата с организираната престъпност и корупцията по високите етажи на държавното управление. Разширяването на контрола, обаче, не бива да се припознава като споделяне на власт и оттам да служи като претекст за размиване на отговорността. Ефективното прилагане на политики в сферата на сигурността остава в пълна степен задължение на изпълнителната власт, а парламентарният контрол е средство за гарантиране на отговорното му изпълнение. Въвеждането на такъв тип контрол несъмнено е полезно и заслужава пълна обществена подкрепа. Същевременно неговото развитие тепърва предстои.

### Паритетен принцип на конституиране

Парламентарната форма на управление предполага функционална зависимост на законодателната от изпълнителната власт в България, въпреки конституционно декларираното разделение на властите. Тази зависимост компрометира ефективността на парламентарния контрол, като средство за публичен надзор над правителствените дела. Проблемът се възпроизвежда и в парламентарните комисии, които обикновено се съставят на пропорционален принцип, като по този начин отразяват надмощието на управляващото мнозинство – респективно правителството. Създаването на комисии на паритетен принцип е решение на този проблем. Паритетността в дадена комисия на

практика ограничава максимално възможността на изпълнителната власт да ѝ влияе. Тук разбира се следва да уточним, че паритетността не е еднозначно понятие. Равният брой представители от всяка парламентарна група не винаги означава паритет между управляващи и опозиция. При създаването на подобни комисии винаги трябва да се отчита проблемът за баланса.

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

### Председателство на Комисията

Принципът на равнопоставеност на парламентарните групи при съставянето на Комисията освен паритетност изисква и липса на монопол върху дневния ред. В това отношение въвеждането на ротационно председателство от всички членове с изключение на представителя на най-голямата парламентарна група е изключително позитивна практика. Основните позитиви на този принцип са: (1) избягването на възможността една единствена партия да доминира дневния ред през целия парламентарен

мандат; (2) ограничаването на възможността председателите на ДАНС и Комисията да развият близки нерегламентирани отношения; (3) ограничаването на възможността слабо председателство да доминира целият мандат; (4) стимулиране на членовете на Комисията към по-голяма съпричастност към нейната работа.

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

Липсата на подобна програма към настоящия момент обяснява ограничената роля на Комисията по отношение на целеполагането в сферата на националната сигурност. Формулирането на стратегическите цели на ДАНС не бива да бъде оставяно единствено в ръцете на Агенцията както се случва в момента. Подобна служба за генериране на информация трябва да произвежда продукция, отговаряща на нуждите на управлението, а тяхното определяне е работа на институциите, които го осъществяват. В това отношение ККДАНС може да бъде полезна със съвети или чрез свой представител като участник в специализиран консултативен орган, който да формулира стратегическите цели на ДАНС. Така ще се подобри и работата на Комисията по отношение на контрола за целесъобразност на действията на Агенцията

#### **Експертен и административен капацитет**

Може би най-голямото препятствие пред ефективният парламентарен контрол върху дейността на ДАНС е липсата на адекватен

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

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

Макар, че във времена на криза и при наличието на нереформиран административен сектор да се говори за създаване на нови административни структури е противоположно, то това е належащо с оглед на ефективния парламентарен контрол. Най-подходящото решение в настоящата ситуация би било използването на експертния капацитет на Постоянно действащата подкомисия към Комисията по правни въпроси, която осъществява предвидения в чл. 34б от Закона за специалните разузнавателни средства и чл. 261б от Закона за електронните съобщения парламентарен контрол и наблюдение. Кардиналното решение на проблема минава през обединяването на ККДАНС, подкомисията за контрол върху използването на СРС и подкомисията за контрол на НРС, НСО и Служба „Военна информация“ в една комисия, и създаването на специализирана структура от държавни служители в Народното събрание с богат опит в разузнаването, която да подпомага експертно нейните членове.