

***Относно проекта на закон
за управление и функциониране
на системата за защита на
националната сигурност***

доц. д-р Тодор Тагарев

Тодор Тагарев е ръководител на секция “Информационни технологии в сигурността” www.IT4Sec.org в Института по информационни и комуникационни технологии на БАН и Центъра по мениджмънт на сигурността и отбраната, www.defencemanagement.org, главен редактор на *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

Представени са основните тези от изказването в рамките на заседанието на Съвета за външна политика, отбрана и сигурност към Президента на Република България, състояло се на 21 септември 2012 г.

Ключови думи: сектор за сигурност, мениджмънт, управление, ефективност, ефикасност, демократичен контрол

Todor Tagarev, *On the draft law on the management and the functioning of the system for protecting national security*

The paper presents the key positions in the statement made to the meeting of the Council for foreign policy, defence and security to the President of Republic of Bulgaria on 21 September 2012.

Keywords: security sector governance, effectiveness, efficiency, democratic oversight



Текстът е лицензиран под [Creative Commons Признание-Некомерсиално-Без производни 2.5 България License](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/bg/)

Редактори: доц. Тодор Тагарев, доц. Велизар Шаламанов,
доц. Венелин Георгиев, посл. Валери Рачев

Краткото изложение е фокусирано върху проекта на Закон за управление и функциониране на системата за защита на националната сигурност на Република България.¹ Какви проблеми очакваме да бъдат решени с този закон? Кои са реалните проблеми в управлението на системата за сигурност?

Основните проблеми са свързани с ограничените възможности на наложилата се във времето система за управление за гарантиране на ефективност и ефикасност при използване на ограничени ресурси за гарантиране на сигурността и гъвкавост в променящите се условия за гарантиране на сигурността.

Търсенето на ефективност е крайно наложително, за да не се питаме всяко по-горе щото лято защо нямаме достатъчно хеликоптери или самолети, които да подпомагат гасенето на пожари, както и за да не се питаме пост-фактум кой точно отговаря за сигурността на летищната инфраструктура. От гледна точка на ефикасността, един от възможните въпроси е защо България изгражда и поддържа три различни системи за наблюдение на морското пространство. Изискванията за гъвкавост и бърз отговор на нови, появяващи се заплахи за сигурността на държавата, гражданите и обществото също не могат да бъдат изпълнени при традиционния, институционално-ориентиран подход² към регламентиране на функционирането на системата за сигурност.

Предложеният закон дава най-съществен принос в това отношение чрез заложената хипотеза за осигуряване на по-висока степен на координираност и интеграция при определяне на задачите и развитие на организациите от системата за сигурност и техните способности, с основна роля на Съвета по сигурността. Това решение има значителен потенциал и ще измести създаваните ад-хок работни групи, които като правило не успяват да преодолеят институционалните противоречия и да надскочат тесните ведомствени интереси.

Едновременно с това обаче, законът залага възможно най-тесния обхват на понятието „система“ (или „сектор“) за сигурност,³ като оставя извън обхвата значителен брой публични и частни организации, които имат незаменима роля за сигурността, например на гражданското въздухоплаване и морския транспорт, сигурността на финансовата система, енергийната и кибернетичната сигурност, противодействието на епидемии или пък публикуваните в последните дни резултати от френско изследване за канцерогенното въздействие на генетично модифицирани хранителни продукти.⁴

Тясното определение на понятието „система за сигурност“ рязко ограничава възможностите да се търсят ефективни и ефикасни отговори на динамичните заплахи и предизвикателства към сигурността.⁵ Намирам за целесъобразно да не се търси прецизно определение на понятия като „национална сигурност“ и „система за сигурност“, а при определяне на правомощията на Съвета по сигурността да се реферира към проблематиката така, както е

¹ Проектът на закона е представен за обществено обсъждане на 10 септември 2012 г., заедно с проектите на закони за Държавна агенция „Разузнаване“, за военното разузнаване и за Национална служба за охрана. Вж. www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0211&n=47&g= (14 септември 2012 г.).

² При който се създават закони за съществуващи организации.

³ За дефиниции за „сектор за сигурност“ и определяне на обхвата на термина вж. Alan Bryden and Heiner Hänggi, eds., *Reform and Reconstruction of the Security Sector* (Munster: LIT Verlag, 2004).

⁴ Clive Cookson, “GM Crop Study Finds Health Damage in Rats,” *Financial Times*, 19 September 2012.

⁵ По въпроса за координацията при развитието на способностите за сигурност вж. например Todor Tagarev, “Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation,” *Information & Security: An International Journal* 24 (2009): 27-35.

дефинирана в Стратегията за национална сигурност или друг актуален документ, получил санкцията на Народното събрание.⁶

Второ, предложеният в чл. 14 на проектозакона начин на взимане на решения, чрез гласуване и обикновено мнозинство от присъстващите членове, ще създаде потенциални проблеми в реализирането на принципа на демократичния контрол.⁷ Освен това, проектът не конкретизира въпросите, по които Съвета може да взема решения. Така законът може да влезе в противоречие с чл. 108 (2) от Конституция на Република България, според който „Министър-председателят ръководи и координира общата политика на правителството и носи отговорност за нея.”

Намирам за целесъобразно законът да се фокусира върху функциите и правомощията на Съвета по сигурност, а не върху определения на термини и състава на системата за защита на националната сигурност, като се изчистят спорните въпроси по взимането на решения и се разширят пълномощията на Съвета така, че да се обхване управление на развитието на системата за сигурност в отговор на нетрадиционни и появяващи се заплахи за сигурността.

В заключение, както и да бъдат формулирани тези пълномощия, дефинираната в предложени закон система за управление не може да замести бюджетните процедури⁸ и ролята на парламента като основен орган за регулярен, ефективен демократичен контрол на сектора за сигурност, включително чрез взимането на най-важните ресурсни решения. За щастие съществуват изследвания, които идентифицират, систематизират и представят най-добрите практики в това отношение, и те са любезно предоставени от Женевския център за демократичен контрол на въоръжените сили и на български език.⁹

⁶ Например Годишния доклад за състоянието на националната сигурност.

⁷ По-малко от половината от членовете на Съвета по сигурността се избират в демократична процедура, т.е. представляват интересите на гражданите.

⁸ В частност, потенциала на програмното бюджетиране в търсене на ефективност и ефикасност.

⁹ Основните публикации в това отношение са: Ханс Борн и Ян Лей, *Да направим разузнаването отчетно: Правни стандарти и най-добри практики за контрол върху разузнавателните служби* (Женева: Интерпарламентарен съюз и Женевски център за демократичен контрол на въоръжените сили, 2005 г.; второ българско издание: София, Прокон, 2012 г.); *Парламентарен контрол над сектора за сигурност: Принципи, механизми и практики*, Наръчник за парламентаристи № 5, под ред. на Филип Флури, Андерс Б. Йонсон, и Ханс Борн (Женева: Интерпарламентарен съюз и Женевски център за демократичен контрол на въоръжените сили, 2003 г.). Читателят може да се запознае и с по-нови разработки на DCAF по тези въпроси, например Aidan Wills and Benjamin S. Buckland, *Access to Information by Intelligence and Security Service Oversight Bodies* (Geneva: DCAF, 2012), www.dcaf.ch/Publications/Access-to-Information-by-Intelligence-and-Security-Service-Oversight-Bodies; Hans Born, Ian Leigh and Aidan Wills, *International Intelligence Cooperation and Accountability* (London: Routledge, 2011); Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (European Parliament Study, 2011); Aidan Wills, *Guidebook: Understanding Intelligence Oversight* (Geneva: DCAF, 2011), www.dcaf.ch/Publications/Guidebook-Understanding-Intelligence-Oversight.