



# МОНИТОРИНГОВ ДОКЛАД

НА ДЕЙНОСТТА НА **ХЛІ** НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
ЮЛИ–НОЕМВРИ 2010

Редовният мониторингов доклад на Института за модерна политика (ИМП) е изготвен от екип, в който участват университетски преподаватели и професионалисти с опит в областта на правото, политическите науки, икономиката и в практиката на държавното управление и политиката, както следва (по азбучен ред):

- **Борислав Цеков** (юрист, председател на Управителния съвет на ИМП);
- **Венелин Стойчев** (социолог, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Виктор Токушев** (адвокат, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Владимир Дончев** (адвокат, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Владимир Шопов** (политолог, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Георги Цветков** (адвокат, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Димитър Аврамов** (политолог, програмен директор на ИМП);
- **Евелина Славкова** (студент по социология, стажант в ИМП);
- **Емил Георгиев** (юрист и политолог, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Здравка Кръстева** (юрист, програмен директор на ИМП);
- **Ивилина Алексиева** (юрист, изп. директор на ИМП);
- **Милена Момчева** (PR, „Звено за организационно развитие“ на ИМП);
- **Николай Николов** (юрист, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Петя Павлова** (студент по социология, стажант в ИМП);
- **Светослав Манолов** (студент по социология, стажант в ИМП);
- **Смилена Николова** (PR, член на УС на ИМП);
- **Христо Атанасов** (публ. администрация, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Яна Ангелова** (икономист, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Яна Христова** (юрист, член на Консултативния борд на ИМП).

Докладът се изпраща на народните представители и ръководствата на политическите партии, до президента, правителството и широк кръг обществени организации, както и до Европейската комисия, Европейския парламент, Съвета на Европа, Държавния департамент на САЩ, чуждестранните дипломатически представителства и средствата за масова информация. Пълният му текст се публикува и на официалния сайт на Института – [www.modernpolitics.org](http://www.modernpolitics.org) и във **Фейсбук**.

© ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

*Този доклад или части от него не могат да бъдат размножавани или публикувани без изричното съгласие на Института за модерна политика. Позоваването задължително.*

# СЪДЪРЖАНИЕ

ЗА ЦЕЛИТЕ И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ТОЗИ ДОКЛАД.....	4
--	---

## Раздел I

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПАРЛАМЕНТА И ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО .....	6
---	---

I. Позитивни обстоятелства и тенденции .....	6
II. Негативни обстоятелства и тенденции.....	8

## Раздел II

НАМАЛЯВАТ ГАРАНЦИИТЕ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА НА ДЪРЖАВАТА.....	17
--	----

I. По-малко гаранции за правата на хората в законодателството .....	18
II. По-малко гаранции за правата на хората в парламентарната практика на контрол върху МВР и службите за сигурност .....	22

## Раздел III

ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ.....	27
---	----

I. Обща характеристика .....	27
II. Активност на отделните парламентарни групи .....	29
III. Анализ на предмета и съдържанието на въпросите и питанията и на отговорите на министрите.....	33

## Раздел IV

МОНИТОРИНГ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО .....	62
---------------------------------------	----

I. Статистически данни.....	62
II. Обща характеристика на внесените законопроекти.....	63
III. Наблюдавани законодателни инициативи, които засягат правата на гражданите.....	72
IV. Наблюдавани законодателни инициативи, които засягат принципите на добро управление .....	82

# ЗА ЦЕЛИТЕ И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ТОЗИ ДОКЛАД

Това е поредният, пети мониторингов доклад на *Института за модерна политика*. Периодът, който обхваща, е юли–ноември 2010 г., а целта му – да съдейства за по-добрата информираност на активните граждани, организации и бизнеса, за разширяване на достъпа до законодателния процес, както и да привлече вниманието на политическите сили и среди върху съществени проблеми и тенденции в законодателството и функционирането на парламентарното управление.

*Институтът за модерна политика* е организация тип „policy institute“, т.е. независима гражданска структура, която анализира критично политиките на държавата, формулира конкретни препоръки и осъществява активно застъпничество за промяна в обществената политика. Ето защо, ние не се задоволяваме само с оценки, базирани на количествени критерии, тъй като те имат чисто изследователски цели и по правило не носят съществени идеи за промяна.

Мисията на *Института за модерна политика* е да прави критичен анализ приеманите закони и цялостната дейност на Народното събрание, да формулира конкретни препоръки и законодателни предложения и да осъществява застъпническа дейност, базирани на ясно дефинирани ценности, които се очертават от следните основни идеи:

- законодателната власт е един от най-важните гаранتي за спазването на правото на добро управление и добра администрация, закрепено в чл. 41 от Хартата за основните свободи на ЕС, в редица актове на Съвета на Европа и в практиката на Съда в Люксембург;
- законодателната и контролна функция на Народното събрание трябва да се осъществяват при стриктно спазване на принципите на съвременния парламентаризъм и разделението на властите;

- парламентарният контрол в условията на европейското членство трябва да съдейства за по-добро прилагане на законите от изпълнителната власт и да бъде ефикасен инструмент за контрол по спазване на правозащитните стандарти в работата на правоохранителните органи и администрацията;
- парламентът трябва да бъде реално подотчетен на гражданите, а гражданският контрол върху неговата дейност не бива да се изчерпва само с партийните механизми или с гласуването от избори на избори;
- законите трябва да отговарят на изискванията за пропорционалност, правна сигурност, предвидимост и качество в духа на препоръките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)<sup>1</sup>;
- законите трябва да допринасят за:
  - а) намаляване на бюрокрацията;
  - б) гарантиране на прозрачността и отчетността на публичните институции;
  - в) защита на правата на гражданите и на уязвимите групи;
  - г) насърчаване на икономическата свобода.

В основата на тези идеи стои волята за укрепване на парламентарната демокрация, за подобряване на състоянието на гражданските права в България и за разширяване на прозрачността и достъпа до законодателния процес.

В доклада са разгледани: общата оценка за дейността на парламента – позитивни и негативни обстоятелства и тенденции (Раздел I), анализ на правозащитния дефицит в законодателството и наказателната политика на държавата, която ерозира гаранциите за гражданските права (Раздел II), аналитичен преглед на парламентарния контрол и качеството на министерските отговори (Раздел III), мониторинг на законодателството (Раздел IV).

---

<sup>1</sup> Recommendation of the Council of OECD on Improving the Quality of Government Regulation (1995); OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance (adopted by the Council of OECD, 2005).

# Раздел I

## ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА ЗА ДЕЙНОСТТА НА ПАРЛАМЕНТА И ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

41-вото Народно събрание почти преполовява своя мандат. В своите предходни доклади от периода юли 2009 – юни 2010 г., *Институтът за модерна политика* очерта редица обстоятелства и тенденции в парламентарната и законодателна дейност – както положителни, така и в преобладаващата си част негативни. В рамките на настоящия мониторингов период те се задълбочиха и разгърнаха, а заедно с това се открииха и нови, които будят тревога.

Преди да бъдат разгледани негативните аспекти в работата на парламента, в духа на вече оформилата се традиция, подчертаваме позитивните моменти, свързани с разширяването на прозрачността на законодателната власт и усъвършенстването на някои важни нормативни актове.

*По-конкретно:*

### **I. ПОЗИТИВНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ**

1. Високо трябва да се оценят системните усилия на председателя на парламента, насочени към разширяване на прозрачността на законодателния процес и бюджетните разходи на Народното събрание. В рамките на мониторинговия период, например, бяха изпълнени две от препоръките на *Института за модерна политика*:

а) да се създаде публичен регистър на сътрудниците на депутатите и постоянните комисии;

б) да се оповестяват в пленарно заседание конкретните мотиви за връщане на актуални въпроси и питаниа на народни представители.

2. Положително оценяваме и създадения Информационно-администра-

тивен център, чрез който се осигурява достъп на гражданите и организациите до всички административни звена и постоянни парламентарни комисии в Народното събрание.

3. Лансираната от редица граждански среди, в т.ч. и от *Института за модерна политика* идея да се създаде публичен регистър на гласуванията на народните представители, която в предходния мониторингов период беше обезпечена със съответните промени в Правилника за организацията и дейността на НС, през настоящия мониторингов период намери своята практическа реализация. Заедно със стенограмите от откритите пленарни заседания в 7 дневен срок на интернет страницата на Народното събрание се публикува и разпечатка от гласуването чрез компютризираната система. Като отчита, че следва да се предприемат още редица стъпки публикуваната информация да стане лесно разбираема за гражданите, *Институтът за модерна политика* високо оценява тази инициатива, която осигурява възможност за упражняване на по-всеобхватен граждански контрол върху гласуванията на всеки отделен депутат.

4. Сред законодателните инициативи, които допринасят за подобряването на правната среда от гледище на принципите на добро управление и защитата на гражданските права следва да бъдат подчертани:

а) Окончателно приетите промени в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, които значително прецизират правната уредба в тази чувствителна материя. Създаването на единен и независим орган за прилагане на закона, вместо доказалата неефективността си дифузна система от подобни органи на всички административни нива, определено е стъпка в правилна посока и ще допринесе за по-ефикасни проверки на случаи на конфликт на интереси.

б) Гласуваните на първо четене поправки в НПК, с които се отменят критикуваните и от *Института за модерна политика* текстове, според които се допуска съкратено съдебно следствие в случаи на умишлени убийства и тежки телесни повреди и др.

в) Промените в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, които въвеждат конкретна процедура за проверка на достоверността на подписките, с които се инициират различните форми на пряко допитване до гражданите.

д) Предлаганите промени в Закона за концесиите, създаващи единна административна структура при икономическото министерство за контрол над концесионните режими.

## **II. НЕГАТИВНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА И ТЕНДЕНЦИИ**

През мониторинговия период, обхванат от настоящия доклад, се задълбочиха аргументираните обстойно в предходните доклади на *Института за модерна политика* негативни тенденции, сред които острият недостиг на компетентност и хаотичността в управлението; засиленото влияние на частни и корпоративни интереси върху законодателството; рязкото влошаване на качеството и правозащитния дефицит на приеманите закони, както и недостатъчният парламентарен контрол върху МВР и службите за сигурност.

Ако през първите месеци от настоящия парламентарен мандат можеше да се очаква, че правителственото мнозинство ще съумее да мобилизира капацитет за преодоляване поне на част от тези неблагоприятни тенденции, то към днешна дата този потенциал изглежда напълно изчерпан.

Цялостният анализ на законодателната дейност, на парламентарния контрол и на поведението на парламентарните политическите сили сочи, че 41-вото Народно събрание затъна в най-лошите коловози на своите предшественици.

Нещо повече – впечатлението е, че никога през последните години българският парламент не е приемал толкова много некачествени, реформаторски закони, някои от които

необосновано засилват държавната репресия за сметка на гражданските права и не е бил обект на толкова демонстративно negliжиране на неговия конституционен статус от страна на правителството.

Почти две години след като правителственото мнозинство на ГЕРБ, Атака и Синята коалиция избра правителството на Бойко Борисов, парламентарната подкрепа за него е сведена в голяма степен само до гласовете на депутатите от ГЕРБ и Атака. Специфичният съюз между популистката платформа на ГЕРБ и крайния национализъм на Атака ражда серия от негативни за развитието на страната законодателни мерки.

Показателно е например, че от 40 законодателни инициативи наблюдавани от екипите на *Института за модерна политика* през настоящия мониторингов период повече от половината (26) са в зоната на „сивото законодателство“. От тях 1 е оттеглен (вносител МС), 9 са приети (вносители МС и ГЕРБ) и 16 са на етап „обсъждане“. (По-подробно виж в Раздел III „Мониторинг на законодателството“).

### **1. В приеманите закони доминират две крайно негативни тенденции**

*a)* Необосновано засилване на държавната репресия за сметка на основни граждански права

Острият правозащитен дефицит в приеманите от 41-вото Народно съ-

бране закони може да се проследи вече в цяла поредица от законови разпоредби, които създават риск за гражданските права и свободи и отварят възможности за административен и политически произвол. От широките възможности за проследяване на комуникациите на гражданите в интернет, през възможността някой да бъде осъден само въз основа на т.нар. „конспиративни“ доказателства (анонимни свидетели и СРС-та), или да бъде превърнат във „вечен обвиняем“. До подготвяния нов закон „Кушлев–Попова“, подкрепян активно от ръководните среди на парламентарното мнозинство, който ще даде възможност на една безконтролна комисия да конфискува частна собственост не просто без наказателна присъда, а дори без да има престъпна дейност, която е предмет на разследване. При това без достатъчно гаранции за правото на защита и при прехвърляне на тежестта на доказване върху гражданите за цели 20 години назад. Сериозен риск от правозащитно гледище се съдържа и в обсъжданите законодателни предложения за създаване на т.нар. „специализиран“ наказателен съд, който по начина, по който е формулиран носи противоконституционните белези на извънреден съд. Заедно с това, евентуалното създаване на подобен съд няма да допринесе съществено за ускоряване на наказателното производство, нито за повече ефективни присъди срещу организираната престъпност, защото

по-големите проблеми са в досъдебната фаза, а не в съда. Близо две трети от времетраенето на производствата е именно в досъдебната фаза, а недостатъчният капацитет на полиция и прокуратура да събират годни доказателства при стриктно спазване на закона и гражданските права е основната причина за липсата на осъдителни присъди. В този смисъл буди недоумение фактът, че управляващите системно заобикалят този проблем и не предприемат достатъчно ефективни мерки за изпълнение на една от основните препоръки от последния доклад на Европейската комисия от юли т.г. – *„да продължи реформата на полицията, за да се създаде компетентна криминална полиция, която е в състояние да прилага най-добрите практики от другите държави членки“*.

Всички тези законодателни промени придобиват още по-тревожни нюанси, защото се случват в атмосфера недопустим психологически и пропаганден натиск спрямо съда от страна на вътрешния министър, издават се предварителни „присъди“ в медиите, демонстрира се неуважение към съдебната власт и върховенството на закона, което тя олицетворява в една правова държава.

За пореден път трябва да се подчертае също, че Народното събрание не предприема нищо за изпълнение на *Препоръка Rec(2004)5 на Комитета на министрите на Съвета на Европа за верифициране на съответствието на за-*

конопроектите, действащото законодателство и административните практики със стандартите, установени от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Няма ефикасни механизми и процедури за преценка на съответствието на законодателните инициативи с правата и свободите на гражданите и правозащитните стандарти, установявани с практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург.

б) Прекомерна централизация на властта и съсредоточаване на управленски функции в тесен кръг лица в разрез с европейските политики за децентрализация и субсидиарност

Типичен пример за тази негативна тенденция е новият Изборен кодекс, който в разрез с необходимостта от децентрализация и укрепване на местното самоуправление лишва над 1 милион граждани от възможността да избират пряко своите районни кметове, а повече от 1600 български села – своите селски кметове.

Все в тази логика е и необоснованото преминаване на Сметната палата от колегиален към едноличен модел на ръководство, което създава сериозни рискове за независимостта на този конституционен орган.

Като цяло, на парламентарно ниво и в законодателството се отразява видимо и цялата хаотичност в управлението, неговата липса на капацитет за осъществяване на важни реформи и за преодоляване на икономическата

криза, както и засилената склонност да се търсят пропагандни ефекти чрез задоволяване на краткосрочни обществени искания и очаквания за сметка на по-дългосрочните, стратегически интереси за развитие на страната. Липсата на ясна управленска и законодателна стратегия и програма, системните противоречиви сигнали от управлението, включително по линия на законодателните намерения на мнозинството, определено са предпоставка за несигурност сред гражданите и бизнеса.

## **2. Парламентарното мнозинство изчерпа своя морален кредит**

Депутатите от мнозинството в 41-вото Народно събрание вече загубиха своя първоначален морален кредит и преимущество пред морално дискредитираната парламентарна опозиция, поради:

а) Засиленото проникване на частни и корпоративни интереси в ущърб на широкия обществен интерес чрез законодателни инициативи на депутати от ГЕРБ и излъченото от тях правителство, за което **Институтът за модерна политика** алармира в предходния си доклад, се затвърждава като характеристика на 41-вото Народно събрание. И през този мониторингов период регистърът на „сивото“ законодателство<sup>2</sup>, което

<sup>2</sup> За целите своя мониторинг Институтът за модерна политика използва следните работни дефиниции: а) „**прозрачно законодателство**“ – което отговаря на

Институтът води се разрасна със законопроекти, като например:

- промени в **Закона за тютюна и тютюневите изделия**, с които значително се намаляват имуществените санкции за нарушения на изискванията и забраните за реклама на тютюн и тютюневи изделия, което косвено облагодетелства производителите и търговците в този сектор за сметка на конституционното задължение на държавата и законодателя да полагат особена грижа за общественото здраве;
- промени в **Закона за автомобилните превози**, които предвиждат прекомерна централизация при изграждането на републиканската транспортна схема и намеса на държавата в частния сектор за сметка на свободната стопанска инициатива;
- промени в **Закона за лова и опазване на дивеча**, с които депутати от ГЕРБ с частен интерес в сферата на ловните стопанства предлагаха да се разреши ловуването на някои защитени и ценни видове, в полза на

---

европейските стандарти и гарантира ефикасно правата на гражданите и свободата на икономиката; б) „сиво законодателство“ – което урежда частни, корпоративни и лични интереси на отделни депутати и свързани с тях лица и групи или въвежда прекомерни регулации в ущърб на свободата на стопанската инициатива и гражданските права; в) „черно законодателство“ – което създава корупционни предпоставки и уврежда значими обществени интереси.

ловните дружини и бизнеса на ловните стопанства;

- промени в **Закона за здравето**, внесени от МС, предвиждащи съществено намаляване на санкциите за извършени нарушения, което облагодетелства изпълнителите на медицинска помощ;
- промени в **Закона за държавната собственост** и в **Закона за приватизация и следприватизационен контрол**, внесени от МС и от ПГ на ГЕРБ, с които се предлагаше имоти – частна държавна собственост с данъчна оценка над 500 000 лв. да бъдат продавани от областните управители, а не от Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол.

Повече за „сивото“ законодателство, внесено в парламента в периода юли–ноември – виж в Раздел III „Мониторинг на законодателството“.

б) Редица депутати, предимно от ГЕРБ, се оказаха главни действащи лица не само в лобистки скандали и прокарване на лични интереси, но и в натиск върху медиите, фалшификации на „Държавен вестник“, подозрения за източване на бюджетни средства от Столична община<sup>3</sup> и разбира се – флагрантното

---

<sup>3</sup> Става дума за информацията за сделка на стойност няколко милиона между Столична община и фирмата на депутатката от ГЕРБ Стефани Михайлова, които бяха публикувани в медиите по повод скан-

нарушаване на етичните стандарти и изричните разпоредби на парламентарния правилник относно допустимата стойност за получаване на подаръци – т. нар. „афера „Верту““. Макар и косвено, сяка върху дейността на депутатите от мнозинството, които нямат политическа воля и капацитет да упражняват контрол върху излъченото от тях правителство, хвърлят и разрастващите се скандали в изпълнителната власт – от необяснимото забогатяване на вътрешния министър Цветанов, през скандалното субсидиране с държавни средства на съмнителна филмова продукция и луксозни пътувания за частна сметка на министър Вежди Рашидов (в разрез с действащия Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт); до скандалното партийно назначение на бившата ръководителка на Фонд „Земеделие“ без необходимата квалификация и административен опит – назначение, което не се отличава съществено от масовите партийни назначения на ГЕРБ, които се отразиха твърде негативно върху административния капацитет на много ведомства.

---

дала около имотното състояние на председателя на Столичния общински съвет Андрей Иванов (ГЕРБ).

### **3. Парламентът се превръща в съучастник в ерозията на върховенството на закона и на гражданските права**

В рамките на мониторинговия период предизвикаха остра обществена и парламентарна полемика случаи на полицейско насилие (в Кърджали и Търговище), арестът на репортери, провеждащи журналистическо разследване на обстоятелствата около необяснимото забогатяване на министъра на вътрешните работи и др. Въпреки че по инициатива на парламентарната опозиция бяха задвижени процедурите за парламентарен контрол – питания, интерпелации (разисквания), с „гилотината“ на парламентарното мнозинство истината по тези случаи беше потулена. Мнозинството не възрази срещу очевидният уклон в защита на действителността на полицията, демонстриран от вътрешния министър при това още преди да е приключила проверката на случаите – уклон, който противоречи на правозащитните стандарти, произтичащи от практиката на Съда в Страсбург, особено при наличието на подкрепени с медицинска документация твърдения на граждани, че върху тях е упражнено насилие от полицейски служители. *Институтът за модерна политика* подчертава, че подобно безкритично поведение на депутатите от мнозинството надхвърля обикновените изисквания на партийната дисциплина и превръ-

ща парламента в съучастник в еро- зията на основни граждански права, а оттам и на самото върховенство на закона. Все повече се създава впечат- ление, че парламентарното мнозин- ство толерира видимите симптоми за недопустима ескалация на полицей- ски произвол и използване на МВР за партийнополитически цели, включи- телно за натиск срещу политически неудобните за управляващите (Виж по-подробно Раздел II „Намаляват гаранциите за правата на човека при провеждане на наказателната поли- тика на държавата“).

Все в посока ограничаване на права- та биха могли да бъдат разгледани и промените в ГПК, които завишават значително стойността на матери- алния интерес, при който исковите производства подлежат на разглеж- дане и от Върховния касационен съд.

#### **4. Демонстративно се неглижира конституционният статус на парламента**

В рамките на мониторинговия пе- риод станахме свидетели на няколко прояви на безпрецедентни парла- ментарни девиации – отклонения от конституционните принципи, съот- ношение и баланс между властите. Така например, министър-председа- телят и много от министрите не при- състваха при дебатите и гласуването по внесения вот на недоверие от стра-

на на опозицията. *Институтът за модерна политика* подчертава, че по- добен акт не трябва да се разглежда само в категориите на политическото злостъпване и естествените препир- ни между управляващи и опозиция. Вотът на недоверие е конституцио- нен институт за търсене на полити- ческа отговорност от излъчения от Народното събрание правителствен кабинет. Няма никакво значение, от гледище на конституционното съ- държание на този институт, дали е налице аритметична възможност за реализация на тази отговорност – т.е. за предсрочно прекратяване на пра- вомощията на правителството. Не по-маловажни са публичните раз- исквания по внесения вот, тъй като чрез тях правителството дава своя отчет и поема отговорност за своите действия и политики пред цяло- то общество. Нещо повече – не бива да се забравя, че зад опозиционните политически сили (които и да са те), стоят вотът, интересите, ценностите и очакванията на голяма част от бъл- гарските граждани, които не са гласу- вали за управляващите политически сили и не подкрепят правителството. Именно дебатите по един вот на не- доверие са форма на отчет на прави- телството и пред тези граждани. Чрез тях правителството изпълнява своето конституционно задължение да се отчита пред Народното събрание и пред обществеността. Конституцията от юли 1991 г. възприема екипния принцип за съставяне на правител-

ство, като министър-председателят е централна фигура, която носи отговорност за него. В този смисъл самото неучастие на премиера и публично заявеното от него пренебрежение към тази конституционна процедура не може да се третира като обикновено партийнополитическо говорене и поведение. То е антиконституционно по дух, защото съставлява неизпълнение на едно ясно конституционно задължение на правителството и конкретно на министър-председателя.

Все в същата посока е недопустимият формализъм, с който се отнасят към парламентарния контрол някои от министрите – най-вече министрите на финансите и на вътрешните работи (виж по-подробно Раздел III „Преглед и анализ на парламентарния контрол“).

Тези парламентарни девиации не само потвърждават отново една от оценките на *Института за модерна политика*, обоснована още в мониторинговия доклад от декември 2009 г. – че парламентът се превръща в безгласен регистратор на едноличната власт на министър-председателя – но и придобиват по-тревожни измерения. Ерозира се конституционно установеното съотношение между парламента и правителството, заобикалят се основни правила на парламентарното управление.

## **5. Има отчетлива тенденция на систематичен отказ (в три поредни бюджета) от принципите и предизборните обещания на ГЕРБ за фискална отговорност и политика на балансиран бюджет**

Видно от бюджетните закони правителството на ГЕРБ увеличава държавния дълг, единствено с цел да покрива финансовото политическата си и административна некомпетентност, без да има ясен и прозрачен проект за какво харчи средствата, с които увеличава държавния дълг.

За 2009 г. постфактум се появи рекорден дефицит, който не е обявен и не е планиран в официален документ на правителството. За 2010 г. – рекорден дефицит от 4.8% – 5% от БВП. В противовес – в закона за държавния бюджет за 2010 г. управляващите бяха записали, че следват „политика на балансиран бюджет“. Отсъства прогнозируемост на бюджетирането и дисциплина на спазване на бюджетните параметри от страна на правителството. Правителството системно раздува разходната част на бюджетите и увеличава задлъжнялостта на държавата. Друга отрицателна тенденция е липсата на надеждни статистически данни за изпълнението на държавния бюджет. Има възможности и дори практики за манипулации на изпълнението на бюджета. Част от приме-

рите са свързани със забавени плащания в здравния сектор, към и частния сектор и липсата на официални данни за невъзвратното към бизнеса ДДС.

## **6. Българският парламент все още не участва пълноценно в европейския законодателен процес**

Връщането на доверието сред външните партньори на България бе сред основните приоритети на сегашното парламентарно мнозинство и излъченото от него правителство и централна теза в неговата политическа реторика. Промяната на отношението към Европейския съюз и частичното подобряване на усвояването на европейските фондове донесе известни временни успехи на мнозинството и кабинета. В същото време, наблюдаваме необоснован отказ от по-активно външнополитическо поведение по важни въпроси за страната. Отново, както и в предходния доклад на *Института за модерна политика*, трябва да се подчертае, че парламентът не създава достатъчен експертен и политически капацитет за пълноценно участие в европейския законодателен процес, според възможностите, които предоставя на националните парламенти Лисабонският договор. В пообщ план, днешното управление не участва реално във формирането на политиките на Европейския съюз от гледнище на българските национални

интереси. Пример в това отношение бе и нежеланието на правителството за активна реакция при оформилата се вече коалиция от държави, които не подкрепят членството на България в Шенген. В този смисъл зависимостта на правителството от европейското одобрение все повече води до липса на инициативност, половинчати позиции и де факто отказ от активна европейска политика.

\* \* \*

Вземайки повод от тези негативни тенденции *Институтът за модерна политика* подчертава необходимостта от още по-активен граждански контрол върху властта. Тази необходимост се откроява още по-ясно в контекста на постепенното отслабване на външния натиск за промени в страната, който съпътстваше процеса на присъединяване към Европейския съюз. Последните няколко месеца дават немалко примери за това. Европейският съюз не следи реално и не санкционира нарушенията на политическите критерии за членство, което отваря все повече възможности за приемане на законодателство, което е в разрез с нормите на демокрацията и доброто управление. Пример в това отношение отново е Изборният кодекс, който изобилства от подобни разпоредби. По този начин може да бъде интерпретирана и липсата на реакция на поредицата от заявени намерения за де факто час-

тична национализация – тази на професионалните пенсионни фондове и на Българската академия на науките. Морално-политическата реабилитация на бившия комунистически диктатор Т. Живков също на практика не предизвика еднозначна външнополитическа реакция. Нерешителността на „Венецианската комисия“ към Съвета на Европа също илюстрира все по-намаляващото влияние и натиск за промяна в казуса с новите промени в закона „Кушлев–Попова“.

Засилването на подобен процес допълнително повишава значението на съвременната гражданска и политическа реакция срещу ерозията на върховенството на закона и на гражданските права и пречките пред ефективното функциониране на демократичните институции.

# Раздел II

## НАМАЛЯВАТ ГАРАНЦИИТЕ ЗА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА НАКАЗАТЕЛНАТА ПОЛИТИКА НА ДЪРЖАВАТА

Във всеки свой досегашен мониторингов доклад за дейността на Народното събрание *Институтът за модерна политика* обръщаше внимание върху три тревожни тенденции в парламентарната практика:

- липса на механизъм за системна оценка на законопроектите за съответствие с конституционните и международни стандарти за правата на човека;
- приемане на законови текстове, свързани с наказателната политика, които нарушават човешките права и имат репресивен характер;
- незадоволителен парламентарен контрол за спазване на върховенството на закона и гражданските права от МВР и службите за сигурност.

В периода за наблюдение по този доклад и трите тенденции се запазват и задълбочават. Нещо повече, от днешна гледна точка и погледната в ретроспекция, законодателната практика на мнозинството в тази област може да бъде оценена още по-категорично като системно омаловажаване на правозащитните стандарти. Тази констатация е видна от поредицата от закони, насочени към борбата с престъпността, които страдат от един и същ недостатък: **човешките права са ограничавани за сметка на удобство и улеснения за службите и снижаване на гаранциите за защита на правата на хората.** За близо двете години на сегашното управление ерозирането на основни права и свободи стана практика, оправдавана с обществените очаквания за справед-

ливост и възмездие. Постепенно и неусетно чрез небалансирано разширяване на възможностите на правоохранителните органи за сметка на човешките права, българското общество става твърде авторитарно и несвободно. Би било крайно да се прозира умисъл в подобна тенденция. По-скоро може да се приеме, че управлението не цели съзнателно ограничаването на правата и свободите на българските граждани, а разрешава въпросът за баланса между индивидуалната и обществена сигурност, от една страна и личната свобода, от друга, погрешно – със съществен превес на колективната сигурност за сметка на правата на отделната личност.

Описаната тенденция може да се проследи още от първите месеци на този състав на Народното събрание, когато бе обсъждан пакет с изменения на наказателните закони, до днес – с очаквания правителствен проект на нов закон „Кушлев–Попова“. Анализът показва, че посоката е на непрекъснато разширяване на правомощията и възможностите за намеса на правоохранителните органи в правната сфера на гражданите. Колкото по-нисък е „прагът“ за упражняването тези правомощия (а със закона „Кушлев–Попова“ се планира той да се свали до всяка „незаконна дейност“ с цялата неяснота за съдържанието на това понятие), толкова повече са хората, чиито права са застрашени и по-лесно е за държавата да ограничава тези права.

Вече изглежда неточна оценката, че това се случва само поради липсата на механизъм за оценка на съответствието на законопроектите с конституционните и международни правозащитни стандарти. Напротив, и в парламентарния дебат, и в съпътстващите обществени дискусии, парламентаристи и правозащитни експерти ясно артикулират рисковете за правата на човека, но те не биват взети предвид при окончателното приемане на законите.

Тези критични оценки се нуждаят от солидна аргументация, поради което тук, редом с наблюденията от сегашния мониторингов период, трябва да се припомнят и по-ранни парламентарни практики

## **I. ПО-МАЛКО ГАРАНЦИИ ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО**

### **1. Промените в Закона за електронните съобщения**

С промените относно задържането на данни от електронните комуникации на гражданите (т. нар. „подслушване в интернет“) необосновано се намалиха гаранциите за конституционното право на тайна на кореспонденцията и другите съобщения на гражданите. Симптоматично беше, че МВР предложи за преуреждане въпрос, който предизвика широк и тревожен обществен резонанс и ста-

на повод за граждански натиск при обсъждането на подобни текстове в предишното 40-о Народното събрание. Разширяването на кръга на престъпленията извън тежки престъпления е в нарушение на чл. 34 от Конституцията, който допуска изключения от принципа за неприкосновеност на тайната на кореспонденцията и съобщенията само за разкриването и предотвратяването на тежки престъпления. Не може да бъде споделено виждането на вносителите, че не се засяга тайната на съобщенията, щом не се събират данни за съдържанието им. Кръгът на лицата, с които общува едно лице, честотата и трафикът на разменената информация е неразривна част от съобщенията. Тази част от съобщенията носи най-малко толкова, (ако не и повече!) информация за едно лице и трябва да се ползва със същата степен на защита.

## **2. Промените в НК и НПК**

Значителното завишаване на наказанието „лишаване от свобода“ за редица престъпления засили наказателната репресия като най-лесна реакция на очакванията на обществото за справедливи наказания. По този начин често се прикриват недостатъчните усилия за справяне с истинските причини за липсата на осъждания или за несъразмерно ниските наказания. Отдавна известно е и в теорията, и в практиката, че по-тежките нака-

зания не водят непременно до спад в престъпността, а напротив, често са причина за ожесточаване на извършителите.

Въведоха се редица ограничения в правата на обвиняемите, които, разгледани в съвкупност, създават значителни възможности за злоупотреба и нарушаване на правата на хората – въвеждането на „резервен защитник“, посочван от обвинителя и негово участие в наказателното производство въпреки изрично упълномощаване на свободно избран от обвиняемия адвокат; възстановяването на фигурата на т.нар. „вечен обвиняем“ с отпадането на възможността за обвиняемия да поиска разглеждане в съд на прекомерно забавеното производство срещу него, възможността присъдата да се основава и само на доказателства, събрани по конспиративен и таен начин.

## **3. Предлаганата проверката на членовете на ВСС за достъп до класифицирана информация**

Предложението членовете на ВСС да получават достъп до класифицирана информация след проверка от МВР, предвид липсата на ефикасен граждански и парламентарен контрол върху дейността на МВР и службите за сигурност и нарастващите съмнения за използването им за партийнополитически и даже частни цели, лесно би могло да се изроди в без-

принципна намеса на правителството в независимата съдебна власт.

#### **4. Промени в Закона за МВР**

Закриването на Главна дирекция „Досъдебно производство“ намалява специализирания капацитет на МВР за работа по събиране на доказателства в рамките на досъдебното производство. Ликвидирането на структурата на досъдебното производство в МВР няма да даде възможност министърството да осигури диференцирано заплащане на тези служители, което е в пряка връзка с качеството на работата. Премахването на относителната обособеност на тази структура прави зависими дознателите от преките им началници при събиране на доказателствата. В условията на все още неизграден състезателен процес в досъдебната фаза, това крие много тежки и сериозни рискове за събиране на доказателства, обслужващи само обвинителната теза.

#### **5. Създаването на специализирани наказателни съдилища**

Законопроектите за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт и НПК с цел регламентиране на специализирани наказателни съдилища Институтът оценява като високорискови за правата на гражданите. Подробна аргументация на становището на Института за извънреден, а

не специализиран характер на тези съдилища е изложена в Глава IV на този доклад.

Идеята за „елитно“ и „висококачествено“ правосъдие само за делата с голям обществен отзвук крие популизъм, недопустим в областта на наказателното правораздаване и съдържа имплицитно признание за неефективност на правосъдието за „простосмъртни“ извършители и жертви на престъпления.

#### **6. Очакваният законопроект за отнемане на незаконно придобито имущество в полза на гържавата – т. нар. нов законопроект „Кушлев–Попова“**

*Институтът за модерна политика* участва със свои представители в обществената дискусия, организирана от „Български адвокати за правата на човека“ и „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ и във формирането на обща позиция по основните проблемни зони в законопроекта, както следва:

- Законопроектът не се основава на солиден анализ на капацитета на комисията „Кушлев“ и практическите проблеми в нейната дейност. Заедно с това икономическата и криминална обстановка в страна не може да обоснове приемането на подобен закон -за последните три години общият дял на осъдителните присъди

за престъпления в България, свързани с организирана престъпност и корупция, е само около 2 % от общия брой осъждания.

- Не е въведена ясна дефиниция на понятието „незаконна дейност“ и така тълкуването му се предоставя изцяло на дискрецията на Комисията за установяване на имущество, придобито чрез незаконна дейност.
- Липсата на дефинирана връзка между вида, характера и времето на извършване на „незаконната дейност“ и придобитото чрез нея имущество, което се отнема, създава възможности за произвол. В европейските практики подобна възможност съществува само ако придобитото е вследствие на престъпление, а не от всяка „незаконна“ дейност (чл. 1 от Конвенцията на Съвета на Европа относно изпирането на пари, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпления).
- Придава се обратна сила на норми, които засягат правата на трети добросъвестни лица, и това сериозно застрашава правната сигурност, при положение че тези трети лица не разполагат с нужната информация, доказателства и процесуални средства за защита. Прехвърлянето на доказателствената тежест върху тези трети лица ги поставя пред невъзможността да доказват законността на приходите на техен продавач, ипотекарен или заложен длъжник,

наследодател или дори лице, спрямо което публичните власти са осъществили принудително изпълнение за събиране на публични задължения.

- Въведените оборими и необорими презумпции са силно ограничаващи съда в свободната му преценка както при обезпеченията, така и във фазата на исковото производство. Много спорно е дали съдът има право да не приложи една необорима презумпция и дали отказът да я приложи по критерий „справедливост“ е достатъчно ясно формулиран. Съдът трябва да е в състояние да се откаже от всяка законова презумпция при опасност от нарушаване на човешките права. Този ясен критерий отсъства в проекта.
- Законът не отчита обективните трудности при доказване на произхода на доходи за 20 години назад, особено в страни като България с дългогодишна емиграция, от която годишно в икономиката се вливат огромни парични потоци, без техният произход да е регистриран или установен, но те са все трудови доходи на работещи зад граница български граждани, както и поради повсеместната практика на българските работодатели да заплащат минимална работна заплата, а остатъкът от възнаграждението под други форми. Законът би засегнал стоици домакинства в страната, които няма да могат да докажат законен източник на имуществото си.

- Липсата на строга методика, по която ще се оценяват имотите на гражданите, към чието отнемане се пристъпва, ще задълбочи вече създадената порочна практика на Комисията по действащия закон да използва експертни оценки по неясни критерии и така според нуждите на доказването един имот да бъде оценяван или изключително високо, или доста под пазарната му стойност.
- Липсва детайлно разписване на правата и задълженията на проверяваното лице и третите лица в хода на производството пред Комисията. Правото на адвокат е конституционна норма по чл. 56 от Конституцията и пренасянето ѝ механично в проектозакона не удовлетворява изискванията за осигуряване равенство и справедливост процедурата.
- Липсва система за ефективен и прозрачен контрол върху работата на Комисията, която на практика ще има изключителни и силно ограничаващи правата на гражданите правомощия. Трите текста, предвиждащи контрол от нарочна парламентарна комисия са без санкции, без правомощия на парламента и не предоставят гаранциите за строг контрол за законност.

## **II. ПО-МАЛКО ГАРАНЦИИ ЗА ПРАВАТА НА ХОРАТА В ПАРЛАМЕНТАРНАТА ПРАКТИКА НА КОНТРОЛ ВЪРХУ МВР И СЛУЖБИТЕ ЗА СИГУРНОСТ**

В своите предишни доклади *Институтът за модерна политика* препоръча в духа на добрите парламентарни практики да се осъществява по-активен текущ парламентарен контрол чрез постоянните комисии – Комисията на вътрешна сигурност и обществен ред и Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ най-малко в три направления: а) ефективност и ефикасност на дейността на МВР и службите за сигурност от гледище на зачитане на върховенството на закона и правозащитните стандарти в тяхната дейност; б) действия и публични изявления на техни ръководители, с които се упражнява недопустим пропаганден натиск върху съда; в) прозрачност на техните бюджетни разходи.

Препоръките бяха продиктувани от редица изявления на българските власти по повод на разследвани престъпления и заподозрени лица, които не са съобразени с европейския и конституционен стандарт за справедлив процес. Те преминават границата на оправданото информиране на обществото, погазват презумпцията за невинност на всеки човек до доказване на вината му и водят до „предварително осъждане“ и недопустима

намеса в преценката на фактите от независим съд. Тези прояви продължиха и през сегашния мониторингов период, отново съпроводжани с недопустим психологически и пропаганден натиск върху съда от изпълнителната власт.

Важно развитие през този мониторингов период е, че бяха използвани различни инструменти на парламентарния контрол по повод нарушения на човешки права от правоохранителните органи – изслушване на 28 юли 2010 г. на заместник министър-председателя и министър на вътрешните работи Цветан Цветанов във връзка с полицейското насилие над граждани в град Кърджали; въпрос към вътрешния министър от народните представители Христо Бисеров, Лютви Местан, Ремзи Осман и Неджми Али относно същия случай, разискван в пленарна зала на 3 септември 2010 г.; питане на народните представители Тунчер Кърджалиев и Четин Казак относно зачестили прояви на полицейско насилие над български граждани от 15 октомври 2010 г., както и разисквания по същото питане от 22 октомври 2010 г.

Оценката на *Института за модерна политика* е, че трябва да бъдат подкрепени действията на народните представители, инициирали парламентарния контрол при съмнения за нарушения на основни човешки права от органите на полицията. Едновременно с това, обаче, трябва

да се подчертае, че отговорите на министъра се отличаваха с едностранчивост и уклон в защита на твърденията на полицейските служители. Четири дни след инцидента, при който полицейски служители нахлуха посреднощ в дома на семейство Мустафови в Кърджали, Цветан Цветанов оправда пред Народното събрание действията им преди да е завършила проверката по случая като по този начин постави под съмнение обективността ѝ. При изслушванията на министъра стана ясно, че при проверката не е приложен основен европейски правозащитен стандарт, според който когато гражданин се оплаква от малтретиране от страна на полицията и са налице видими признаци на физическо или друго увреждане непосредствено след като е бил във властта на полицията, полицейските органи следва да представят убедителни доказателства, че нараняванията и медицинското състояние на пострадалите или не са получени при техните действия, или са резултат от законосъобразно използване на сила, което да може да бъде потвърдено. В този смисъл са редица решения на Европейския съд за правата на човека, сред които *Томаси срещу Франция*, *Рибитш срещу Австрия*, *Аксой срещу Турция*.<sup>4</sup> Както става

<sup>4</sup> В този смисъл е и Становище на Омбудсмана по жалба 1725/27.07.2010 г. на Айсел Рамаданова Мустафова относно нарушения на правата на човека при полицейска акция, проведена на 23 юли 2010 в дома на жалбоподателката в гр. Кърджали.

ясно от изслушването на министъра, проверката е установила, че при полицейската акция не са спазени изискванията на закона за влизане и оставане в жилище без съгласието на неговия обитател и за използване на сила и помощни средства, а именно: не е създаден протокол за проверката, не е осигурен непредубеден свидетел, който да подпише протокола, не е връчен екземпляр от протокола на обитателите на жилището, не е уведомен прокурор незабавно след проверката. По този начин полицейските служители не са спазили законовите гаранции срещу нарушения на неприкосновеността на жилището и на личността. На практика, ако не беше жалбата на пострадалите и обществения отзвук, това щеше да остане недокументиран случай на нахлуване на полицаи в жилище и използване на сила и белезници, което не може да се окачестви по друг начин, освен като полицейски произвол. За съжаление, Народното събрание пропусна възможността да осъди нарушенията на основни човешки права от страна на полицаи и да изиска нулева толерантност от министъра на вътрешните работи, ефективно разследване при спазване на европейските и конституционни стандарти за правата на човека и адекватни дисциплинарни наказания за виновните.

На фона на тази безрезултатност на парламентарния контрол по случаи на полицейско насилие, *Инсти-*

*тутът за модерна политика* иска да привлече вниманието върху констатациите и препоръките на европейските институции към България. На 9 ноември 2010 г. Комисията по правни въпроси и права на човека на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прие своя *Седми доклад за изпълнението на решенията на Европейския съд за правата на човека*. В доклада се посочва, че Парламентарната Асамблея приоритетно наблюдава „големи структурни проблеми, касаещи случаи на значителни забавяния на изпълнението на решенията на Съда в Страсбург“ в девет от 47-те държави членки – България, Гърция, Италия, Молдова, Полша, Румъния, Русия, Турция и Украйна. България попада в този списък с три проблемни области на неизпълнение на осъдителни решения на Съда по правата на човека: *а)* смъртни случаи и насилие върху лица, намиращи се във властта на правоохранителните органи и липса на ефективно разследване на тези случаи; *б)* нарушаване на правото на зачитане на семейния живот при депортиране; *в)* прекомерна продължителност на съдебните дела и липса на ефективни средства за защита срещу това.

С доклада на Комитета се предлага проект на резолюция, която ще бъде разглеждана на следващата сесия на ПАСЕ през януари догодина. В нея се изтъква, че за да избегне следващи смъртни случаи или насилие от слу-

жители на правоохранителните органи България трябва да предприеме съответните мерки.

В този смисъл е и Резолюцията на Комитета на министрите на Съвета на Европа CM/ResDH(2007)107 относно решенията на Европейския съд по правата на човека по делото „Великова срещу България“ и седем други дела срещу България. В резолюцията, въпреки че се отчитат положителни действия, предприети от страната, се настоява за изпълнението на няколко общи мерки:

- „... подобряване на първоначалното и последващо обучение на всички членове на полицейските сили, по-специално чрез широко включване на обучение по права на човека;
- подобряване на процедурните гаранции при задържане и особено чрез ефективно прилагане на новите правила за задължението да се информират задържаните за техните права и изискванията за регистрация на арестите;
- гарантиране на независимостта на проверките по случаи на твърдяно полицейско насилие и особено гарантиране на безпристрастността на проверяващите органи, натоварени с такива случаи;

Задължава правителството на ответната държава да предприеме бързо извънредни мерки и да информира редовно Комитета на министрите за практическото въздействие на пред-

приетите мерки, и по-специално чрез предоставяне на статистически данни за направените проверки по отношение на твърдения за полицейско насилие“

България все още не изпълнила тази резолюция, което е една от причините страната да бъде включена в доклада на Комитета по правни въпроси и права на човека на ПАСЕ като една от деветте държави с „големи структурни проблеми“ при изпълнението на решенията на Съда в Страсбург. В доклада, също така, се подчертава необходимостта националните парламенти, които все още не са сторили това, да въведат специални механизми и процедури за парламентарен контрол върху изпълнението на решенията на Съда по правата на човека. С това ПАСЕ препотвърждава *Препоръка 1516 (2006) относно прилагането на решенията на Европейския съд по правата на човека*, с която Парламентарната асамблея призовава „всички национални парламенти да въведат специфични механизми и процедури за ефективен парламентарен контрол върху изпълнението на решенията на Съда“.

Добри европейски практики за подобен механизъм на парламентарен контрол са възприели Великобритания<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Във Великобритания Съвместният комитет по правата на човека на двете камари на парламента изготвя годишен доклад за мониторинг на изпълнението на правителството на осъдителните решения на Европейския съд.

и Холандия<sup>6</sup> и могат да послужат за отправна точка за намиране на подходящия за България подход.

В тази връзка, *Институтът за модерна политика* отново подчертава, че ефективният парламентарен контрол върху органите на МВР и службите за сигурност е много важна гаранция, че борбата с организираната престъпност и корупцията ще се провежда при стриктно спазване на върховенството на закона и правата на гражданите.

#### **ПРЕПОРЪКИ НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА**

- Трябва отново да се подчертае, че е наложително 41-вото Народно събрание да предприеме *конкретни мерки за изпълнение на резолюциите и препоръките на Съвета на Европа* относно включването в законодателния процес на механизъм за преценка на съответствието на приеманите закони със стандартите на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

- В тази насока припомняме идеята, че би било добре, например, *да се възстанови в реформиран вид консултативният съвет по законодателството при председателя на НС*, на който да се вмени изрично и задължението да прави специализирана преценка за съответствие на законопроектите с правозащитните стандарти.
- Необходимо е да се изпълни и Препоръка 1516 (2006) относно прилагане на решенията на Европейския съд за правата на човека като се *регламентира по подходящ начин процедура за периодично информиране на Народното събрание за осъдителните решения на Съда в Страсбург срещу България* и за мерките, предприети за тяхното изпълнение.

---

<sup>6</sup> В Холандия министърът на външните работи от името и на министъра на правосъдието представя годишен доклад пред парламента, описващ решенията, с които Холандия е осъдена от Европейския съд и мерките, предприети за изпълнението им.

# Раздел III

## ПРЕГЛЕД И АНАЛИЗ НА ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ

### **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА**

В рамките на мониторинговия период се констатира количествен ръст в участието на народните представители в парламентарния контрол върху правителството – виж таблица 1<sup>7</sup>.

Ръст е налице и при общия брой депутати, участвали в парламентарния контрол, който е 118, като 97 от тях са основни вносители, а 21 – само съвносители – виж Таблица 2. Въпреки това, все още значителен брой народни представители – общо **122**, т.е. повече от половината, не са участвали в парламентарния контрол.

Таблица 1

<b>Брой въпроси и питания</b>				
Период	Общ брой	Брой въпроси	Брой питания	Средна норма
За периода 14.07.2009-14.11.2009 г.	190	164	26	0.79
За периода 15.11.2009-15.02.2010 г.	218	184	34	0.92
За периода 15.02.2010-15.05.2010 г.	221	182	39	0.92
За периода 15.05.2010-30.11.2010 г.	608	529	79	2.53

<sup>7</sup> Поради липса на публичен регистър на постъпилите въпроси и питания към министър-председателя и отделните министри, представените от ИМП данни се базират на информацията от програмите и стенограмите на парламентарния контрол, приложените към последните писмени въпроси и питания и съответно писмени отговори, публикувани в Интернет страницата на НС. Ето защо, в представената статистика не са включени всички постъпили въпроси, изискващи устен отговор, както и въпросите и питанията, върнати от председателя на НС на депутатите.

Таблица 2

Брой депутати, отправили въпроси и питання				
Период	Общ брой	Основни вносители	Само съ-вносители	Пасивни депутати
За периода 14.07.2009-14.11.2009 г.	75	64	11	165
За периода 15.11.2009-15.02.2010 г.	73	65	8	167
За периода 15.02.2010-15.05.2010 г.	70	61	9	170
За периода 15.05.2010-30.11.2010 г.	118	97	21	122

Средната норма на внесени въпроси и питання измежду активните депутати е **6,27** въпроса/питания на депутат (основен вносител). 37 депутати са надхвърлили средната норма и са задали повече от 6 въпроса и питання, като 26 от тях са от ПГ на „Коалиция за България“. 3 народни представители са задали въпроси и питання на нивото на средната норма, а всички останали са под средната норма.

#### ПГ на „Коалиция за България“

Най-голямата опозиционна фракция в 41-вото Народно събрание отново заема първо място по активност в парламентарния контрол с 284 въпроса и 48 питання – общо 332. Това представлява почти трикратно увеличение на активността на червените депутати в процедурите по парламентарен контрол. „Коалиция за България“ е отправила и повече от половината от общия брой въпроси и питання към министър-председателя

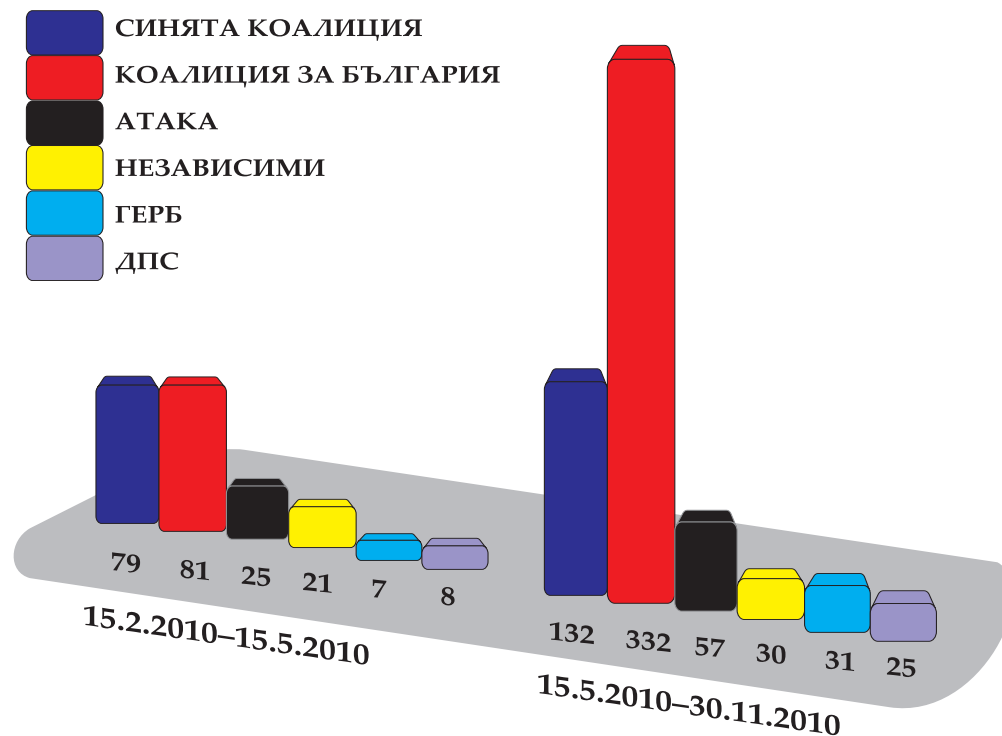
и отделните министри за настоящия период. Тежестта на групата в общия брой въпроси и питання е **54,61%**.

Въпросите и питаннята са поставени от общо 38 народни представители от групата, като 36 от тях са основни вносители, а 2 – съвносители. Общо 2 депутати не са участвали. Така средната норма на въпроси и питання за КБ е **8,3** въпроса/питания на депутат, което надхвърля повече от три пъти средната норма за целия парламент. Средната норма на въпроси и питання само измежду активните депутати е **8,74** въпроса/питания на депутат, което също надхвърля съответната норма за парламента.

Водеци по индивидуална активност парламентарния контрол са Мая Манолова и Меглена Плулчиева с по 26 въпроса/питания, Антон Кутев с 22 въпроса/питания, Михаил Миков с 18 въпроса/питания, Емилия Масларова, Петър Корумбашев и Димчо Михалевски с по 17 въпроса/питания

## II. АКТИВНОСТ НА ОТДЕЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ ГРУПИ

### Въпроси и питання по парламентарни групи



и Евгений Желев, Захари Георгиев, Милена Христова, Петър Димитров и Янаки Стоилов с по 13 въпроса/питания (като основни вносители и съвносители).

#### ПГ на „Синята Коалиция“

ПГ на Синята коалиция, както и в предходния мониторингов период,

заема второ място по активност – със 121 въпроса и 11 питання, общо 132. Тежестта на групата в общия брой въпроси и питання за настоящия период е **21,71 %**.

Общо 12 депутати от тази парламентарна група са участвали в парламентарния контрол. От тях 10 като основни вносители и 2 като съвносители, което е почти пълният числен състав

на групата. Само двама от сините депутати са били пасивни в парламентарния контрол. Средната норма на въпроси и питания за „Синята коалиция“ е **9,43**, което отново е най-високата норма за целия парламент. Средната норма на въпроси и питания само измежду активните депутати е **11** въпроса/питания на депутат – най-високата активност в парламента за целия период на наблюдението, извършвано от Института за модерна политика.

Водещи по активност в парламентарния контрол от тази парламентарна група са депутатите Иван Иванов – с 49 самостоятелни въпроса и питания и 3 като съвносител, и Ваньо Шарков – с 32 самостоятелни въпроса и питания и 4 като съвносител. На трето място е Лъчезар Тошев с 18 самостоятелни въпроса и питания и 3 като съвносител. Иван Костов и Михаил Михайлов са с по 12 въпроса/питания като основни вносители, като М. Михайлов е съвносител и на 3 въпроса/питания.

### **ПГ на „Атака“**

ПГ на „Атака“ запазва трета позиция с известен ръст в сравнение с предходния мониторингов период – 49 въпроса и 9 питания, общо 58. За предходния период общият брой е 25 въпроса и питания. Тежестта на ПГ на Атака в парламентарния контрол за този период е **9,54 %**.

15 депутати от групата са участвали в контрола, а 6 са били пасивни. Средната норма на въпроси и питания на народен представител от ПГ на Атака е **2,76** въпроса/питания на депутат, което е малко над средната норма за парламента. Средната норма на въпроси и питания само измежду активните депутати е **3,87** въпроса/питания на депутат, което е близо два пъти под средната норма за активните депутати.

Водещи по активност в рамките на тази парламентарна група са Калина Крумова с 13 въпроса и питания и Цвета Алипиева с 8 въпроса.

### **ПГ на ГЕРБ**

С 29 въпроса и 2 питания, общо 31, ПГ на ГЕРБ се изкачва с две позиции нагоре (след като за предходния мониторингов период беше на последно място по участие в парламентарния контрол). За сравнение през предходния мониторингов период броят на въпросите и питанията са 7. Тежестта на ПГ на ГЕРБ в парламентарния контрол е **5.10 %**.

Само 32 депутати от тази група са били активни, в т.ч. 21 като основни вносители, а 11 като съвносители. Общо 85 народни представители или 72, 65% от състава на групата не са участвали в процедурата по парламентарен контрол.

Средната норма на въпроси и питания на народен представител от ПГ

на ГЕРБ е **0,26** въпроса/питания на депутат, което е най-ниската норма за парламента. Средната норма на въпроси и питания само измежду активните депутати е **0,97** въпроса/питания на депутат, което също е най-ниската норма измежду тази за активните депутати.

ПГ на ГЕРБ няма изявиени водещи в активността си в парламентарния контрол. Депутатите са задали под средната норма въпроси и питания на депутат.

### **Независими народни представители**

Независимите депутати слизат с една позиция надолу в парламентарния контрол. Наблюдава се известно нарастване на броя на поставените въпроси и питания в сравнение с предходния период – 23 въпроса и 7 питания, общо 30. За предходния период общия брой на въпросите и питанията е бил 21. Тежестта на независимите народни представители в парламентарния контрол е **4,93 %**.

Активност през мониторинговия период са проявили 8 независими депутати, от които 6 като основни вносители (и съвносители) и 2 само като съвносители. Средната норма на въпроси и питания на независим народен представител е **2, 73** въпроса/питания на депутат, което е над средната норма за парламента. Средната

норма на въпроси и питания само измежду активните независими народни представители е **3,75** въпроса/питания на депутат, което е под средната норма за активните депутати.

Водещи по активност парламентарния контрол измежду независимите народни представители са Яне Янев с 11 въпроса и 3 питания и Димитър Чукарски с 9 въпроса към членовете на кабинета.

### **ПГ на ДПС**

С 23 въпроса и 2 питания, общо 25, ПГ на ДПС изпада на последно място по активност в парламентарния контрол, след като в предходния период се беше изкачила с една позиция нагоре. Тежестта на ПГ на ДПС в парламентарния контрол е **4,11 %**.

В контрола са участвали 13 народни представители от групата, от които 8 като основни вносители, а 5 като съвносители. Общо 24 депутати или 64,86 % от състава на ПГ на ДПС са били пасивни в парламентарния контрол.

Средната норма на въпроси и питания на народен представител от ПГ на ДПС е **0,68** въпроса/питания на депутат, което е значително под средната норма за парламента, но по-висока от тази на ПГ на ГЕРБ. Средната норма на въпроси и питания само измежду активните депутати е **1,92** въпроса/питания на депутат, което е

също е далеч под средната норма за активните депутати, но отново по-висока от същата за ПГ на ГЕРБ.

Изразени водещи фигури по участие в парламентарния контрол от тази парламентарна група са Лютви Местан с 11 въпроса, от които 10 като основен вносител и 1 като съвносител и Четин Казак с 11 въпроса и питання (10 въпроса и 2 питання), от които 8 като основен вносител и 3 като съвносител.

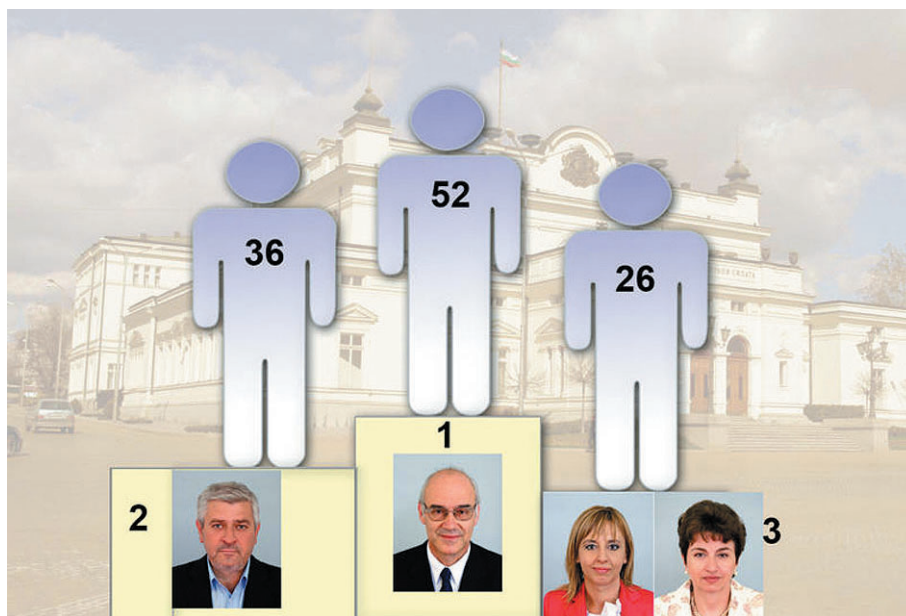
### АКТИВНИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

На първо място е Иван Иванов (ПГ на СК) – 49 въпроса и питання като основен вносител и 3 като съвносител.

Втора позиция заема Ваньо Шарков (ПГ на СК) – 32 въпроси и питання като основен вносител и 4 като съвносител.

Трето място заемат Мая Манолова и Меглена Плугчиева (ПГ на КБ) – с по 26 въпроса/питания като основни вносители.

Очертава се трайна тенденция депутатите Иван Иванов и Ваньо Шарков да бъдат сред най-активните трима народни представители в парламентарния контрол. За първи път в класацията на първите трима се появяват депутати от най-голямата опозиционна фракция.



### III. АНАЛИЗ НА ПРЕДМЕТА И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ВЪПРОСИТЕ И ПИТАНИЯТА И НА ОТГОВОРИТЕ НА МИНИСТРИТЕ



Институтът за модерна политика прави качествена оценка на поведението на министрите в парламентарния контрол. Тя се опира на конституционния принцип, че отчетността на правителството пред Народното събрание е императив, а не въпрос на избор или партийна преценка на отделните министри. Заедно с това, отчетността пред парламента изисква предоставяне на изчерпателна информация и компетентно аргументиране на всички политики, действия и намерения на правителството.

Критерии за оценка на отговорите на министрите са:

- пълнота, задълбоченост, изчерпателност, непротиворечивост на отговорите;
- ясни и категорични управленски позиции, съответстващи на публично заявените програми на правителството и управляващата партия;
- аргументираност, конкретност при отговорите на актуалните въпроси;

- наличие на визия за развитие на съответния ресор, целите, които преследват, последователните мерки и действия, които предприемат за постигане на целите, проблемите, които срещат, както и очакваните резултати от действията си;
- умение за носене на политическа отговорност за предприетите действия;
- съответствие на отговорите с правозащитни стандарти;
- готовност за пълноценен диалог;
- удовлетвореност на поставилия въпроса или питането народен представител.

От тази гледна точка, както се вижда и от аналитичния преглед по-долу, най-незадоволително е поведението на министрите Дянков, Цветанов, Игнатов и Рашидов. Техните отговори в парламентарния контрол се отличават с прекален формализъм, обща фразеология с привкус на откровен партиен популизъм и липса на ясна визия и компетентна аргументация на правителствената политика. Нещо повече, често се демонстрира показно неуважение към Народното събрание и неразбиране на конституционното задължение на изпълнителната власт да се отчита пред законодателната. Същото, макар и в по-малка степен, се отнася до участието в процедурата по

парламентарен контрол на министър-председателя.

На другия полюс като добри примери трябва да се изтъкнат министрите Плевнелиев, Трайков и до известна степен Николай Младенов и Аню Ангелов.

## **1. Министър на регионалното развитие и благоустройството**

Най-често въпроси и питання са задавани към министъра на регионалното развитие и благоустройството Росен Плевнелиев. Интересът към управлението от министъра ресор се е увеличил съществено, като от 24 въпроса и питання към него в предходния период сега те са нараснали на 71.

а) Въпроси към министъра на регионалното развитие и благоустройството

Основна част от въпросите и питаннята са свързани с развитието на транспортната инфраструктура, в частност пътища и съпътстваща инфраструктура, като например:

- автомагистрала „Хемус“, „Тракия“;
- пътищата, обслужващи област Свищов;
- пътища в долината на р. Места;
- пътища в Шуменска област;
- автомагистрала „Струма“;
- пътен възел Бургас – Средец – Созопол;

- аварирали участъци от пътища, част от международни коридори и др.

В тази насока интересът е свързан и с плановете на правителството за изграждане на инфраструктура, тежкото експлоатационно състояние, рехабилитацията, ремонта (спирането на ремонтни дейности), довършването, поддържането на пътищата и осигуряването на средства за изпълнението на съответните строително-ремонтни дейности.

На второ място, повече от 7 въпроса и питання са зададени относно **изпълнението на Оперативна програма „Регионално развитие“**, на **програми, съфинансирани от Световната банка, програми за трансгранично сътрудничество, Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България** и др. Акцент са и въпросите за гарантиране на изпълнението, включително и по отношение на осигуряване на национално съфинансиране в условията на силно намалени бюджетни средства, неизплатени задължения и др.

Въпроси и питання са свързани и с други направления в компетентността на министъра, като например с изграждането на ВЕЦ и пречиствателни станции; концесии на плажове; доизграждане на кейова стена и др.

**По отношение на контролните функции** на министъра се поставят въпроси за предприети мерки при

незаконно строителство, сигурността на конструкции, получаване на разрешение за строеж и др. Интерес има и към **дейността на Агенция „Пътна инфраструктура“** (изпълнение на препоръки от Сметната палата), както и **координацията между агенцията и Националната компания „Железопътна инфраструктура“**, за структурни промени в сектор **ВиК** и дружествата с **държавно участие в същия сектор**.

Като **стратегически важни се припознават и въпроси**, свързани с подобряване жилищните условия на ромите; стартиране на работа по изготвяне на Национална комплексна устройствена схема; кадастрални карти и подробни устройствени планове в общини с компактно ромско население и др.

Откроява се липсата на депутатски интерес към проблемите на регионалното развитие и работата на ДНСК.

#### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Плевнелиев са конкретни и аргументирани. Характеризират се с пълнота и изчерпателност. Съдържат съществена информация за целите, приоритетите, мерките и сроковете за реализация на отделни дейности в сектора на регионалното развитие и благоустройството, както и за резултатите от проверки на неправомерни действия. Министърът поема отговорност

за провежданите политики в предоставения му за управление сектор, включително не бяга от отговори на неудобни въпроси, поставени от народните представители. Отговорите често показват готовност за взаимодействие с народни представители от различни парламентарни групи по конкретно интересуващите ги въпроси. Като цяло и представителите на управляващото мнозинство, и опозиционните партии и независими народни представители изразяват удовлетвореност от получените отговори.

Позитив в сравнение с предходния мониторингов период е, че този министър е отговорил, макар със закъснение, на всички адресирани към него въпроси и питання.

## **2. Министър на здравеопазването**

**Министърът на здравеопазването** е на втора позиция с поставени към нея/него 68 въпроса и питання. Парламентарният контрол върху сектора здравеопазване става все по-активен – за предходния период от правените въпроси и питання към министъра са 27.

### **а) Въпроси към министъра на здравеопазването**

Както и досега основният предмет на парламентарен контрол са **политиките на здравното министерство по отношение на здравната каса**

**(НЗОК), нейния бюджет и формирането му, резервът на касата, неговото (неправомерно) изразходване и участието му във фискалния резерв.** Темата за здравната каса и финансовото състояние на системата на здравеопазването е била обект и на въпроси, свързани със съкращаване разходите в системата; забавянето на разплащания към болници; политиката на Министерството на здравеопазването по отношение финансирането на болничните заведения в страната; финансовото състояние на лечебните заведения в България; въвеждането на финансови лимити за болниците; финансиране реструктурирането на болничните заведения; размерът на натрупаните задължения от болниците; доплащане от страна на пациенти в болници и др.

Друго голямо направление на поставяните въпроси и питання са **политиките по оптимизиране на болничния сектор** – закриването на болници, на отделения към болници; въвеждането на критерии за нива на компетентност и натовареност на болниците; бъдеще на диспансерите. След встъпването в длъжност на новия министър на здравеопазването въпроси се поставят и по отношение **тенденциите и перспективите за развитие на спешната помощ, както и във връзка със споразумението с Български лекарски съюз.** Интерес за народните представители представляват и въпросите, свързани

с работата по проекти (и специално подкрепата за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения; критерии за кандидатстване по оперативни програми и т.н.), **кадровата политика** и ресурси на министерството (основно относно промени в съставите на бордове на директорите на болници, но и по повод кадровия ресурс в министерството), **изготвянето на областни здравни карти и Национална здравна карта, регулиране и намаляване цените на лекарствата, клинични изследвания** на нови лекарства. На вниманието на обществото, посредством парламентарния контрол, са представени и резултати от извършени **проверки** от Изпълнителна агенция „Медицински одит“ в 20 болници, в Изпълнителна агенция за трансплантация и др.

Въпроси са отправяни и по **конкретни казуси** за състояние на конкретни болници, организирани търгове за лекарства, доставка на медицинска техника и др.

Не са отправяни въпроси по глобални здравни теми – заболяемост в страната, мерки за понижаването ѝ, мерки за понижаване на инвалидизацията, смъртността, въпроси, свързани с превенцията на болести и повишаване здравния статус на населението. Също така не са поставени въпроси по придобили обществена популярност теми, като задължителното ваксиниране на децата, които

остават отразени само на ниво медийно пространство.

#### **б) Оценка на отговорите**

В голямата си част отговорите на заемалите през периода на този доклад министерския пост – Ана-Мария Борисова и Стефан Константинов, са незадоволителни. Отговорите не дават необходимата яснота за визията, целите, приоритетите, конкретните мерки и очакваните резултати от провежданата реформа в сектора здравеопазване. Като панацея за реформата се сочат промените в съответните закони без да се държи сметка, че нормативните изменения са функция на провежданата политика, неин инструмент, а не самата политика и не дават достатъчна яснота за предстоящите реформи. Често от отговорите прозират голословни очаквания за осигуряване на финансиране. Подчертава се, че се разчита на финансови средства от европейските фондове, но в същото време подготвяните от здравното министерство изисквания към кандидатите за европейско финансиране силно редуцират броя на лечебните заведения, които могат да се конкурират за получаване на европейски средства.

Не са разработени и обещаните критерии (стандарти) към болниците и правила за разпределянето на финансови средства.

В контекста на провежданата реформа министърът на здравеопазването

е конкретен във връзка с намерението си за извършване на пълна ревизия на всички клинични пътеки. Макар и в правилна посока, тази стъпка е само една от поредица от мерки, които следва да бъдат предприети в сектор здравеопазване.

Повдигнатите от опозицията въпроси и проблеми, свързани с неправомерните действия на НЗОК, изразяващи се в оказване на натиск към болничните заведения да подпишат анекси към договорите си с касата, чрез които да се откажат от не малка част от изработените средства до м. август т.г., както и относно неспазване на сроковете за заплащане от НЗОК, също не срещат ясна позиция от страна на министъра. Обяснява се, че при стриктно спазване на финансовата дисциплина средствата ще стигнат за заплащане по сключените договори до края на бюджетната година, но няма реална аргументация на тези твърдения.

Като цяло отговорите на здравния министър не удовлетворяват народните представители. Като негатив на участието следва да се отбележи и фактът, че здравният министър е отговорил на поставените въпроси и питання със съществено закъснение.

### **3. Министър на финансите**

На трето място по поставени въпроси и питання е **министърът на финан-**

**сите Симеон Дянков** – 57 въпроса и питання. За сравнение – в предходния мониторингов период финансовият министър е заемал пета позиция по този показател.

#### **а) Въпроси към министъра на финансите**

Към министъра са задавани въпроси относно **финансовата ситуация в страната и бъдещите перспективи както по отношение на макрорамката на бюджета, така и по отделни сектори:**

- бюджетните разходи от началото на 2010 г.;
- данъчната тежест в България;
- средносрочната фискална рамка;
- политика на МФ по отношение финансирането на общините; възможности за преотстъпване на част от данъка върху доходите на физическите лица на общините; конкретно състояние на бюджета на определени общини;
- мерки за стимулиране на икономическия растеж и преодоляване на икономическата криза;
- увеличаване на бюджета за здравеопазване; остойносттаване и заплащане на медицинската помощ;
- поети ангажименти по закона за здравето осигуряване; събираемост на здравните вноски и предприети мерки за подпомагането й; поемане на здравноосигурителните вноски от държавните служители;

- средства на НЗОК в БНБ като част от фискалния резерв;
- изпълнението на проекти по програма „Транзитни пътища“ IV и V;
- постъпленията в Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, неизпълнени задължения на министъра по повод фонда, увеличаване на размера на вноските за фонд „Пенсии“ и др.

Голяма част от въпросите са свързани със **средствата, осигурени от Европейския съюз** – от проблеми по изпълнението на програма ФАР, през усвоени средства от ромските малцинства по предприемаческите и оперативни програми, актуално състояние на ОП „Административен капацитет“, подпомагане осъществяването на програми за трансгранично сътрудничество, изпълнение на програми и др. От министъра е искана и информация във връзка с договарянето и изпълнението по частта за Шенген от Инструмента за подобряване бюджетните парични потоци и подпомагане изпълнението на Шенгенското споразумение.

Предмет на контрол са били и **конкретни въпроси по провеждани политики**, като например резултатите от интеграцията на информационните системи на НАП и Агенция „Митници“, кадровата политика в Агенция „Митници“; ползване на данъчни облекчения от млади семей-

ства; допълнителни мерки за ограничаване бюджета на БАН; изпълнение на договора за приватизация на БТК; реформа на държавната администрация; тежкото и влошаващо се финансово състояние на общините и др.

Министърът е сезиран и по отношение на предоставената информация на Оли Рен с твърдения за **неизпълнени договори от предишното правителство** и по повод решението на НС за анализ на ефектите от замяната на част от външния дълг през 2002-2003 г. Министърът на финансите е питан и за обявените намерения за емитиране на външен дълг. Отправени са и въпроси по доклада на **Държавната финансова инспекция при МФ**.

Извън обхвата на упражнения парламентарен контрол към Симеон Дянков остават важни теми, като например: честата смяна във вижданията и правителствените политики в основни сектори като здравеопазване, труд и социална политика; корекциите в прогнозите на МФ за приходната и разходната част на бюджета.

#### б) Оценка на отговорите

Анализът на отношението на Симеон Дянков към парламентарния контрол сочи твърде негативни характеристики. На първо място налице е ясно изразена селективност при отговорите на депутатски въпроси и питания. В много случаи в тях липсват ясни позиции и солидна мотивация.

Често пъти той избягва или направо заобикаля конкретиката на въпроса и отказва да изрази позиция по ръководените от него политики. Дори когато чрез реплика или доуточняващи въпроси депутатите настояват да получат смислен отговор, финансовият министър не дава такъв. Като цяло се създава впечатление за недопустимо пренебрежение към функцията на парламентарния контрол; за двусмисленост и дори за укриване на информация от народните представители. Факт е, че дори на добре аргументирани питання по генерални политики на правителството, като например за намаляването на данъчната тежест – мярка, обявена от самите управляващи за основна за излизане от икономическата криза – или пък за намеренията на правителството да поддържа балансиран бюджет и структурни реформи, съгласно Конвергентната програма от 27.01.2010 г., министър Дянков дава отговори, които са пропити от формализъм и не съдържат солидна аргументация. Причините за подобно неубедително поведение от страна на този министър трябва да се търсят не само в ограничената му политическа и управленска компетентност, но и в цялостното хаотично поведение на управляващите, което се люшка между своите популистки амбиции и реалните проблеми на страната.

В съдържателен план изказванията на министър Дянков са белязани от

много противоречия по отношение на вече заявени управленски насоки, визия и приоритети. Прави впечатление, че почти по средата на мандата на това управление финансовият министър все още обяснява слабостите във финансово-икономическата политика на своето правителство, които водят до задълбочаване на икономическата криза и свързаното с това обедняване на българските граждани, с „наследство“ от минали периоди. Типичен пример за вътрешната противоречивост и популистки заряд в изказванията на Дянков са неговите критики към предходните управляващи за извършени, според него, необосновани разходи в опит да се ограничи икономическата криза и същевременно демонстрираното почти идентично поведение на днешното правителство, което предвижда увеличаване на бюджетния дефицит, нарастване с 800 милиона на разходна част в определени пера и др.

Ако се съди по изказванията на министъра на финансите в парламентарния контрол приоритетни области за това правителство са селското стопанство, вътрешните работи, отбраната, Национална служба охрана, както и инфраструктурните проекти (последното се извежда от липсата на значителни съкращения в бюджета на съответните органи на управление). Същевременно, социално значими области като здравеопазване, образование и социални услуги са

оставени на заден план. Планираните съкращения в общинските бюджети са един от основните акценти в парламентарния контрол, наред с липсата на държавно съфинансиране по инфраструктурни проекти от голямо значение за регионите. От отговорите на Дянков изглежда, че общините, особено в крайдунавските райони, сякаш не са проблем на управляващите и те не са планирали специални политики за стимулиране на тяхното развитие и повишаване стандарта на живот.

Любопитен факт е, че единственото детайлно и обстоятелствено изказване от страна на министър Дянков е в отговор на въпрос от депутатката от ГЕРБ Моника Панайотова относно стимулите за младите хора да работят в държавната администрация. Този изолиран случай, на фона системното повърхностно и пренебрежително отношение на Дянков към парламентарния контрол, и старанието да се отговори на такъв не особено приоритетен, но пък зададен от представител на управляващата партия въпрос, свидетелства по-скоро за теснопартиен манталитет, а не за държавническо поведение и респект към конституционно установеното съотношение между властите.

Единственият позитив в участието на министъра на финансите в парламентарния контрол е, че за разлика от предходния мониторингов период, в този Дянков, макар и с прекомерно

закъснение, е отговорил на всички поставени към него въпроси и питання.

#### **4. Министър на икономиката, енергетиката и туризма**

На четвърта позиция за този мониторингов период се нарежда **Трайчо Трайков, министър на икономиката, енергетиката и туризма**. Забелязва се значително повишаване на броя на въпросите и питанията към него – от 22 за предходния на 55 за настоящия период на наблюдение.

##### **а) Въпроси към министъра на икономиката, енергетиката и туризма**

Основно са задавани въпроси и питання, свързани с **енергетиката и енергийната политика** на страната, като например: създаването на енергийна борса; електроенергия от АЕЦ „Козлодуй“ – реализация и приходи от продажбата ѝ, удължаване лицензите за експлоатация; проблеми в централата; АЕЦ „Белене“ – постигнати резултати по проекта, замразяването му, текущите финансови и технически ангажименти от българска страна, участие на Китай в строежа на централата; бъдещето на Българския енергиен холдинг; цена на електрическата енергия и ценообразуването ѝ и др.

**Топлофикацията**, като подотрасъл на енергетиката, също е обект на пар-

ламентарен контрол и по-специално въпросите в тази насока са свързани с:

- решение на Европейската комисия по искането на България за отлагателен срок за пет топлоелектрически централи;
- износ на електроенергия и източване на електроразпределителни предприятия чрез изнасяне на услуги;
- Продажна цена на топлинна енергия; разходи за топлоенергия;
- предлагане на Българска фондова борса на държавния дял от ЕОН;
- присъединяване на фотоволтаични и ветрогенераторни централи към електроразпределителните мрежи;
- проект „Горна Арда“;
- дейности в „Мини Перник“ ЕАД и „Мини Марица Изток“ ЕАД и др.

Специално относно **природния газ и изграждането на газопреносни мрежи** са задавани въпроси и питаня, свързани с:

- изграждането на трансграничните връзки на българската газопреносна мрежа със съседните страни;
- проучвания за наличие на шистов газ в страната;
- доставки на природен газ за България – постигнати договорености по цената, изграждане на трансгранични връзки, проучвания за наличие на шистов газ;
- транзит на руски природен газ през територията на страната и др.

И в този период продължава засиленият интерес на народните представители към **проекта „Южен поток“**, поставят се и въпроси, свързани с изпълнението на изискванията на **Третия енергиен пакет на Европейския съюз**.

Застъпена е и дейността на министерството във връзка с **управлението на еврофондовете**. Зададени са 2 въпроса във връзка с изпълнението на ОП „Конкурентоспособност“ и усвояването на средства. **Кадровата политика** в и на министерството е предмет също на 2 въпроса (политиката в министерството и по отношение на „Булгартабак“).

**Конкретни казуси**, отправени към министър Трайков, са свързани със: заплаха за живота и собствеността на гражданите при добива на въглища от открития рудник „Република“ – Перник; злоупотреби при обществени поръчки, извършване на незаконен добив в находище и др.

Отправени са **само два въпроса в сектор икономика** – относно спада на БВП през първото тримесечие на 2010 г. и относно състоянието на преките инвестиции в страната.

Прави впечатление, че в условия на икономическа и финансова криза в страната, депутатите не са се интересували и не са поставяли икономически въпроси – стратегии за преодоляване на стагнацията и подобряване на икономическите параметри, планове

за смекчаване ефектите на кризата. В ситуация, в която предприятията се задъхват, а гражданите изпадат във все по-неблагоприятна финансова ситуация, икономическото развитие отвъд всякаква логика остава на заден план в програмата на парламентарния контрол.

Към министър Трайков не са задавани въпроси, свързани с туризма. През най-активния туристически сезон, когато се осъществява значителен икономически растеж, депутатите не поставят въпроси, свързани с плановете и визията на правителството (и в частност на министерството) за насърчаване развитието на отрасъла и за провеждането на целенасочена държавна политика за популяризирането му.

#### **б) Оценка на отговорите**

Прави впечатление, че в своите отговори министър Трайков полага усилия да бъде максимално конкретен, ясен и изчерпателен. Не винаги успява да бъде такъв, обаче, поради липсата на ясни позиции на българското правителство по част от енергийните проекти.

От съдържателна страна, отговорите на този министър дават известна яснота за провежданите политики и резултатите от тях, като: постигнато намаление в цената на природен газ; продължение на преговори за строителство на АЕЦ Белене; различен етап на осъществяване на договоре-

ности за изграждане на трансграничните връзки на българската газопреносна мрежа и др. При проследяване отговорите на министъра в по-дълъг период от време се откроява колебанието в позициите на министъра по отношение на енергийните проекти. В допълнение, липсва ясна позиция дали правителството и конкретно министърът подкрепят предприемането на необходимите стъпки за продължаване функционирането на пети и шести блок на АЕЦ „Козлодуй“ до 2030 година, а не до 2017 и 2019, каквото е решението до сега.

Положително се оценява фактът, че министъра на икономиката, енергетиката и туризма е отговорил своевременно на почти всички поставени към него въпроси и питання.

### **5. Министър на земеделието и храните**

На пета позиция е министърът на земеделието и храните **Мирослав Найденов** с адресирани към него общо 53 въпроси и питання. Това е ръст спрямо предходния мониторингов период, когато въпросите и питаннята към него бяха общо 21.

#### **а) Въпроси към министъра на земеделието и храните**

Голяма част от въпросите и питаннята са насочени към **политиките и мерките по усвояване на средствата от Програмата за развитие на селските райони**, тъй като тя е ос-

новен инструмент за финансиране на сектора, **както и по други програми** (САПАРД). Поставяни са въпроси и за държавните субсидии, за изплащането на парични премии по Закона за тютюна и тютюневите изделия, за политиката по отношение тютюнопроизводството, за средствата за фермери – собственици на животни, попадащи в Националния генофонд и др. Народните представители са задавали въпроси и питання, свързани с редица **нарушения** и проблеми в ДФ „Земеделие“, забавяне плащанията на фирми и др.

Към министъра са отправяни редица **конкретни казуси**: от изготвяне на планове за земеразделяне, невъзстановени земеделски земи в различни райони, продажба на земеделска земя от Държавния поземлен фонд, до изграждане на екарсажи, предстоящи кампании по гроздобер, работа на лаборатории към ветеринарномедицински служби и др. Интерес представляват и ефектите от прилагането на **стандарта „Стара Планина“**.

Макар че народните представители отправят въпроси и питання, свързани с провежданата политика **в европейски контекст** (процедура по признаване на гроздовата ракия като национален продукт от Европейския съюз; позицията на България по клонирането на животни за храна в Европейския съюз) прави впечатление, че към министър Найденов не са отправяни въпроси по стратегически

важните за България насоки за развитие на земеделието, от гледна точка на осигуряването на нови пазари, преговори за засилване на износа и разширяване разпознаваемостта на българските продукти извън границите на държавата, подготвянето на промоционална кампания на българското земеделие.

#### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Найденов като цяло са добре структурирани, конкретни и изчерпателни, придружени с предоставяне на детайлна информация. От съдържателна страна – министърът не заобикаля неудобни въпроси и предоставя информация на Народното събрание, дори когато тя не е интерес на министерството. Така например, по най-често задаваните въпроси, свързани с Програма за развитие на селските райони, отговорите на министъра сочат, че основен проблем за разплащането с бенефициенти и за активно и пълноценно усвояване на средства по европейските програми е тежката бюрократична структура и тромавите процедури по участие, одобрение, проверка, сключване на договор, изпълнение и контрол. Друг структурен проблем, обозначен в отговорите на министъра е недостигът на административен капацитет.

От дебатите по проблемите на тютюнопроизводството става ясно, че в управляващото мнозинство има извест-

ни противоречия. Предложенията на министър Найденов, който поддържа сектора като важен не само от икономическа, но и от демографска и социална гледна точка, са били отхвърлени от финансовия министър и от министър-председателя (видно от стенограма от заседание на Министерски съвет); че производителите ще бъдат подпомагани по нова система, съобразена с европейското законодателство и одобрена от Европейската комисия, и че се работи по програми за адаптиране на населението и преназначаването му към друг поминък.

От друга страна, министърът не поема достатъчна отговорност за извършваната дейност. Често, при получени забележки за забавяния, невършена работа, слаби резултати, незадоволителни постижения, той „дежурно“ прехвърля отговорността на предходни правителства.

Положително е, че министърът на земеделието и храните участва пълноценно в парламентарния контрол, не отказва отговор на реплики и уточняващи въпроси, стреми се към сътрудничество с депутатите по интересуващи ги въпроси. Ето защо, често народни представители от различни парламентарни групи изразяват удовлетвореност от получените отговори, дори и да не са съгласни със заявленията от министъра позиции.

Като негатив на участието на министъра на земеделието и храните в

парламентарния контрол следва да се отбележи фактът, че министърът твърде често отговаря със закъснение на поставените към него въпроси и питания от народни представители.

## **6. Министър на вътрешните работи**

На шеста позиция със значително завишен интерес спрямо **сектора вътрешни работи**, се нарежда **министър Цветан Цветанов**. Въпросите и питанията към него са се увеличили неколккратно – от 12 за предходния мониторингов период и заемана тогава осма позиция, на 47 въпроса и питания.

### **а) Въпроси към министъра на вътрешните работи**

Основен интерес за депутатите и предмет на парламентарен контрол е **организацията на работата в МВР**, като например:

- организацията и подобряване на работата системата на МВР;
- проверките по жалби на граждани;
- исканията на протестиращите лица;
- мерките за преодоляване на бюджетния дефицит;
- ведомствените жилища на служители и др.

Друго основно направление на въпросите и питанията е свързано със зачестилите в последните месеци **не-**

**правомерни действия на полицейски служители, включително и случаи на полицейско насилие, като например:**

- нанесен побой и унищожени вещи от страна на служители на МВР;
- полицейско насилие над граждани в гр. Кърджали;
- самоволно тълкуване и прилагане на Закона за движение по пътищата и др.

Следващо направление са въпроси и питання във връзка с **работата по конкретни криминални прояви**, като: предотвратяване на взломни кражби в изолирани вилни зони и слабонаселени места в община Своге; мерки на МВР за предотвратяване на високия брой ПТП през летния сезон; борба с ромската престъпност в Козлодуй и други, като тук повече от един път се поставя въпросът за зачестилите ксенофобски прояви.

Депутатите търсят **резултатност от работата на министерството**: при провеждане на специализирана полицейска операция „Мутрите“ в Ямбол; при регистрация на превозни средства и т.н. Предмет на контрол са били и **проблемите при издаването на новите документи за самоличност** – в тази насока са зададени 4 въпроса. Въпрос е зададен и относно **процеса на разполагане и разгръщане на система за видео контрол и наблюдение по българските пътища и магистрали**. Отправяни са и

други въпроси по **актуални казуси и за мерките за преодоляване на бедствени ситуации и аварии**; за финансови злоупотреби в бившето Министерство на бедствията и аварииите; нарушения в Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“; дейността на Държавната комисия за сигурността на информацията и на Националния съвет за сътрудничество по етническите и демографските въпроси и др.

Прави впечатление, че народните представители **не са упражнили необходимия системен парламентарен контрол по изпълнението от страна на МВР и правителството на една от най-важните препоръки в Доклада на Европейската комисия за напредъка на България от 2010 г.** – за подобряване на работата в досъдебното производство и за повишаване на професионализма на българската криминална полиция, за да има капацитет да осъществява разследвания в съответствие с добрите европейски практики.

#### **б) Оценка на отговорите**

Анализът на поведението на вътрешния министър Цветанов в парламентарния контрол сочи, че той отговаря изчерпателно, доколкото законът позволява, главно на въпроси за проверки и разследвания срещу криминално проявени лица.

Крайно незадоволителни, обаче, са неговите отговори по всички остана-

ли теми. Изключително лош пример за неразбиране на ролята на политическото ръководство на МВР е липсата на ясна и категорична позиция в отговорите на Цветанов в подкрепа на императивния правозащитен стандарт – разследващите органи във всички свои действия да спазват върховенството на закона и върховенството на човешките права. Тревожен симптом, например, е неговата позиция в дебатите по случаи на полицейско насилие, която се характеризира с недопустим уклон в предварителна и необоснована защита на полицейски действия, за които има основателни съмнения за злоупотреба с власт и нарушаване на гражданските права. Както е добре известно, недопускането на такъв уклон от страна на ръководството на МВР преди да е извършено ефективно разследване на твърденията на граждани за полицейско насилие, е един от императивните стандарти, произтичащи от практиката на Съда в Страсбург.

По втория кръг от въпроси в парламентарния контрол – относно организацията на работа в МВР – от отговорите на министъра се стига до извода, че целта е единствено извличането на партийнополитически дивиденди, а не реформирането на системата чрез намаляване на прекалено раздутия административен щат на МВР, повишаване на ефективността и професионализма на органите на МВР. Досега Цветанов не е предста-

вил, например, конкретна и обвързана със срокове визия за практически мерки по изпълнение на цитираните по-горе препоръки в Доклада на Европейската комисия, които се отнасят до полицията и досъдебното производство.

Като цяло отговорите на министър Цветанов са предимно с пропагандно съдържание, „черно-бели“, недостатъчно аргументирани от гледище на гражданските права и ефективността на МВР. Систематичната цел на участието му в парламентарния контрол е да бъде представена изцяло в светли тонове неговата собствена дейност като министър и да се прехвърли отговорността за всички реални проблеми и допуснати слабости в неговата работа на предходното управление и даже на демократичните промени въобще.

Не получи задоволителни отговори в парламентарния контрол и скандалът с необяснимото забогатяване на министър Цветанов. Не бяха посочени конкретни аргументи за произхода на близо четвърт милион лева, с които той е платил в брой и/или по банков път за придобитите апартаменти, които при това са закупени от частна фирма изпълнител на многомилионни държавни поръчки по време на това управление.

Много въпросителни от правозащитно гледище предизвиква и безпрецедентното огласяване на стенограми от специални разузнавателни средства в

заседанието за парламентарен контрол на 3 декември 2010 г., включително дали това е станало с надлежно, предварително разрешение от съответния наблюдаващ прокурор.

Като позитив на участието на министъра на вътрешните работи в парламентарния контрол следва да се отбележи фактът, че министърът е отговорил на всички поставени към него въпроси и питання.

Негативно трябва да се оцени обаче случаят през ноември, когато министър Цветанов отложи участието си в петъчния парламентарен контрол под предлог, че има неотложни правителствени ангажименти, а от официално обявената му програма за деня стана ясно, че е ангажиран с мероприятия или с партиен характер, или със значимост, която не може да обоснове неизпълнение на конституционното му задължение да се отчита пред парламента.

## **7. Министър на труда и социалната политика**

От осма на седма позиция се изкачва **министърът на труда и социалната политика Тотю Младенов** – има завишаване на отправените към него въпроси и питання от 12 за предходния мониторингов период на 41 за настоящия.

### **а) Въпроси към министъра на труда и социалната политика**

Сред основните направления на парламентарния контрол са насоките на **пенсионната система; безработицата** и нейната динамика в различни райони на страната, мерки за намаляването ѝ и за активни политики за повишаване на заетостта; подпомагането на уязвими групи: ограничаване на обхвата на лицата, участващи в Национална програма „Асистенти на хора с увреждания“; реализация на социална услуга „Лични асистенти на хора с увреждания“; медицински изделия и помощни средства за хората с увреждания; очакваното увеличение на цените на газта, електроенергията и топлоенергията и негативното му въздействие върху социално слабите; права на социално слабите; забавеното плащане на семейните помощи за деца; състояние на домове за стари хора; интеграцията на ромите; изпълнението на проект „Социално включване“ и др. Част от въпросите са **тясно свързани с провежданата здравна реформа**, между които събирането на здравноосигурителните вноски от НОИ, политиката за гарантиране навременното получаване на обезщетенията при заболяване и др. Във връзка с тежката социално-икономическа ситуация не малка част от поставените въпроси се отнасят до **усвояване на финансови средства от министерството, както и възстановяване на разходвани средства, неиздължени трудови възнаграждения** и др.

## б) Оценка на отговорите

Отговорите на министър Тотю Младенов относно планираните реформи в пенсионната система и мерките за борба с безработицата са незадоволителни. Липсата на визия и воля за провеждане на пенсионната реформа се оправдава с „дежурното“ клише за наследството от предишното управление. По повод мерките за ограничаване на безработицата и насърчаване на заетостта, министърът предоставя детайлна информация за различни проекти, но е видима липсата на дългосрочна стратегия на това правителство за преодоляване на проблемите с безработицата. Голяма част от народните представители отбелязват, че не са доволни от отговорите на Тотю Младенов. Този министър често отговаря със закъснение на поставените към него въпроси и питания от народни представители.

## **8. Министър на околната среда и водите**

На осма позиция се нарежда **министърът на околната среда и водите Нона Караджова**, като броят на въпросите и питанията към нея значително нараства – от 14 за предходния период на 40 за настоящия.

### **а) Въпроси към министъра на околната среда и водите**

В сектор **околна среда и води** като най-значителен се очертава въпро-

сът относно разходи за балиране, изграждане / експлоатационно поддържане на **депа за отпадъци** и заводи за преработката им в различни райони на страната (10 въпроса). Друг важен въпрос е свързан с прилаганата политика и конкретните мерки на министерството при **съчетаване на опазването на биологичното разнообразие и защита на живота и поминъка на хората** в планинските райони. Има **висок интензитет на въпроси, свързани с дейности по проекти, финансирани от различни финансови източници**, като например изграждане на канализационна мрежа и на пречиствателна станция за отпадни води на гр. Сливо поле; изграждане на регионално депо за битови отпадъци за района на Велико Търново; изграждане на водопровод в община Аврен; проект за воден сектор на гр. Сливен и други подобни. Редица въпроси са свързани с **конкретни казуси**: екологични оценки на обекти; бъдеще на ТЕЦ; приемане на утайки в хвостохранилище; радиационна обстановка на залива Вромос; конкретни жалби от граждани както и **по повод организацията на работа в министерството** – сключени граждански договори; средства за допълнителни материални стимули; кадрова политика и др.

В същото време не са задавани въпроси по повод приоритетите на България по отношение на стратегия „Европа 2020“, където опазването на

околната среда е един от основните приоритети.

#### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Караджова са конкретни и аргументирани. Прави впечатление предоставянето на обстойна и детайлна информация по почти всеки от поставените въпроси, дори когато информацията не е интерес на министерството. Пример в тази насока е отговорът по отношение на приоритетите за построяване на пречиствателни станции.

Министърът е отговорила на поставените към нея въпроси и питання, но на някои от тях – със закъснение.

### **9. Министър на образованието, младежта и науката**

От шеста на девета позиция слиза **министърът на образованието, младежта и науката Сергей Игнатов** – 34 въпроса и питання за текущия мониторингов период (15 за предходния).

#### **а) Въпроси към министъра на образованието, младежта и науката**

Най-често отправяните въпроси и питання към министър Игнатов са провокирани от извършваната в ресора реформа във висшето образование и свързаните с нея тежко финансово състояние и безпрецедентно орязани държавни субсидии на реди-

ца университети – 10 въпроса и питання относно университети в София, Габрово, Благоевград, Бургас, Плевен и др. (над 15 висши училища), както и във връзка с нарушения по повод обявзени магистърски програми. Друг акцент в парламентарния контрол са нарушения на законодателството от страна на министерството и неговата кадровата политика. Образователната политика в средните училища също е обект на контрол, основно по повод интеграция на деца и ученици от етнически малцинства, подпомагане на деца и ученици със специални образователни потребности, осигуряване на автобуси за ученически превози, подпомагане хранене на деца, закриване на паралелки и др. Сферата на образованието е една от най-проблематичните и изискващите спешни, цялостни и задълбочени реформи. Въпреки това въпросите, свързани с учебните заведения, отправени към министъра, засягат основно финансирането. Депутатите не поставят акцент върху предвидените мерки за оптимизиране на системата, за повишаване на качеството на обучение и нивото на произвежданите кадри и пр. Повдигнатият от Българската православна църква въпрос за преподаването на религия в училищата също не е поставян по линия на парламентарния контрол.

#### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Сергей Игнатов са едни от най-незадоволител-

ните и оставят впечатление за незаинтересованост, липса на ангажираност, формалност и отказ за внасяне на яснота по ключови реформи. Това дава основание още веднъж да се подчертае, че подобно поведение свидетелства не просто за управленския капацитет на министъра, а и за липсата на уважение към конституционните процедури и съотношение между властите.

Основен белег на отговорите на Игнатов е отказът да се даде обосновка на планираните реформи и оръзяването на държавната субсидия за висшите училища. Прави впечатление, че единствено на въпросите за финансовото състояние на СУ „Св. Климент Охридски“ той е дал по-пространен отговор, докато за другите висши училища се придържа към кратки, формални отговори, с които само се съобщава стойността на субсидията и размера на редуцирането ѝ. Това поведение създава впечатлението, че министърът е вестносец, а не за генератор на идеите за конкретни политики и политическо лице, което носи отговорност за действията на министерството. Въпреки откритото недоволство от качеството на отговорите и задаването на уточняващи въпроси, министърът на образованието по правило отказва дублика. Липсата на аргументирана обосновка на провежданата политика, на представяне на дългосрочните ѝ цели и очакваните резултати, на поставянето на

непопулярните мерки в контекста на един по-широк план за действие, непрозрачността на метода за вземане на решения създават усещането за нелегитимност на действията, за недоизказани корисни мотиви. От уклончивите и негълни отговори не става ясно дали зад съкращенията в бюджетите стоят разчети и извършени анализи, дали са подкрепени от някаква идея за планирана поетапна реформа и ако да – каква е тя. Министърът мълчи и по въпроса за други евентуални мерки, обмисляни при планиране на реформата като структурни промени и оптимизиране броя на ВУЗ-овете, което би довело до повишаване конкурентоспособността, ревизия на преподаваните специалности, обвързването им с нуждите на бизнеса, възможностите за самостоятелна издръжка на някои университети и конкурсно финансиране и допълнително субсидиране за постигнати резултати.

Проблематичен е и въпросът за планирана външна международна оценка на качеството на научноизследователската дейност на българските висши училища. От отговора на министъра се разбира, че макар целта да е да се създаде „база за определяне и разработване на дългосрочни научни програми в университетите по приоритетни области, като се осигури концентрация на ресурси там, където има потенциал и визия за развитие“ и да се „определи потенциала на уни-

верситетите“, във въпросната оценка няма да са включени частните вузове, което автоматично повдига съмнения относно мотивите за подобни действия. Допълнителен проблем е и финансирането на подобна оценка в ситуация на финансова криза.

В отговорите на въпроси по отношение на конкретни казуси по кадрови проблеми като провеждането на конкурси за заемане на ръководни длъжности, назначаване на директор и проверка действията на регионален инспектор, Сергей Игнатов не подхожда толкова формално и избирателно. Напротив, отговорите му са аргументирани, обстоятелствени, подкрепени с факти, дати, цифри, което би могло да означава, че има други причини за нежеланието на министъра да даде повече яснота относно реформата във висшето образование.

Като позитив на участието на министъра на образованието, младежта и науката в парламентарния контрол следва да се отбележи фактът, че министърът, макар и понякога със закъснение, е отговорил на всички поставени към него въпроси и питання.

## **10. Министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията**

На десета позиция е **транспортният министър Александър Цветков** с отправени към него 31 въпроса/питания (12 за предходния период).

### **а) Въпроси към транспортния министър**

Предмет на парламентарен контрол са били бъдещето на Български пощи ЕАД; проблемът с преобладаващите турски радиостанции по българското Черноморие; състоянието на БДЖ неспазване на европейското законодателство за достъп до железопътната мрежа; закриване на пощенски клонове; таксиметрови превози; реализация на проекти и др. Министърът е сезиран с конкретни казуси, като: железопътни катастрофи, разследвания в БДЖ и в ИА „Автомобилна администрация“, мерки за намаляване на шума от летище Бургас и др. Внимание е отделено и на скандала около лобистката поправка в Закона за автомобилните превози, внесен от МС и в последствие оттеглен. Не са били предмет на контрол важни теми, като например развитието на информационните технологии.

### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Цветков са конкретни и изчерпателни, но с ограничен обхват. В поредица от отговори става ясно, че конкретният въпрос

или питане не е от компетентността на министъра. Задоволителни са отговорите на поставени въпроси, свързани с конкретни казуси и по повод проверки за неправомерно поведение. Като цяло министър Цветков е отговарял на отправените към него въпроси и питання.

## **11. Министър на културата**

**Министърът на културата Вежди Рашидов** заема единадесета позиция в рамките на парламентарния контрол – с 26 въпроса/питания (5 за преходния период).

### **а) Въпроси към министъра на културата**

Засиленият парламентарен интерес е провокиран главно **противоречивите планове за оптимизиране броя на музикалните театри, оперните, балетни и филхармонични дружества** – почти половината от всички въпроси, зададени към министъра се отнасят именно до планираните реформи и бъдещето на посочените културни организации в градовете София, Русе, Пловдив, Разград, Кърджали, Видин, Силистра, Варна. Второ направление на депутатските въпроси и питання е свързано с мерките за опазване на различни паметници на културата в страната и в чужбина. Друга важна тема, засегната от депутатите, е свързана с **връщането на управлението и стопанисва-**

**не на НДК на Министерството на културата.** Не са останали извън обхвата на парламентарния контрол и действията на министъра, свързани с изграждане на Българския Лувър.

### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Рашидов са формални, недостатъчно аргументирани, липсва им конкретика. По отношение на устните отговори, едва в края на изказването си министърът дава в рамките на едно-две изречения по-конкретен отговор на поставения му въпрос, като в останалата част от времето представя обстоятелствен преглед на предишни решения, ненужни изброявания, излишна странична информация и детайли по несъществени аспекти на поставения въпрос. Прави впечатление, че и в писмените си отговори министърът е твърде обстоятелствен, изпада в детайли, без обаче да дава достатъчно ясен и категоричен отговор на поставения въпрос.

От съдържателна страна, относно формата в сферата на музикалните театри, оперно-филхармоничните дружества, балетите, отговорите на министъра създават впечатление за липса на цялостна политика и „работа на парче“. Отговорите му не са подкрепени анализи или проучвания, показващи конкретната необходимост от въпросната реформа. Аргументи са повърхностни: „по-голяма мобилност“ на трупите да

показват продукцията си в региона, „по-голям бюджет“ след обединяването на държавния музикален театър и балетно студио „Арабеск“, „от 20 балерини 4 ако са съкратени. Твърде объркани са изявленията на Рашидов за съотношението между държавна субсидия и генерирани приходи. От думите му става ясно, че „оптимизацията“, „обединяването“ и „редуцирането“ се дължат на огромната диспропорция между плащания от страна на държавата и средства, които въпросните организации сами осигуряват като приходи от представления. Министърът казва, че „никъде по света няма 57 театъра да се издържат от държавата.“ От друга страна, министърът не дава индикации, след като горепосоченият принцип е водещ за реформата, да са предвидени мерки за спиране на субсидиите и преминаване на театрите към самоиздръжка или за планирано конкурсно или проектово финансиране. Изказванията му се раздвояват между пазарни аргументи за рентабилност и възвращаемост и схващането за културата като специфична сфера, която не може да бъде оставена единствено на регулацията на пазара. В крайна сметка Рашидов не изразява ясно управленско становище, а както самият той твърди в един от отговорите си – „има притеснения как да проведем тази реформа.“

Половината от отговорите на министъра са просрочени.

## **12. Министър-председател**

Дванадесета позиция заема **министър-председателят Бойко Борисов** – 25 въпроса/питания. Интересът към дейността и на министър-председателя се е увеличил спрямо предходния мониторингов период.

### **а) Въпроси към министър-председателя**

**Въпросите и питанията, отправени към министър-председателя**, в съответствие с Правилника за организацията и дейността на НС, са свързани предимно със стратегическата и концептуална насоченост на действията и политиките на правителството.

Основните въпроси/питания са свързани с:

- Концепцията за разработване на Националната програма за развитие; НПР на България в контекста на стратегията на ЕС „Европа 2020“;
- Участие на България в Европейския съюз и доклада на министър-председателя в тази насока; готовността на България за членство в ЕС;
- Приемане на Стратегията за устойчиво развитие на страната;
- Политики на правителството в условията на задълбочаваща се икономическа криза за финансовото оцеляване на общините;
- Аграрната стратегия на страната и състава на Съвета за развитие при Министерския съвет;

- Политиката на правителството за достигане на средноевропейско ниво на доходите.

Друга важна насока на парламентарния контрол е **състоянието и развитието на енергетиката** – постигнати резултати в преговорите по големи енергийни проекти, изпълнение на законодателството на Европейския съюз в документите на проекта „Южен поток“, участието на България в заседанието на Политическия комитет на проекта „Набуко“, финансиране участието на НЕК в проекта „Горна Арда“, както и конкретни казуси в този сектор като нарушения при застраховането на държавните енергийни дружества.

Други теми на парламентарен контрол са били: **плановите на правителството за съдействие от страна на Световната банка за използване на средства по оперативни програми на ЕС**; възстановяването на собствеността на държавни имоти, забавеното усвояване на държавно гарантирани земи за рехабилитация и ремонт на пътната инфраструктура, въвеждането на нов данък върху застрахователните премии; проблематиката на ромската общност; политиката на правителството по отношение на обезпечеността на сключваните договори и др.

Не липсват и въпроси и питания, свързани с политиката спрямо преходните управления/управляващи

на страната: относно политиката за търсене на отговорност от бившите управляващи; действията на Министерски съвет, произтичащи от Решение на Народното събрание от 18.12.2009 г. за спиране на разпореждането с поземлени имоти, земеделски земи, гори, сгради и движими вещи, за които има постановени решения за признаване и възстановяване правото на собственост или са дадени като обезщетение на наследниците на бившите царе Фердинанд I и Борис III и за спиране на експлоатацията и строителната дейност в посочените имоти; политиката на икономии на Министерския съвет и продължаващата охрана на лидерите на тристранната коалиция и г-н Румен Петков и др.

#### б) Оценка на отговорите

Отговорите на министър-председателя се характеризират с най-висока степен на популистко-пропаганден тон и аргументация. В опростен вид, те се свеждат до дежурното партийно клише на управляващите, че всички проблеми в държавата и всички грешки и слабости на днешното управление се дължат единствено и изцяло на „лошо наследство“ от предходните мандати. Без да коментираме несъстоятелността на подобни твърдения и то в средата на управленския мандат на ръководеното от Борисов правителство, трябва да се подчертае впечатлението, че министър-председателят избягва да формулира и обо-

сновава каквито и да е стратегически и концептуални насоки в работата на правителството. В отговорите му се съдържа главно текуща информация за конкретни действия на правителството в определени сектори. От друга страна, типичен негов подход е да отговаря с емоционални ретроспекции в миналото на конкретни въпроси, които изискват конкретен отговор. Има и разлика между устните и писмените отговори на министър-председателя. Докато прякото му участие в заседанията за парламентарен контрол често е формално, в писмените отговори се съдържат конкретни факти и данни, обосноваващи провежданите от правителството политики.

В същото време, позитивно следва да бъдат оценени отговорите относно създаване на Националната стратегия за устойчиво развитие на страната, както и по повод отношенията между България и Световната банка за използване на средствата по програми на ЕС, в които отговори министър-председателят изразява обективна, прагматична и категорична позиция.

Премиерът е отговорил своевременно на всички въпроси и питання, постъпили по време на парламентарния контрол.

### **13. Министър правосъдието**

**Към министъра на правосъдието** **Маргарита Попова** са отправени 19 въпроса (срещу 9 за предходния период).

#### **а) Въпроси към министъра на правосъдието**

Предмет на парламентарен контрол са били мерките за избягване затруднения в работата на Търговския регистър; състоянието на бюджета на Националното бюро за правна помощ; договори за правна помощ с други държави; проектите на организациите за обществена полза; осъществяване на контрол върху дейността на частните съдебни изпълнители, лишаване на служителите на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ от права; неизплатени средства за служебна защита за 2010 г. и др. Прави впечатление, че на министър Попова не са задавани въпроси, свързани с Доклада на Европейската комисия за напредъка на България за 2010 г. и забележките към правосъдната система в него. Народните представители не са проявили инициатива по въпросите за реформата в досъдебното производство, по-специално за наличието или липсата на координирани действия между правосъдното министерство и Министерството на вътрешните работи в тази сфера. Встрани от парламентарния контрол остава и темата за специализираните съдилища.

#### **б) Оценка на отговорите**

Министър Попова предоставя конкретна, актуална и изчерпателна информация в отговорите си. Недостатък е закъснението на отговори на поставени от народните представители въпроси.

### **14. Министър на външните работи**

На четиринадесета позиция със 17 въпроса/питания се нарежда **външният министър Николай Младенов**. Наблюдава се завишаване на броя на въпросите в сектор външна политика (8 за предходния период).

#### **а) Въпроси към министъра на външните работи**

Въпросите (питанията), поставяни по отношение на сектор **външна политика**, са по-широкоаспектни в сравнение с предишния мониторингов период. Така например, предмет на парламентарен контрол са били: стратегическия преглед на дипломатическите служби; дейността на МВнР по повод Официалната помощ за развитие; защитата на българските интереси в проекта „Южен поток“; въпроси по повод дипломатически отношения с други държави и др. Поставяни са и въпроси по **конкретни актуални казуси**, като отвлечени кораби с български екипажи; позицията на правителството по казуса с върнатите български граждани от Франция; издаване на визи за руски и

украински граждани; разрешаване на имуществени въпроси на наследниците на тракийските бежанци и др.

#### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Младенов са ясно структурирани, аргументирани, пълни и изчерпателни. Прави впечатление позицията му по отношение на проекта „Южен поток“, според която България се нуждае от енергийна алтернатива и не трябва да се отказва от който и да е бъдещ проект. Откроява се и позицията на този министър относно необходимостта от оптимизацията на дипломатическите служби след анализ и оценка на реалната ситуация и бъдещите перспективи на взаимоотношенията на България с трети страни. Народни представители от различни парламентарни групи изразяват своята удовлетвореност от получените отговори от министъра.

Отговорил е своевременно на всички поставени към него въпроси и питания.

### **15. Министър на отбраната**

На петнадесета позиция, с отправени към него 15 въпроса, е **министърът на отбраната Аню Анев**.

#### **а) Въпроси към министъра на отбраната**

На министъра са поставяни **въпроси, свързани с политиките за раз-**

**вигие на отбраната и въоръжените сили:** преглед структурата на въоръжените сили; участие на страната ни в системата за противоракетна отбрана; съкращенията в Социалната агенция; промени в модела за пенсиониране на кадрови военнослужещи; съкращаване на преподаватели и служители във НВУ „Васил Левски“ и др. Друг акцент в парламентарния контрол е свързан **със структури към Министерството на отбраната и към въоръжените сили и тяхната дейност** – завод „Терем“, Интендантско обслужване ЕАД, стопанисването на военни имоти и др. Не са отпразвени въпроси за въвеждането на правила за прозрачност, вътрешна конкуренция и публичен контрол върху дейността на въоръжените сили, както и за стратегическите приоритети на България в контекста на развитието на отбраната и въоръжените сили в международен план и др.

#### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Ангелов са конкретни и аргументирани, представят целите и плановете за реформи в управляваното от него министерство. По същество, министърът предоставя необходимата информация за реорганизацията в администрацията на Министерството на отбраната и в Щаба на отбраната и припознава приоритетно съкращенията във висшите командни звена и щабовете на видовете въоръже-

ни сили. Подчертава важноста на „Бялата книга за отбраната“ като концептуален документ, който определя визията за реформа и развитие на отбраната и въоръжените сили, но не обръща нужното внимание на необходимостта от приемане на стратегия за националната сигурност, която да постави стратегическата основа, в продължение на която да бъде приета съответната „Бяла книга“.

Прави впечатление отговорът на министъра на въпроса относно създадения хаос в бившата вече Агенция „Социални дейности“, сега „Военни клубове и военно-почивно дело“ в резултат на действията на директорката Мария Димчева – въпреки констатирани нарушения той смята, че освобождаване на директора на структурата не е необходимо.

Отговорил е в срок на почти всички отправени към него въпроси и питання от народни представители.

### **16. Министър по управление на фондовете от ЕС**

На предпоследната 16-а позиция се нарежда **министърът по управление на фондовете от Европейския съюз Томислав Дончев** с отправени към него 5 въпроса и 1 питане.

#### **а) Въпроси към министъра по управление на фондовете от ЕС**

Основни теми на въпросите и питаннята в ресора на министъра са:

осигуряването на административен капацитет за успешното функциониране на оперативните програми на ЕС; осигуряване на съфинансиране за европейските проекти и програми; преодоляване забавянията на плащанията по проектите на оперативните програми и др. под.

Прави впечатление слабият интерес на народните представители към дейността на министър Дончев. Не са били предмет на парламентарен контрол, например, резултатите от посещенията и преговорите в Брюксел, актуализациите на оперативните програми, оценка на изпълнението им и пр.

#### **б) Оценка на отговорите**

Отговорите на министър Томислав Дончев са по същество, конкретни и аргументирани. Те се характеризират с готовност за поемане на отговорност при вземане на трудни решения, както и за сътрудничество с депутатите и съвместна работа по предложени идеи, включително и от опозиционни политически сили. Добри примери в тази насока са отговорите на предложението от народния представител Димчо Михалевски (КБ) за създаване на специален фонд за големите инфраструктурни проекти и предложението за лична среща с депутатата Петър Мутафчиев (КБ) относно съфинансирането от страна на държавата на големи инвестиционни проекти.

От отговорите на Томислав Дончев става ясно, че като най-голям проблем в сектора се очертава държавното съфинансиране, необходимо за усвояване на средства по програмите и проектите на ЕС, както и забавяне изплащането на направените от бенефициентите разходи. Неколкократно се подчертава, че затруднения внася тежката бюрократична система, множеството проверки и одити, че забавянето на плащанията се дължи на проблеми от административен характер. Заедно с това, Дончев признава, че администрацията е изпаднала „в ступор“, има страх от поемане на отговорност – оценки, които са аргументирани и от Института за модерна политика в предходни доклади.

Като недостатък следва да бъде отчетено забавянето в отговорите на поставени към министъра по управлението на средствата от ЕС въпроси.

### **17. Министър по въпросите на българите в чужбина**

На последна позиция с отправени към него 3 въпроса/питания е министърът по въпросите на българите в чужбина Божидар Димитров.

#### **а) Въпроси към министъра по въпросите на българите в чужбина**

Към министърът без портфейл Божидар Димитров са зададени конкретни въпроси относно: спасяването на църквата „Св. Преображение“

в гр. Свищов; запазването на Богослужението на български език в Килията „Достойно Естъ“ към манастира „Пантократор“ в Света Гора – Атон; решения на Европейския съд за правата на човека по делото „Свети Синод на Българската православна църква (митрополит Инокентий) и др. срещу България“.

#### б) Оценка на отговорите

Доколкото първите два въпроса са свързани със съвсем конкретни казуси, оценка се прави на отговора на последния въпрос. Предметът на въпроса не е изцяло в неговата компетентност, но министър Димитров дава обстоен отговор и информира за действията на министерството на правосъдието по казуса. Същевременно, като проява на некомпетентност и незаинтересованост за авторитета и единението на Българската православна църква (БПЦ) следва да се оцени опитът на Димитров „дежурно“ да критикува предходните управления – в този случай за приемането на Закона за вероизповеданията. Очевидно е, че този министър не си дава сметка, че именно Законът за вероизповеданията от 2002 г., не само допринесе за преодоляване на правния хаос и държавно-политическата намеса в делата на Българската православна църква и другите вероизповедания, но и гарантира свободата на религиите в съзвучие с Конституцията.

### **18. Министър на физическото възпитание и спорта**

През мониторинговия период въпроси и питання не са отправяни към спортния министър **Свилен Нейков**, докато за предходния период към него са били отправени 3 въпроса.

#### *НЯКОИ ИЗВОДИ*

##### **1. Наблюдава се повишаване на активността на народните представители в упражняването на контрол върху изпълнителната власт**

В контекста на своята принципна позиция, че в условията на европейското членство на България, Народното събрание трябва да увеличи значително ролята на парламентарния контрол върху правителството, *Институтът за модерна политика* оценява положително повишената активност на народните представители. От гледище на парламентарното управление това е една от важните гаранции за по-ефикасно прилагане на законите от органите на властта.

В същото време подчертаваме, че все още повече от половината от народните представители не са участвали в процедурите по парламентарен контрол, което едва ли съответства на очакванията на техните избиратели.

## **2. Има известен напредък в осигуряване на публичност на всички аспекти на парламентарния контрол**

В своя предходен доклад от юли 2010 г. *Институтът за модерна политика* препоръча на председателя на Народното събрание да огласява публично в пленарно заседание мотивите за спиране на актуални въпроси и питання. Тази препоръка вече се изпълнява, което е стъпка в правилна посока и ще допринесе за разширяване на прозрачността и за укрепване на авторитета на парламентарната институция.

Наред с това, отново привличаме вниманието върху предложението на *Института за модерна политика* да се създаде публичен регистър на парламентарния контрол в Интернет страницата на Народното събрание, в който да бъде включена информация за всички постъпили въпроси и питання от народни представители, датите на постъпване, кратко описание на тяхното съдържание; датата на отговор или на връщането на въпроса или питането.

## **3. Министрите не дават своевременни отговори на поставени въпроси и питання от народни представители**

И в рамките на този мониторингов период продължава лошата практика министри да отговарят на въпроси и питання със закъснение, като често полученият отговор е загубил своята актуалност. Няма член на кабинета, който да е отговорил на всички поставени въпроси и питання, без да е отложил отговор. Сериозни закъснения на множество отговори имат министърът на културата, министърът на здравеопазването, министърът на земеделието и храните, министърът на труда и социалната политика, министърът на финансите, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът по управление на еврофондовете.

*Институтът за модерна политика* отново подчертава, че парламентът е конституционно оправомощен да пита правителството по всички въпроси в компетентността на изпълнителната власт, а то е длъжно да отговаря за всяка политика, действие или намерение. В тази връзка участието в парламентарния контрол не е въпрос на избор, нито на преценка от страна на министър-председателя и министрите, а тяхно неотменимо конституционно задължение.

# Раздел IV

## МОНИТОРИНГ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

### **I. СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ**

За периода 15.05–30.11.2010 г. в Народното събрание са внесени 144 законопроекта, от които 32 ратификационни, 15 нови законопроекта и 97 законопроекта за изменение и допълнение.

Разпределение по вносител:

Таблица 1

Вносител	Нови	ЗИД	Общо
МС	12	54	66
МС ратификации	-	-	32
ПГ на ГЕРБ	-	20	20
ПГ на СК	1	8	9
ПГ на КБ	-	8	8
ПГ на ДПС	-	3	3
ПГ на Атака	-	2	2
независими	-	1	1
ПГ на ГЕРБ и Атака	1	-	1
ПГ на ГЕРБ, Атака и СК	1	-	1
Представители на всички ПГ	-	1	1
Общо:	15	97	144

От тези данни е видно, че:

- Очаквано водеща роля в законодателната инициатива за мониторинговия период има Министерския съвет. На второ място е ПГ на ГЕРБ с внесени 20 законопроекта, следвана от ПГ на СК и ПГ на КБ с внесени 9, съответно 8 законопроекта. След тях последователно са ПГ на ДПС

с внесени 3 законопроекта и ПГ на Атака с внесени 2 законопроекта. Независимите народни представители са упражнили правото си на законодателна инициатива еднократно.

- И в този мониторингов период има изключително нисък интензитет на случаите на внасяне на законопроекти от представители на повече от една парламентарна група. За периода това са само 3 законопроекта.

## **II. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ВНЕСЕНИТЕ ЗАКОНОПРОЕКТИ**

В рамките на мониторинговия период, **Институтът за модерна политика** е обърнал специално внимание на общо 40 законодателни инициативи. От тях 14 попадат в зоната на „прозрачното законодателство“, а 26 – в зоната на „сивото законодателство“.

Към 18.11.2010 г. от внесените 14 законопроекта в сферата на „прозрачното законодателство“ 3 са приети, 5 – отхвърлени и 6 на етап „обсъждане“. Приетите законопроекти са с вносител Министерски съвет, а отхвърле-

ните – с вносител ПГ на КБ, ПГ на СК и ПГ на ДПС.

От внесените 26 законопроекта, попадащи в зоната на „сивото законодателство“ 1 е оттеглен (вносител МС), 9 са приети (вносител МС и ГЕРБ) и 16 са на етап „обсъждане“.

Съобразно групирането на законопроектите, извършвано от Института за модерна политика, статистиката сочи следното:

### **а) Наблюдавани законодателни инициативи, които засягат правата на гражданите:**

Наблюдавани са 8 законопроекта, 3 от които попадат в сферата на „сивото законодателство“ и 5 – в сферата на „прозрачното законодателство“.

### **б) Наблюдавани законодателни инициативи, които засягат принципите на добро управление:**

Наблюдавани са 32 законопроекта, 23 от които попадат в сферата на „сивото законодателство“ и 9 – в сферата на „прозрачното законодателство“.

*По-конкретно:*

Наблюдавани законопроекти

**СИВО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

**ПРОЗРАЧНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО**

**Законодателни инициативи, които засягат правата на гражданите**

**а) Основни права и свободи**

Проект на Изборен кодекс, № 054-01-87	ГЕРБ и Атака	ЗИД на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, № 054-01-77	ГЕРБ
		ЗИД на Закона за вероизповеданията, № 054-01-71	ДПС

**б) Трудови, социални и осигурителни права**

ЗИД на Кодекса за социалното осигуряване, № 002-01-72	МС	ЗИД на Кодекса за социално осигуряване, № 054-01-74	КБ
---	----	---	----

**в) Защита на правата на отделни групи**

ЗИД на Семейния кодекс, № 002-01-62	МС	ЗИД на Закона за чужденците в Република България, № 002-01-65	МС
		ЗИД на Закона за радиото и телевизията, № 054-01-53	Атака

## Законодателни инициативи, които засягат принципите на добро управление

### а) В сферата на здравеопазването

ЗИД на Закона за здравното осигуряване, № 002-01-50	МС
ЗИД на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2010 г., № 002-01-57	МС
ЗИД на Закона за здравето, № 002-01-69	МС
ЗИД на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2011 г., № 002-01-96	МС

ЗИД на Закона за здравното осигуряване, № 054-01-69	СК
ЗИД на Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки, № 054-01-66	СК

### б) Икономика и финанси

ЗИД на Закона за приватизация и следприватизационен контрол, № 054-01-51	ГЕРБ
Законопроект за данък върху застрахователните премии, № 002-01-58	МС
Законопроект за държавния бюджет на Република България за 2011 г., № 002-01-83	МС
Законопроект за Сметната палата, № 054-01-75	ГЕРБ, Атака, СК
Законопроект за ограничаване на плащанията в брой, № 002-01-79	МС

ЗИД на Закона за независимия финансов одит, № 002-01-41	МС
Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кредитните институции, № 002-01-63	МС

**в) Образование и наука**

ЗИД на Закона за висшето образование, № 054-01-54	ГЕРБ
ЗИД на Закона за Селскостопанската академия, № 002-01-56	МС
ЗИ на Закона за развитието на академичния състав в Република България, № 002-01-61	МС

**г) Правосъдие и вътрешен ред**

ЗИД на Закона за Министерството на вътрешните работи, № 002-01-81	МС
ЗИД на Закона за съдебната власт, № 054-01-60	ГЕРБ
ЗИД на Наказателно-процесуалния кодекс, № 054-01-61	ГЕРБ
ЗИД на Закона за съдебната власт, № 002-01-78	МС

ЗД на Наказателно-процесуалния кодекс, № 054-01-57	КБ
ЗИД на Закона за защита на класифицираната информация, № 054-01-73	ДПС

**д) Държавна администрация, публични функции**

ЗИД на Закона за лова и опазване на дивеча, № 054-01-62	ГЕРБ
ЗД на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, № 002-01-71	МС

ЗИ на Закона за държавния служител, № 002-01-46	МС
ЗИД на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, № 002-01-48	МС

ЗИД на Закона да тютюна и тютюневите изделия, № 054-01-56	ГЕРБ
ЗИД на Закона за физическото възпитание и спорта, № 054-01-49	ГЕРБ
ЗИД на Закона за автомобилните превози, № 002-01-75	МС
ЗИД на Закона за търговския регистър, № 002-01-94	МС
ЗИД на Търговския закон, № 002-01-93	МС

ЗИД на Закона за защита от дискриминация, № 054-01-50	КБ
---	----

Открояват се следните **тенденции в законодателството**:

➤ **Разширява се обхватът на нормативните ограничения на права и допълнителни тежести върху гражданите**

*Примери:*

- с промени в Семейния кодекс, внесени от МС, отпадат две от основанията за изплащане на присъдена издръжка от държавата на ненавършило пълнолетие дете, с което се ограничават правата на детето и се поставя в риск неговото физическо съществуване;
- с промени в Закона за здравето, внесени от МС, отпада изискването в здравните кабинети в детските градини, училищата и специализираните институции за предоставяне на

социални услуги за деца да се осъществяват задължително от лекар, което поставя в риск здравния статус на подрастващите;

- със Законопроекта за ограничаване плащанията в брой, внесен от МС, се създава тежест за всички работници и служители да получават възнаграждението си по банков път, независимо от размера му;
- допълнителни тежести за гражданите се създават с предложените промени в Кодекса за социално осигуряване, Закона за данъка върху застрахователните премии и др.

➤ **Пренебрегват се конституционни ценности и принципи**

*Примери:*

- Ярък пример в тази насока е Законът за развитието на академичния със-

тав. *Институтът за модерна политика* в свои предходни доклади остро критикува този закон, издад който прозират частни амбиции и конюнктурни интереси на тясно-то обкръжение на образователния министър. Конституционният съд отмени повече от 15 разпоредби на закона, като част от аргументите в конституционното решение бяха изтъквани преди това и от опозиционните партии в парламента, и в наложеното отлагателно вето на президента. Тези аргументи, обаче, не бяха обсъдени от управляващото мнозинство.

- Друг пример в тази насока са промените в Закона за съдебната власт и в Наказателно-процесуалния кодекс, предвиждащи създаването на специализирани наказателни органи, както и промените в Закона за съдебната власт, претендиращи да реформират съдебната система, на които се спираме по-долу в изложението.

#### ➤ **Отказ от провеждане на реформи**

*Примери:*

- Бюджетът за 2011 г. – предвижда се увеличение на разходите в абсолютна стойност, липса на промени в относителното разпределение на разходите, което сочи, че не се предвижда реформа в която и да е от ключовите сфери. В допълнение, налице е поредно увеличение на со-

циалните разходи, без да има индикации за каквито и да е действия по коригиране и реструктуриране на настоящия неефективен модел на осигурителната система.

- Проектът за Изборен кодекс – по същество е отказ от реформа на избирателната система, не създава възможност гражданите да избират своите представители, не предвижда адекватни механизми за борба с „гърговията с гласове“ и не подобрява гаранциите за произвеждането на прозрачни и честни избори.

#### ➤ **Прокарват се частни и теснопартийни интереси, които увреждат широкия обществен интерес**

*Примери:*

- **Законът за Сметната палата**, внесен от представители на ПГ на ГЕРБ, Атака и Синята коалиция, създава съмнения за лобистки интереси и партийни амбиции за поставяне в политическа зависимост на този независим контролен орган. Ограничава се обхватът на правомощията на Сметната палата, като се предвижда одитът за проверка и заверка на финансовите отчети на общините с бюджет до 10 млн. лева и на висшите училища да се извършва от регистрирани одитори. Това залага сериозни предпоставки за корупция и за източване на бюджетни средства. Сметната палата се превръща в едноличен орган, което променя модела на управлението

от колегиален на едноличен, което създава условия за политическа зависимост.

- С промени в **Закона за държавната собственост** и в **Закона за приватизация и следприватизационен контрол**, внесени от МС и от ПГ на ГЕРБ се предлагаше имоти – частна държавна собственост с данъчна оценка над 500 000 лв. да бъдат продавани от областните управители, а не от Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол. Това означаваше сделките да се извършват непрозрачно, при ограничаване кръга от субекти, които ще имат достъп до информация за предстоящите продажби, без ангажименти към управлението и стопанисването на имотите след тяхната продажба.
- С предложени промени в **Закона за тютюна и тютюневите изделия**, внесени от представител на ПГ на ГЕРБ, многократно (в някои случаи десетократно) се намаляват горните и долните граници на въведените вече имуществени санкции за нарушения на изискванията и забраните за реклама на тютюн и тютюневи изделия. По този начин се стимулира противоправно поведение на производителите и търговците на тютюневи изделия, доколкото предложените нови размери на санкциите са пренебрежимо малки. Тези предложения едва ли са в синхрон със задължението на държавата да гарантира защитата на здравето на

населението и създават основателни съмнения за защита на тесногрупови интереси в ущърб на общия интерес.

- С предложените от представители на ПГ на ГЕРБ промени в **Закона за физическото възпитание и спорта**, внесени на 26.05.2010 г., спортните организации се поставят в привилегировано положение спрямо другите частноправни субекти, като им се позволява предоставяне на безвъзмездно право на строеж върху имоти – публична и частна държавна собственост. Изцяло се абдикира от свободата на конкуренцията – решението коя спортна организация да получи определени имоти ще се извършва по административен път по искане на която и да е организация, отговаряща на законовите изисквания, без никаква състезателност и критерии за подбор.
- С промените в **Закона за автомобилните превози**, внесени от МС на 13.08.2010 г., се поставят: а) дискриминационни изисквания по отношение на възрастта на шофьорите на автобуси, превозващи деца; б) изисквания към възрастта на автобусите, с които могат да бъдат превозвани деца (а не към техническата им исправност), което несъмнено ще изправи образователните институции пред предизвикателството да намерят допълнителен финансов ресурс за подмяна на автопарка, с който разполагат и ще облагодетел-

ства търговците в сферата; в) централизация при изграждането на републиканската транспортна схема, прекомерна намеса на държавата в частния сектор и препятстване на свободната стопанска инициатива; г) неравнопоставеност на малките и големите фирми превозвачи. Особено обезпокоително е, че законопроектът не отчита интересите и потребностите на отделните жители по места.

- С предложените от представители на ПГ на ГЕРБ промени в **Закона за лова и опазване на дивеча**, внесени на 21.07.2010 г. се предлагаше да се разреши ловуването на кафявата мечка и дивата коза, които са защитени видове, в полза на ловните дружини.
- В отстъпление от повсеместно провежданата от правителственото мнозинство политика, с промените в **Закона за здравето**, внесени от МС, се намаляват значително санкциите за извършени нарушения, което облагодетелства изпълнителите на медицинска помощ.
- Със **Законопроекта за ограничаване на плащанията в брой**, внесен от Министерския съвет, се облагодетелстват банките, за сметка на всички граждани.

➤ **Приемат се мерки, които благоприятстват „сивата“ икономика**

*Примери:*

- Законът за данък върху застрахователните премии, внесен от МС на 30.06.2010 г., с който се създава възможност въведеният данък да изтласка част от застрахователния бизнес отново към сивия сектор, предвид липсата на адекватен механизъм за осъществяване на контрол върху действителния размер на начисления и получения от застрахователя премиен приход.

➤ **Продължава са липсва ясна и последователна политика в сферата на здравеопазването**

*Примери:*

Голяма част от внесените законопроекти в тази сфера са „сиво законодателство“:

- Със законопроект се освобождават заместник-директори на НЗОК (ЗИД на ЗЗО, № 002-01-50, внесен от МС на 03.06.2010 г.).
- Бюджетът на НЗОК демонстрира отказ от реформи в сектора – административните разходи се увеличават, като не се търси ефективно управление на ресурсите с възможно най-малко средства.
- Прекомерна намеса на държавата в частния сектор, препятстваща свободната стопанска инициатива

– предложението лечебни заведения за болнична помощ да се създават след съгласие на министъра на здравеопазването, ако тяхната дейност ще се финансира със средства от бюджета на Националната здравноосигурителна каса (промени в Закона за здравето, внесени от МС на 20.07.2010 г.).

- Законът за лечебните заведения се променя почти всеки месец, включително и с преходни и заключителни разпоредби в други закони.

➤ **Продължава да липсва ясна и последователна политика в сферата на образованието**

*Примери:*

- Със ЗИД на Закона за висшето образование, внесен от народни представители от ПГ на ГЕРБ на 11.06.2010 г. се предвижда възможност за изцяло платено от студентите обучение, но всъщност се въвежда двоен стандарт при приема на студенти. Кандидатите за висше образование се поставят в неравностойно положение. Създава се риск от запазване на това неравностойно положение и по време на следването, като платеното обучение ще повлияе негативно на качеството на образованието на студентите, които плащат.
- Със Законопроекта за развитие на академичния състав не се създават каквито и да било условия за развитие на академичната общност.

- Внесените законопроекти по никакъв начин не създават условия и механизми за повишаване качеството и конкурентоспособността на българското образование.

➤ **Активност в приемане на законопроекти, хармонизиращи националното законодателство с правото на ЕС**

*Примери:*

- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за независимия финансов одит, № 002-01-41, внесен от МС на 19.05.2010 г. (с изключение редуцирането на състава на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори);
- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за вътрешния одит в публичния сектор, № 002-01-42, внесен от МС на 19.05.2010 г.;
- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за биологичното разнообразие, № 002-01-45, внесен от МС на 27.05.2010 г.;
- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за гражданското въздухоплаване, № 002-01-44, внесен от МС на 27.05.2010 г. (в който спор поражда само някои текстове, свързани с предложени права на концесионерите на пространства на летищата);
- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за чистотата на

атмосферния въздух, № 002-01-59, внесен от МС на 06.07.2010 г.;

- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кредитните институции, № 002-01-63, внесен от МС на 13.07.2010 г.;
- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за прилагане на Общите организации на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз, № 002-01-67, внесен от МС на 13.07.2010 г.;
- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за чужденците

в Република България, № 002-01-65, внесен от МС на 14.07.2010 г. и др.

Следва да се отбележи, обаче, че продължава порочната практика с мотив хармонизация с общностното право да се предлагат промени, които не са продиктувани от регламенти и директиви на ЕС. Лош пример в тази насока е Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, № 002-01-70, внесен от МС на 20.07.2010 г. и др.


### **III. НАБЛЮДАВАНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ, КОИТО ЗАСЯГАТ ПРАВАТА НА ГРАЖДАНИТЕ**

#### **а) Основни права и свободи**

**„Прозрачно законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, № 054-01-77
<b>Вносител/ Дата:</b>	КРАСИМИР ЦИПОВ и група н. п. (ПГ на ПП ГЕРБ) 11 октомври 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други:
<b>Първо четене:</b>	16.11.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлага се създаване на изрична процедура за проверка на подписа за произвеждане на национален, местен референдум, национална гражданска инициатива или местна гражданска инициатива. Определят се компетентният орган, който да изпрати подписа за проверка, компетентният орган, който да извърши проверката и срокове за нейното извършване. Предвижда се тези промени да се прилагат и спрямо заварените предложения за произвеждане на референдуми или граждански инициативи.


**Оценка на Института за модерна политика:** 

Законопроектът предвижда запълване на очевидна законова празнина. Целесъобразно е Главната дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството да извършва проверки. Предвидените процедура и срокове са реалистични и изпълними.

#### „Прозрачно законодателство“ – отхвърлени законопроекти:

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за вероизповеданията, № 054-01-71</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Тунчер Кърджалиев и Четин Казак (ПГ на ДПС) 03 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите Други: Комисия по правни въпроси
<b>Първо четене:</b>	отхвърлен на 3.11.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С проекта се предлага допълнение на закона, според което при настъпване на извънредни обстоятелства, водещи до невъзможност за прилагане на разпоредбите на действащия устав и по искане на повече от половината от регистрираните местни поделения на съответното вероизповедание, Софийския градски съд да свиква върховния орган на религиозната общност, оправомощен да избира и променя органи на управление и устава на вероизповеданието.

**Оценка на Института за модерна политика:** 


*Институтът за модерна политика* намира това предложение за целесъобразно. Без да засяга вътрешната автономия на религиозните общности, то създава правен механизъм срещу блокиране на дейността на вероизповеданията. Такова блокиране на нормалното функциониране на върховния орган на едно вероизповедание без съмнение би накърнило религиозните права и свободи на гражданите. Това предложение е аналогично по дух с вече съществуващия в законодателството правен механизъм за свикване по съдебен ред на върховния орган на организациите с нестопанска цел, който се прилага съответно и към политическите партии. Така в по-пълна степен се гарантира защитата на вероизповеданието и се създават условия за свободно и безпрепятствено упражняване на правото на вероизповедание (чл. 4, ал. 3 от Закона за вероизповеданията). Изразените становища на народни представители, че с това предложение се осъществява държавна намеса в делата на вероизповеданията, са неоснователни. Става дума за процедурна възможност чрез съда да бъде свикан върховният орган на едно вероизповедание, и то само тогава, когато това обективно не е възможно да стане по предвидения в устава друг ред. Не се изземват каквито и да е решаващи функции, а напротив – гарантира се, че те ще бъдат суверенно решавани от самото вероизповедание.

**„Сиво законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	Проект на Изборен кодекс, № 054-01-87
<b>Вносител/ Дата:</b>	Искра Фидосова и група н. п. (ПГ на ГЕРБ и ПГ на Атака) 4 ноември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите
<b>Първо четене:</b>	ноември 2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Проектът кодифицира изборното законодателство за избиране на народни представители, членове на Европейския парламент, президент и вицепрезидент, общински съветници и кметове. По неясни съображения не обхваща материята на изборите за Велико народно събрание, които и сега са уреден с отделен закон.

В резюме – проектът предвижда преференциална изборна система за парламентарните и за европейските избори с праг за зачитане на преференциалния вот съответно 20 и 10 на сто. Запазва се избора на общински съветници с твърди пропорционални партийни листи. Предвижда се районните кметове в градовете с районно деление и кметовете на населени места с население под 500 души да не се избират пряко. Като цяло се възпроизвежда материята за финансирането на кампаниите и за отразяването в медиите от сега действащото законодателство с малки изменения. Въвежда се експериментално електронно гласуване.

*Оценка на Института за модерна политика:* 

Институтът за модерна политика предостави на всички парламентарни групи и ръководството на Народното събрание с обстоен критичен анализ на проекта за Изборен кодекс, внесен от група народни представители от правителственото мнозинство.

В становището се подчертава, че проектът е некачествен и представлява сериозно отстъпление на фона на натрупания вече законодателен опит в тази област. Демонстрира се пълен отказ от идеите за реформа на избирателната система, насочена към засилване на мажоритарния елемент, по-прозрачно финансиране на предизборните кампании и срещу търговията с гласове. Въведените прагове за преференциален вот при парламентарните и при европейските избори са прекомерно високи и практически обезсмислят възможността гражданите да изразяват личностните си предпочитания, а не да гласуват за партийни каталози, подредени от партийните политбюра. Още по-показателно за отказа от реформа на избирателната система е запазването на системата за избор на общински съветници с твърди пропорционални партийни листи.

В становището на Института се изтъква също, че проектът е отстъпление и от процеса на децентрализация на властта. С предложеното премахване на прекия избор за районни кметове и за кметовете на повече от 1600 български села с население под 500 души се увеличава още повече дистанцията между гражданите и местните управници. Вместо увеличаване на правомощията на кметовете на райони, така че те да изпълняват още по-ефикасно своите задачи, кодексът предвижда връщане на остарелия модел на назначаването им „от горе“, от общинските съвети.

*Институтът за модерна политика остро критикува и отхвърлянето на предложенията за създаване на постоянна и професионална изборна администра-*

ция, както и необоснованото усложняване на процедурите по регистрацията на коалициите в Централната избирателна комисия.


#### б) Трудови, социални и осигурителни права:

„Сиво законодателство“ – оттеглени законопроекти:

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социалното осигуряване, № 002-01-72</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 06 август 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по труда и социалната политика Други:
<b>Първо четене:</b>	оттеглен на 7.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С вече оттегления законопроект, внесен от МС, се предлагаха редица изменения, като например:

- разширяване на кръга на осигурените лица, като се дава възможност и на докторантите да се осигуряват за пенсия по свое желание и за своя сметка;
- разграничаване на моментите на прекратяване и на прекъсване на осигуряването;
- назначаване на ръководителите на териториалните поделения на НОИ с конкурс за срок 6 години, като мандата на всички ръководители, избрани до края на 2009 г. се прекратява;
- уеднаквява се периодът, от който се изчисляват паричните обезщетения, изплащани от фондовете на държавното обществено осигуряване;
- началната дата на изплащане на обезщетението за безработица се обвързва с конкретен срок за регистрацията на лицето в Агенцията по заетостта с оглед доказване качеството му на безработно лице и стриктно спазване на контролната процедура за активно търсене на работа;
- премахва се максималният размер на обезщетенията за безработица;
- отпада разпоредбата, която предвижда изплащане на обезщетение за дълготрайна безработица и др.


Оценка на Института за модерна политика: 

Макар и оттеглен, законопроектът остава в обхвата на анализирания от *Института за модерна политика* предложения за промени поради това, че позициите на правителството в сферата на социалното осигуряване се променят динамично и фактът, че законопроектът е оттеглен не означава категоричен отказ от предложените с него изменения. Негативната позиция на *Института за модерна политика* е продиктувана от заложените противоречиви промени „на парче“ и липсата на цялостна стратегия за пенсионна реформа. Противно на първоначално заявените намерения за радикална реформа, в т.ч. намаляване на осигурителната тежест и либерализация на пенсионната система, за пореден път се предлагат промени, с които се търси ефект на „доизстискване“ на заетите на пазара на труда без обозрим положителен ефект. Законът така или иначе предвижда възможности за ранно пенсиониране, които се използват на практика. Така например, увеличаването на осигурителния стаж е половинчатата мярка с трудно измерим резултат. Основният текущ (а и към момента дългосрочен) проблем в пенсионната система е огромният дефицит. От опитите за реформаторски методи за увеличаване на приходите (респ. и на събираемостта) през годините, доказан положителен ефект има единствено намаляването на осигурителната тежест. Въвеждането на нови допълнителни рестрикции, изисквания, увеличения на стаж и вноски водят след себе си лоши ефекти като ръст на безработицата, спад на събираемостта, ръст на заетите в сивата икономика, още по-дълбоко затъване на пенсионната система. *Институтът за модерна политика* подчертава необходимостта от плавно преминаване към изцяло доброволно пенсионно осигуряване, което да позволява на всеки сам да определя размера на вноските си, респ. на трудовия стаж.

**„Прозрачно законодателство“ – отхвърлени законопроекти:**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, № 054-01-74</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	МИХАИЛ МИКОВ, ЛЮБЕН КОРНЕЗОВ и МАЯ МАНОЛОВА (ПГ на КБ) 15 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по труда и социалната политика Други:
<b>Първо четене:</b>	отхвърлен на 3.11.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлага се промяна в текст, който вече беше променен от това управляващо мнозинство през юли 2010 г. – относно правото на добавка от пенсията или сбора от пенсиите, които е получавал починалият съпруг/съпруга. Понастоящем размера на добавката за 2011 г. и темпа на покачването ѝ са намалени. Вносителите предлагат увеличение на темпа на покачване на добавката към пенсията с аргумент, че промяната засяга една от най-уязвимите в условия на икономическа криза социални групи, както и че с въведените на подзаконово ниво ограничителни критерии за ползване на енергийни помощи допълнително ще се утежни тяхното финансово положение, без осигурен компенсационен механизъм.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

*Институтът за модерна политика* принципно подкрепя предложения, насочени към защита на правата на социално уязвими групи. В условията на тежка икономическа криза, няма съмнение, че пенсионерите са една от тези групи. Следва да се отбележи, обаче, че законопроекът не е съгътствен с финансова обосновка, нито с предложение кои финансови разходи да бъдат редуцирани, за да се осигури съответната сума по бюджетното перо, предвидено за пенсиите.

**в) Защита на правата на отделни групи:**

**„Сиво законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Семейния кодекс, № 002-01-62</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет/ 13 юли 2010 г.
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: Комисия по труда и социалната политика
<b>Първо четене:</b>	30.09.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ</b>	

Предлагат се промени основно в уредбата на имуществените отношения между съпрузите, процедурата по осиновяване и реда за изплащане на присъдена издръжка от държавата. Целта, според вносителя, е да се преодолее противоречивата практика по прилагането на закона, влязъл в сила на 1 октомври 2009 г.

## Оценка на Института за модерна политика:

### Позитиви:

*Институтът за модерна политика* оценява положително предложението българските граждани с обичайно местопребиваване в чужбина, които са вписани в регистрите на осиновяващи по чл. 57б от СК (отм.), да имат възможност да продължат участието си за определен период от време в осиновителни процедури по реда на отменения кодекс. Тази промяна отчита и защитава интересите на около 200 български граждани, с обичайно местопребиваване в чужбина, за които не бе предвиден ред нито за продължаване на процедурата, нито за заличаване от регистрите. Добро е и предложението за уреждане на случаите, по които е имало образувано производство пред съда за вписване в регистъра по чл.53д, ал.1 от СК (отм.), за които не е бил предвиден ред за довършване. Предвижда се стартиралите процедури да бъдат приключени по стария ред.

### Негативи:


Вносителят предлага да отпаднат две от основанията за изплащане от държавата на присъдена издръжка – при неизвестен адрес на длъжника и когато длъжникът изтърпява наказание лишаване от свобода. Неоснователен е мотивът, че тези основания не съответстват на политиката на контрол по изразходване на бюджетни средства. Издръжката, изплащана от държавата е правна възможност, създадена като заместваща грижа, когато неизправният длъжник не изплаща редовно издръжка на ненавършило пълнолетие лице. Тази правна възможност цели един дългосрочен обществен ефект, гарантирайки минималните необходими средства за развитието на детето. В този смисъл въпросната „политика на контрол по изразходване на бюджетни средства“ изпада в стратегическо противоречие с идеята, заложена в изплащането на детската издръжка. В допълнение, промените в предпоставките за изплащане на издръжката от държавата; периода, за който се дължи издръжката от държавата; началният момент, от който държавата следва да плати противоречат и на стратегически документи. В Националната стратегия за детето 2008-2018 г. се казва: „Развитието на децата и защитата на техните права е национален приоритет, изискващ концентрация на ресурси, постоянно политическо и обществено внимание и максимална координация на политиките“. Намаляването на детската бедност и създаването на условия за социално включване на децата е приоритет номер едно на Националната програма за закрила на детето. *Институтът за модерна политика* смята, че фискално-

икономическите аргументи са неприемливи от правозащитно гледище, особено когато с тях се засягат правата на детето.

**„Прозрачно законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за чужденците в Република България, № 002-01-65</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет, 14 юли 2010 г.
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред Други: Комисия по правни въпроси; Комисия по външна политика и отбрана; Комисия по труда и социалната политика; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
<b>Първо четене:</b>	28.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ</b>	

Законопроектът цели да хармонизира текстове от националното законодателство, свързани с издаването на разрешения за пребиваване на някои категории граждани на трети страни с установените инструменти на ЕС и хармонизиране с изискванията на визата за краткосрочно пребиваване. Транспонира се Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 г. относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, която през 2007 г. е въведена частично. Разграничава се статута на постоянно пребиваване, уреден съгласно националното законодателство, и статута на дългосрочно пребиваване, дефиниран от директивата. Предлага се и частично транспониране на Директива 2009/50/ЕО на Съвета от 25 май 2009 г. относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни за целите на висококвалифицирана трудова заетост. В законопроекта е предвидено още разширяване на понятието „чужденец“ – за такъв ще се разглежда и лице, което не е гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство. Предлага се още и разширяване на кръга от чужденци, които могат да получат разрешение за постоянно пребиваване на територията на страната.

**Оценка на Института за модерна политика:** 


**Институтът за модерна политика** оценява като позитивни предложенията на вносителя. Те целят хармонизация на националното законодателство с общностното право. Създава се възможност за уреждане на статута на една

немалка група лица без гражданство, които са били извън обхвата на българското законодателство. С придобиването на законен статут тези лица ще могат да упражняват своето право на пребиваване, свобода на придвижване, възможност за работа, здравеопазване, образование, право на защита и др.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за радиото и телевизията, № 054-01-53</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	ОГНЯН СТОИЧКОВ ЯНАКИЕВ (ПГ на АТАКА) 08 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по културата, гражданското общество и медиите Други: Комисия по правни въпроси; Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта
<b>Първо четене:</b>	9.9.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С проекта се правят следните промени:

1. Въвежда се задължение за доставчиците на медийни услуги да спазват правата на детето и да не допускат участие на деца в предавания, които увреждат или създават опасност от увреждане на тяхното физическо, психическо, нравствено, интелектуално или социално развитие. Подобно задължение се вмениява и на родителите, настойниците, попечителите и други лица, които полагат грижи за дете. Предвижда се Съветът за електронни медии (СЕМ), доставчиците на медийни услуги и Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) да сключват ежегодно в срок до 31 март споразумение за защита на децата от съдържание, което уврежда или създава опасност от увреждане на тяхното развитие. СЕМ и ДАЗД следва да разработят критерии за оценка на подобно съдържание. Предлага се ново правомощие на СЕМ – да взема решение за незабавно преустановяване излъчването на предаване, което уврежда или създава опасност от увреждане на физическото, психическо, нравствено, интелектуално или социално развитие на децата, след мотивирано предложение на председателя на ДАЗД. За нарушение на разпоредбите, свързани със защита на интересите на децата, се предлагат значително завишени имуществени санкции.
2. Предлага се разпоредба относно неприкосновеността на личния живот на детето със следното съдържание.

Оценка на Института за модерна политика: 

Законопроектът увеличава гаранциите за защита на правата и интересите на децата. Той е в отговор на препоръките на Комитета по правата на детето към ООН по прилагането на Конвенцията за правата на детето, както и е в съответствие с разпоредби на Директива 89/552/ЕИО на Съвета на европейските общности от 3 октомври 1989 г.

#### **IV. НАБЛЮДАВАНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИНИЦИАТИВИ, КОИТО ЗАСЯГАТ ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ**

а) В сферата на здравеопазването:


„Сиво законодателство“ – приети закони

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, № 002-01-50
Вносител/ Дата:	Министерски съвет / 03 юни 2010
Комисии:	Водеца: Комисия по здравеопазването Други:
Първо четене:	21.07.2010 г.
Приет/ Обн. ДВ:	29 юли 2010/ обн. ДВ, бр. 62/2010 г.

С проекта се предлагат следните промени:

1. Предлага се наименованието „директор на НЗОК“ да се измени на „управител на НЗОК“ без да се правят промени в правомощията на органа, както и с изричното указване, че правомощията на управителя на НЗОК се изпълняват от досегашния директор на НЗОК до приключването на мандата му.
2. Премахва се длъжността „заместник-директор“ и се въвежда нова фигура – „подуправител на НЗОК“, чиито функции не са законово определени. Трудовите правоотношения със заместник-директорите на НЗОК се прекратяват съобразно разпоредбите на Кодекса на труда.
3. Предвижда се НЗОК, РЗОК и Комисията за финансов надзор да осигуряват възможност за предоставяне на информация и приемане на заявления и документи по този закон по електронен път при условията и по реда на Закона

за електронния документ и електронния подпис и Закона за електронното управление. Този текст ще влезе в сила от 30.09.2011 г.

*Оценка на Института за модерна политика:* 


Предложените промени са още един пример за лошо управление:

1. Няма обективни причини, налагащи промяна на наименованието на органа на управление на НЗОК, което е видно и от липсата на аргументи в мотивите към законопроекта. Тази промяна, обаче, влече след себе си цяла поредица бюрократични действия – промени в множество подзаконови и вътрешни административни актове, в стандартни образци на документи и др., *Институтът за модерна политика* не подкрепя механичното премахване на административни длъжности, без преди това да е извършен задълбочен анализ, който да обоснове необходимостта от промяна. Предложението на вносителя за премахване на длъжността „заместник-директор“, освобождаване на действащите заместник-директори и назначаване на един управител се аргументира с: а) необходимостта за намаляване на разходите за административната дейност на НЗОК в условията на финансова криза; б) твърдението, че практиката по прилагане на ЗЗО през последните години е показала, че наличието на трима или четирима заместник-директори, отговарящи за различни аспекти от дейността на касата – финансов, информационен или медицински, не е удачен подход при управлението на НЗОК. Институтът отново подчертава, че бюджетните икономии при промени, свързани с редукция на ръководен състав на орган на управление са достатъчно незначителни, за да бъдат приети за разумен аргумент в полза на такава промяна. Твърдението, че специализацията на действащите заместник-директори в различни аспекти от дейността на НЗОК не е удачен подход на управление на касата е неприемливо, защото няма подкрепящи го данни, а според нас при сериозните проблеми в здравното осигуряване би следвало да се търси разширяване на експертен потенциал и на най-високите нива на експертния капацитет в управление на здравната каса.
2. Възможността да се предоставя информация и за приемане на заявления и документи по електронен път е добра идея, чиято реализация действително би довела до облекчаване на административните тежести. Буди тревога обаче фактът, че предложеният срок за влизане в сила на разпоредбата е само инструктивен.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2010 г., № 002-01-57</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 28 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по бюджет и финанси Други: Комисия по здравеопазването
<b>Първо четене:</b>	21.07.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	28 юли 2010; ДВ, бр. 62/2010 г.

Този приет вече закон цели увеличаване на разходната част на бюджета на НЗОК с 220 000 хил. лв., разпределени по пера както следва:

- за здравноосигурителни плащания за лекарства за домашно лечение, за медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели – 27 000 хил. лв.;
- за здравноосигурителни плащания за болничната медицинска помощ – 178 000 хил. лв.;
- за други здравноосигурителни плащания за медицинска помощ (за заплащане на сумите по чл. 37, ал. 5 от Закона за здравното осигуряване) – 13 000 хил. лв.;
- за резерва за непредвидени и неотложни разходи – 2000 хил. лв.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

*Институтът за модерна политика* не подкрепя подобен подход и буквалното „скалпване“ и „закърпване“ на бюджетни средства, без да се правят реални реформи. Абсурдно е да се твърди, че едностранното увеличаване на разходите в една и без това неефективна система от такова мащабно и всеобхватно значение, каквато е здравната, ще доведе до качество и сигурност в предоставяните здравни услуги. Тревожен е фактът, че управляващите, противно на първоначално заявените намерения, а и на продължаващите коментари в публичното пространство, не просто не инициират никакви реформи в здравеопазването, но и с готовност гласуват да продължи досегашната неефективност, ниско качество и монополно безхаберие в сектора. В случай на явни, сериозни и тенденциозни проблеми в сфера, каквато е здравеопазването, е повече от очевидно, че проблемът не е само в нерентабилното и лишено от рационалност харчене и потъване на обществени ресурси. Доказаната неефек-

тивност и тромавост на НЗОК много отдавна са показали необходимостта от либерализация на здравното осигуряване.

**„Сиво законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравето, № 002-01-69</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет/ 20 юли 2010
<b>Комисии:</b>	Водеца: Комисия по здравеопазването Други: Комисия по правни въпроси
<b>Първо четене:</b>	16.09.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлагат се следните основни промени:


1. Обединяване на регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве и регионалните центрове по здравеопазване в регионална здравна инспекция, което според вносителя ще доведе до премахване на дублиращи се функции, до намаляване на щатната численост на персонала и намаление разходите за издръжка.
2. Въвеждане на възможност за подаване на информация по електронен път, мотивирана с повишаване ефективността на административното обслужване на гражданите и юридическите лица.
3. Промени, свързани с медицинското образование, упражняването на медицинската професия и извършването на медицински научни изследвания:
  - създаване в Министерството на здравеопазването на единен регистър на медицинските специалисти в страната;
  - уреждане на статута на професията „лекарски асистент“;
  - регламентиране на контролни правомощия на министъра на здравеопазването, свързани с дейностите по планиране и провеждане на обучението за придобиване на специалност в системата на здравеопазването;
  - уреждане на условията за упражняване на медицинска професия от граждани от трети държави;
  - регламентиране на възможност за предоставяне на тела на починали лица за целите на обучението на студенти, докторанти и специализанти;

- промени по повод отговорността на възложителя и на лицата, провеждащи медицински научни изследвания, и тяхното задължение за извършване на застраховка.

4. Отпадане на изискването дейностите в здравните кабинети в детските градини, училищата и специализираните институции за предоставяне на социални услуги за деца да се осъществяват едновременно от лекар и от друг медицински специалист с придобита образователно-квалификационна степен „бакалавър“. Тези дейностите ще могат да се осъществяват или от лекар, или от друг медицински специалист.

5. Промени в Закона за лечебните заведения и Закона за здравното осигуряване, измежду които:

- на територията на лечебно заведение за болнична помощ да се осъществява извънболнична помощ само от лечебни заведения за извънболнична помощ (центрове и лаборатории), които са собственост на болницата или когато болницата е създадена по чл. 5, ал. 1 от Закона за лечебните заведения;
- забрана на територията на държавно или общинско лечебно заведение за болнична помощ да осъществява дейност друго лечебно заведение за болнична помощ, което не е държавно или общинско;
- лечебни заведения за болнична помощ да се създават след съгласие на министъра на здравеопазването, ако тяхната дейност ще се финансира със средства от републиканския бюджет или от бюджета на Националната здравноосигурителна каса;
- назначаване на заместник на ръководителя на ведомствените лечебни заведения, който да отговаря за лечебната дейност, като назначаването му се извършва съгласувано с министъра на здравеопазването;
- забрана началникът на лаборатория в лечебно заведение за болнична помощ да е ръководител на самостоятелна медико-диагностична лаборатория.

*Оценка на Института за модерна политика:* 


Независимо от някои добри предложения, в този законопроект надделяват негативните моменти по следните причини:

1. Прекомерна намеса на държавата в частния сектор, която ограничава свободната инициатива. Пример – предложението лечебни заведения за болнична помощ да се създават след съгласие на министъра на здравеопазването, ако тяхната дейност ще се финансира със средства от бюджета на НЗОК.

2. Административният контрол заменя специализирания професионален контрол за качество. Пример – правомощието на районната здравна инспекция да осъществява контрол по организацията за осигуряване на качеството на медицинската дейност в лечебните и здравните заведения.
3. Отпада изискването в здравните кабинети в детските градини, училищата и специализираните институции за предоставяне на социални услуги за деца да се осъществяват задължително от лекар поставя в риск здравния статус на подрастващите.
4. Предложените изисквания и забрани за разкриване на заведения за извънболнична и болнична помощ на територията на лечебни заведения за болнична помощ, макар и стъпка в правилна посока, по никакъв начин не съдействат за решаване на значително по-големия проблем – извършването едновременно на медицинска дейност и в сектора на болничната и в сектора на извънболничната помощ от медицински специалисти – един от основните фактори, съдействащи за източване на фондовете за здравеопазване.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2011 г., № 002-01-96</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 22 октомври 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по бюджет и финанси Други: Комисия по икономическа политика, енергетика и туризъм; Комисия по труда и социалната политика; Комисия по здравеопазването
<b>Първо четене:</b>	10.11.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предвижда се приемането на балансиран бюджет, в който увеличението е основно в разходната част – практически няма разходно перо, в което да не е заложено сериозно увеличение. Далеч по-скромни са прогнозите в приходната част, където е заложено леко увеличение на приходите от здравноосигурителни вноски. Огромното увеличение на разходите е предимно за сметка на предложения балансиран бюджет, вместо обичайно заложения излишък.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

И в този законопроект значителното увеличение на разходи (в т.ч. и за сметка на данъкоплатците) се оправдава с икономическата обстановка и необходимостта от поддържане на иначе високото ниво в сектора, макар и на по-висока


цена. Първо, именно поради финансовата криза задължително трябва да се търси ефективно управление на ресурсите с възможно най-малко средства. И в тази сфера управляващите правят точно обратното. Второ, здравните услуги в България не са необходимото ниво от гледна точка на достъпност, ефективност, качество (от гледна точка на материална база и административен/специализиран капацитет) и доверие. Секторът се нуждае първо от реформи и визия за развитие и едва след това от допълнителни средства. Абсурдно е да се иска увеличение на административните разходи (които по презумпция би трябвало да намаляват), а и на всички останали разходи и да се твърди, че бюджетът е съобразен с икономическата обстановка. Липсва анализ, дори в мотивите са посочените реалните рискове от неизпълнение на приходната част, за което в проекта не е предвиден буфер. В крайна сметка данните в бюджета би следвало да бъдат съобразени и изготвено въз основа на реална обстановка, а не да целят закръпване на необходимостта от средства на хартия и голо изброяване на значителни рискове, които ще окажат още по-тежко влияние върху и без това крехкия баланс на така предложения законопроект.

**„Прозрачно законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, № 054-01-69</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	МАРТИН ДИМИТРОВ и ВАНЬО ШАРКОВ (ПГ „Синята коалиция“) 01 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по здравеопазването Други: Комисия по бюджет и финанси
<b>Първо четене:</b>	28.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлага се създаване на нова разпоредба – чл. 44а, според който здравните вноски се разходват единствено за разходи и трансфери на НЗОК.

Целта е създаване на гаранции здравноосигурителните вноски на българските граждани, заплащани от тях по трудов договор, както и от работодателите и самоосигуряващите се лица, няма да бъдат използвани извън системата на здравеопазването. Същото се отнася и до здравноосигурителните вноски за деца, пенсионери и други лица, заплащани от държавния бюджет.


*Оценка на Института за модерна политика:* 

Въпреки че разпоредба в посочения смисъл може да бъде извлечена от тълкуването на норми в други закони, *Институтът за модерна политика* намира за необходимо създаването на изрична разпоредба в посочения смисъл и така да се повиши доверието на гражданите, че заплащаните от тях здравноосигурителни вноски финансират единствено здравната система.

### „Прозрачно законодателство“ – отхвърлени законопроекти

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки, № 054-01-66</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Лъчезар Тошев (ПГ „Синята коалиция“) 04 август 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по здравеопазването Други: Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите
<b>Първо четене:</b>	отхвърлен на 15.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлага се промяна на действащия модел на „презюмирано съгласие“, т.е. вземането на органи, тъкани и клетки за присаждане да става на общо основание, освен ако починалото лице приживе е изразило писмено несъгласие за това или ако не е изразило – роднините (съпруг, родител, дете, брат или сестра) са депозирали писмен отказ в разумно кратък срок. Вносителят предлага да се въведе принципът на изричното писмено съгласие (или несъгласие) приживе. В случаите, в които лицето не е изразило нито съгласие, нито несъгласие, вземането на органи, тъкани и клетки за присаждане от починалия да е възможно само след писмено съгласие на роднините. В мотивите са посочени данни от резултатите от прилагането на двата модела в различни държави от Европа и Америка, от които е видно, че броят на извършените трансплантации не зависи от системата за отчитане на съгласието, а от начина на организиране на цялостната дейност по процеса. Като допълнителни аргументи се сочат Хартата за основните права на ЕС и становището на Българската православна църква в подкрепа на принципа на информираното съгласие.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

Предложението е в съответствие с основни национални и европейски правни принципи – защита на човешкото достойнство, право на физическа неприкосновеност, забрана за превръщане на човешкото тяло и неговите части в из-

точник на печалба. Донорството е съзнателен алтруистичен акт, несъвместим с въведената система на съгласие по подразбиране. Законопроектът, обаче, беше отхвърлен от правителственото мнозинство.


#### б) Икономика и финанси:

##### „Сиво законодателство“ – приети закони

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол, № 054-01-51</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Делян Добрев (ПГ на ПП ГЕРБ) и група н.п./ 03 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по икономическата политика, енергетика и туризъм Други: Комисия по правни въпроси
<b>Първо четене:</b>	15.07.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	28 октомври 2010/ ДВ, бр. 89/2010 г.

Предлага се продажбата на имоти – частна държавна собственост с данъчна оценка под 500 000 лв. да се извършва от областните управители, а на тези с данъчна оценка над 500 000 лв. – от Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол след предложение на ръководителя на ведомството, което управлява имота или от областния управител. Процедурата за приватизация ще бъде предложена от решение на МС, в което ще се определят методът и условията за приватизация на имота. Законопроектът урежда и процедурите за продажбата на имотите частна държавна собственост, които са предоставени за управление на или придобити от държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон.

Вносителите аргументират предложенията си с факта, че някои от разпоредбите в Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗПСК) и разпоредби в Закона за държавната собственост (ЗДС) са предпоставка за противоречиво тълкуване, което води до блокиране на някои от продажбите на имоти – частна държавна собственост. Други аргументи в полза на промяната са свързани с извършване на по-бърза продажба на имоти – частна държавна собственост с данъчна оценка под 500 000 лв., както и „разтоварване“ на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол от изключително голям обем от сделки за малки имоти.

Оценка на Института за модерна политика: 

Този законопроект попада в зоната на „сивото законодателство“. Прагът, над който се предлага Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол да продава имоти – частна държавна собственост е твърде висок и на практика почти всички имоти от тази категория ще бъдат в разпореждането на областните управители. По този начин:

1. Ограничава се публичността на сделките, защото се ограничава кръга от правни субекти, които ще имат достъп до информация за обявлението за предстоящи продажби на имоти – частна държавна собственост (ЗДС изисква обявление в национален и местен ежедневник, докато процедурата пред АПСК изисква обявление в „Държавен вестник“).
2. Намалява се прозрачността на сделките. Остават неясни въпросите по каква процедура и на какви цени ще бъдат продавани имотите – частна държавна собственост.
3. При приватизационен договор преобретателят поема редица ангажименти, свързани с управлението и стопанисването на имота – предмет на сделката. АПСП упражнява последващ, следприватизационен контрол и при неизпълнение на поетите ангажименти може да развали договора. При сключване на договор за покупко-продажба от областния управител няма такива ангажименти.

Всичко това създава основателни съмнения, че държавният интерес при тези сделки няма да бъде защитен. Създават се условия за политическо влияние при покупко-продажбите и от там – за политическа корупция.

Законопроектът не е придружен от данни за колко и какви имоти с данъчна оценка под и над 500 000 лв. ще се прилага новия правен режим, защо се налага тяхната бърза продажба, кои са мотивите за създаване на механизъм за заобикаляне на процедурата, уредена в Закона за приватизация и следприватизационен контрол. С последните изменения в ЗПСП на областните управители се вмени в задължение в тримесечен срок (който изтече юни 2010) да представят в АПСП пълен списък на имотите – частна държавна собственост и наличната документация за имотите. Същото задължение беше предвидено и за дружествата с повече от 50 на сто държавно участие в капитала. Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол трябваше да обяви списък на тези обекти в интернет страницата си. Това задължение към днешна дата не е изпълнено. С внесения законопроект на практика управляващите абдикират от усилията за повече прозрачност в управлението на имотите – частна държавна собственост. Поради предложеното обратно действие на легалната

дефиниция за „започната процедура“ се пораждат съмнения дали с текстовете на законопроекта не се цели да се легализират извършени противозаконни към момента действия от областните управители. В крайна сметка, негативният обществен отзвук, в т.ч. от страна на Института за модерна политика, парламентът гласува, че областните управители ще извършват продажба на имоти – частна държавна собственост с данъчна оценка под 10 000 лв.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за данък върху застрахователните премии, № 002-01-58</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 30 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по бюджет и финанси Други: Комисия по икономическа политика, енергетика и туризъм; Комисия по правни въпроси
<b>Първо четене:</b>	08.09.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	20 октомври 2010/ ДВ, бр. 86/2010 г.

Проектът въвежда данък върху застрахователните премии по облагаеми застрахователни договори (общо застраховане с изключение на някои видове застраховки). Предложеният нов данък не променя съществуващия ред на данъчно облагане на печалбата на застрахователите съгласно Закона за корпоративното подоходно облагане. Дефинирани са като облагаеми всички застрахователни договори с изключение на договорите за презастраховане и ретроцесия, както и всички видове застраховки и рискове, посочени в Раздел I от Приложение № 1 към Кодекса за застраховането (животозастраховане); по част от застраховките и рисковете, посочени в Раздел II от приложение № 1 към Кодекса за застраховането, в т.ч. щетите/загубите, нанесени на летателни апарати, плавателни съдове и гражданската отговорност, свързана с притежаването и използването им, както и за застраховка на товари по време на международен превоз. Предложената данъчна ставка е 2 на сто върху получената застрахователна премия от застрахователя. Данъчната основа се увеличава с възстановените бонуси и отстъпки на застрахователя и се намалява с включените в застрахователната премия суми за Гаранционния и Обезпечителния фонд по Кодекса за застраховането, както и със сумите за Държавен фонд „Земеделие“ съгласно Закона за подпомагане на земеделските производители. Намалението на данъчната основа се налага, за да не се начислява данък върху събираните парафискални такси от застрахователите.

## Оценка на Института за модерна политика:


*Институтът за модерна политика* отново подчертава, че в условията на икономическа криза приоритетно е не увеличаването на приходите за сметка на отделни засегнати групи на неясен принцип, а намаляване на разходите във всяка една сфера. Търсенето на по-високи приходи следва да се осъществява чрез индиректни методи за стимулиране на икономиката – намаляване на данъчното и осигурително бреме, осезаемо намаляване на публичните разходи, въвеждане на мерки за стимулиране на бизнес средата, административни облекчения и реформи, изчистване на съществуващи бюрократични пречки и тромави процедури, и т.н. А не чрез репресиране на отделни сектори. Ефектът от подобна мярка ще е пренебрежимо малък на фона на отрицателното въздействие, което носи всеки нов налог. Несъстоятелен е посоченият мотив в законопроекта, че след приемането на такъв данък българските застрахователи ще бъдат в съпоставимо съотношение с европейските застрахователи, които също плащат такъв данък. По пътя на тази порочна логика могат безпрепятствено да се вдигат всякакви преки и косвени данъци, докато страната не стане „лидер“ по данъчно бреме в ЕС. *Институтът за модерна политика* оценява предложената мярка като пречка пред застрахователите и респективно ползвателите на застрахователни услуги, а не като ефективна мярка за подпомагане на публичните приходи в състояние на криза. Не бива да се подценява и възможността въведеният данък да изтласка част от застрахователния бизнес отново към сивия сектор, предвид липсата на адекватен механизъм за осъществяване на контрол върху действителния размер на начисления и получения от застрахователя премиен приход. Съгласно действащото законодателство при сключването на застрахователен договор не се изисква издаването на фискална касова бележка (фискален бон), а през 2008 г. е отменено и задължението застрахователните полици да се отпечатват под държавен контрол съгласно Наредбата за условията и реда за отпечатване и контрол върху ценните книжа. Липсата на удостоверителен документ за фискални цели при сключването на застрахователни договори, в комбинация с нововъведения данък, създава предпоставки за неотчитане на пълния размер на застрахователните приходи и на свой ред ще утежни надзора върху финансовата стабилност на сектора.

„Сиво законодателство“ на етап „обсъждане“

Име и № на законопроекта:	Законопроект за държавния бюджет на Република България за 2011 г., № 002-01-83
Вносител/ Дата:	Министерски съвет / 01 октомври 2010
Комисии:	Водеща: Комисия по бюджет и финанси Други: всички постоянни комисии
Първо четене:	11.11.2010 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

Основната цел на фискалната политика, заложена в бюджета за следващата година е дефицит по консолидираната фискална програма под прага от 3% от БВП, съгласно Пакта за стабилност и растеж на ЕС. Ревизията на средносрочната фискална цел от балансиран бюджет на дефицит по консолидираната фискална програма в процент от БВП, който да не надвишава 2.5% за 2011 г., 1.5% за 2012 г. и 1.0% за 2013 г. Основните *акценти*, изведени в проекта, са придържане към строга фискална дисциплина; запазване на данъчната тежест и подобряване на бизнес средата.

В бюджет 2011 правителството запазва данъчните ставки при преките данъци и предвижда увеличение на непряките данъци (не е заложено увеличение на ДДС).

*Оценка на Института за модерна политика:* 

Предложеният бюджет за 2011 г. поражда **буди тревога** в няколко аспекта:

- **нереалистични допускания:** пример за това е заложеният икономически ръст за следващата година, който предполага ускорено възстановяване с темпове, които са дори значително по-високи от очакванията за ръста в Евронзоната; друг пример за свръхоптимизъм е очакваният ръст на приходите, чието изпълнение е под въпрос, като се има предвид влошената икономическа ситуация. Подобни „розови“ сценарии крият сериозен риск от необходимост от преразглеждане на бюджета (нещо, което вече се случи през 2010 г.), респ. подкопават доверието в страната и допълнително усложняват и влошават икономическите показатели в страната;
- **увеличение на разходите в абсолютна стойност** – крайно неудачно не само по принцип, но и в текущата ситуация; въпреки заявените намерения за консервативен подход и ограничаване на разходите, правителството предлага харченето да продължи със сериозни темпове и през следващата година;

- няма промени в относителното разпределение на разходите и явно не се предвижда реформа в която и да е от ключовите сфери; в допълнение, налице е поредно увеличение на социалните разходи, без да има индикации за каквито и да е действия по коригиране и реструктуриране на настоящия неефективен модел на осигурителната система;
- заложен бюджетен дефицит – допълнителен риск пред финансовата стабилност и пречка пред възстановяването и растежа; още по-опасен при евентуална необходимост от преразглеждане.

*Институтът за модерна политика* счита, че така разписаният проектобюджет за 2011 г. крие недопустими рискове, които могат да окажат сериозно отрицателно влияние върху икономическата стабилност и развитие на страната.


<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за Сметната палата, № 054-01-75</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	МЕНДА СТОЯНОВА и група н. п. (ПГ на ПП ГЕРБ, ПГ на АТАКА, ПГ „Синята коалиция“/ 16 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по бюджет и финанси Други: Комисия по правни въпроси; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
<b>Първо четене:</b>	22.10.2010 г., наложено отлагателно вето на президента
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	Приет повторно – 8.12.2010 г.

Предлага се цялостна промяна в управлението и структурата на одитния орган – от колективен орган, Сметната палата се преобразува в едноличен като цялата отговорност се съсредоточава в ръцете на трима души – председател и двама заместници. В допълнение се предлага и скъсяване на мандата от 9 на 6 години. Предвижда се създаването на нова структура – Консултативен съвет, който ще бъде съставен от председателя, четирима експерти с поне 15-годишен опит в одита, финансовия контрол или счетоводството, както и представител на организацията на регистрираните одитори. Председателят, заместник-председателите на палатата и членовете на Консултативния съвет ще се избират от Народното събрание. Според вносителите, независимо че ще бъдат назначавани от един и същ орган, експертите от съвета ще бъдат коректив на ръководството на палатата. Задачите на Консултативния съвет ще са да съставя правила за провеждането на изпити за одитори в Сметната палата, да дава становища по одитните доклади, които ще са неразделна част от тях.

Съветът ще се произнася по годишните доклади за дейността на Сметната палата и по изпълнението на задачите, възложени от Народното събрание. Становищата му ще се приемат с гласуване на членовете, като председателят на палатата няма да има право на глас, въпреки че ще води заседанията. Решенията на Консултативния съвет няма да имат задължителен характер, но според авторите на законопроекта едно разминаване в позициите на одитния орган и на съвета ще получава сериозен обществен отклик, което от своя страна се разглежда като начин палатата да се съобразява със становищата на съвета.

Предвиждат се промени и в устройството: териториалните поделения ще се закрийт и ще се създават дирекции, разположени в централното управление, и към тях ще може да се обособяват отдели, сектори и изнесени работни места. Заложени са и промени в правомощията на Сметната палата. Най-значимо е предложението на председателя да се даде право да иска отстраняване от длъжност на ръководители, за които се счита, че са нарушили закона или не изпълняват препоръките.

Предвижда се коренна промяна в процедурата за утвърждаване на одитните доклади. Според действащия закон те се внасят от директор/ръководител и се потвърждават, изменят или отменят изцяло или частично с гласуване на членовете на палатата и нейния председател. С новия закон колегиалният модел ще се промени в едноличен. Окончателното одобрение на одитните доклади ще се прави от председателя или от един от двамата му заместници. Предвижда се директорът или зам.-председателят на Сметната палата да могат да се произнасят само по доказателствата в доклада, но няма да имат възможност да се намесват и да променят неговото съдържание или констатациите. Според вносителите понастоящем отговорността в управлението при вземането на решения по доклади се размива, поради което се предвижда вместо гласуване и колегиална система на вземане на решения, всяко решение да е писмено и подкрепено с мотиви.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

Този закон, който към датата на оповестяване на мониторинговия доклад (12.12.2010 г.) е върнат от държавния глава за ново обсъждане в парламента, буди сериозни съмнения. От една страна за некомпетентност и неразбиране на същността на Сметната палата като колективен независим орган, а от друга – за лобистки интереси и теснопартийни амбиции за обезличаване и поставяне в пряка политическа зависимост на един независим контролен орган. Липсват солидни аргументи за промяната в структурата, начина на упра-

вление и правомощията на Сметната палата (другият подобен случай беше с Комисията за финансов надзор) и целенасочено се създават предпоставки за дискредитиране на неговата независимост и прокарване на частни интереси.

Със закона се прокарват очевидни лобистки интереси. Така например, недопустимо е да се предлага фактическо ограничаване на обхвата на правомощията на палатата, като се предвижда одитът за проверка и заверка на финансовите отчети на общините с бюджет до 10 млн. лева и на висшите училища да се извършва от регистрирани одитори. Не би трябвало изобщо да се поставя под въпрос изземване на контролните функции на Сметната палата, която в крайна сметка е и трябва да бъде контролен орган на външни одитори. Това залага сериозни предпоставки за корупция, като води след себе си и възможността за законоустановена възможност за източване на бюджетни средства.

Скандално е и самото превръщане на Сметната палата в едноличен орган. Неясни са правомощията на Консултативния съвет, но съвсем изрично е записан едноличният принцип на вземане на решения в лицето на председателя. Не съществува демократична, независима формула на управление на одитиращ орган, при която цялата власт да се концентрира в ръцете на един човек и да се очаква прозрачност и независимост на управлението. България е парламентарна република с развит демократичен модел на управление, който предполага прозрачност и независимост в дейността на конституционен орган, какъвто е Сметната палата. Напълно несъстоятелни и некомпетентни са твърденията, че концентрирането на еднолична власт и премахване на гласуването са методи, целящи ясно дефиниране на иначе размити отговорности.

Предвидените нови критерии за избор и назначаване на одиторите и членовете на Сметната палата са неясни, половинчати и отварят пътя назначения на лица с недостатъчен професионален опит и квалификации.


Рязко трябва да се отрекат систематичните посегателства от страна на управляващите върху независимостта на контролни органи, необоснованото преминаване от колегиален към едноличен модел на управление и търсенето на законово регламентирани начини за прокарване на частни интереси и източване на бюджетни средства.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	Законопроект за ограничаване на плащанията в брой, № 002-01-79
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 16 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по бюджет и финанси Други:
<b>Първо четене:</b>	
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлага се плащанията на територията на страната да се извършват само чрез превод или внасяне по платежна сметка, когато са: а) на стойност, равна на или надвишаваща 5000 лв. или б) на стойност под 5000 лв., представляваща част от парична престация по договор, чиято стойност е равна на или надвишава 5000 лв. Предлага се и промяна в Кодекса на труда, според която в случаите, когато работникът или служителят живее или работи в населено място, в което има доставчици на платежни услуги, трудовото му възнаграждение се изплаща само по посочена от него платежна сметка, независимо от размера на възнаграждението.

От обхвата на закона са изключени случаите на: а) тегленето и внасянето на пари в брой от/в собствени платежни сметки; б) тегленето и внасянето на пари в брой от/в сметки на недееспособни и ограничено дееспособни лица, на съпрузи и роднини по права линия; в) сделките с чуждестранна валута в наличност по занятие; г) операциите с банкноти и монети, страна по които е Българската народна банка и д) замяната от банки на повредени български банкноти и монети.

Предвиждат се административнонаказателни разпоредби със съществени санкции: за физически лица – 25 на сто от общия размер на направеното плащане, за юридически лица – 50 на сто от общия размер на направеното плащане. При повторно нарушение санкцията се увеличава двойно.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

Предложението е насочено към създаване на допълнителни финансови тежести и бюрократични усложнения за гражданите изцяло в полза на банковите институции. Това с особена сила важи за изплащането на заплати на работници и служители по банков път. От всяка транзакция и теглене на средства от съответната сметка облагодетелствани ще бъдат банките, за сметка на работника или служителя.

## „Прозрачно законодателство“ – приети закони

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за независимия финансов одит, № 002-01-41</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 19 май 2010
<b>Комисии:</b>	Водеца: Комисия по бюджет и финанси Други: Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
<b>Първо четене:</b>	8.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	9.06.10; ДВ, бр. 54/2010 г.


Основната част от промените е свързана с транспониране на изискванията на *Директива 2006/43/ЕО от 17 май 2006 г. относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети, за изменение на директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета и за отмяна на Директива 84/253/ЕИО на Съвета*, с цел облекчаване и подобряване на работата и взаимодействието между Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори и Института на дипломираните експерт-счетоводители. Редуциран е съставът (от шест на четири члена) на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, както и възнагражденията на членовете ѝ от 90 на сто на 50 на сто от основното месечно възнаграждение на председателя, като едновременно с това е допълнено, че членовете на комисията, с изключение на председателя, получават възнаграждение за участието си във всяко заседание в размер на една минимална работна заплата за страната.

Премахнати са като ненужни разпоредби, преповтарящи текстове от Международните одиторски стандарти относно съдържанието на одиторския доклад. Заличава се функцията на одитния комитет, тъй като след като Общото събрание е избрало одитор по предложение на одитния комитет, няма основание одиторът да се утвърждава отново от одитния комитет. Уточнен е срокът – един месец – в рамките на който одитираното предприятие доверител и регистрираният одитор съобщават на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори за освобождаването или оставката на регистрирания одитор. Изисква се изрично регистрираният одитор да съхранява одиторската документация за срок 5 години.

Институтът на дипломираните експерт-счетоводители вече следва да публикува на официалната си интернет страница списъка на регистрираните одитори, а не да го обнародва в „Държавен вестник“.

Уточнени са и някои легални дефиниции:

- „дружества с обществен интерес“ – от обхвата на понятието отпадат предприятията, които за текущата финансова година надвишават определени показатели (балансова стойност на активите, нетни приходи от продажби или средна численост на персонала) и по-конкретно два от тях;
- въведени са дефиниции на понятията: „инспектор“ (т. 22), „експерт“ (т. 23), „контрольор“ (т. 24), „проверки“ (т. 25), „опит в областта на независимия финансов одит“ (т. 26), „разследване“ (т. 27).

**Оценка на Института за модерна политика:** 

*Институтът за модерна политика* оценява позитивно своевременното хармонизиране на българското законодателство с европейските регламенти. В същото време подчертаваме, че и с този законопроект се продължава порочната практика на управляващите да бъде редуциран механично състава на независим регулаторен орган – Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори. По този начин се поставя в риск ефективността на резултатите от нейната дейност.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за кредитните институции, № 002-01-63
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 13 юли 2010 г.
<b>Комисии:</b>	Водеца: Комисия по бюджет и финанси Други: Комисия по икономическа политика, енергетика и туризъм; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
<b>Първо четене:</b>	8.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	16 ноември 2010


Със закона се цели въвеждането на основните изисквания на няколко европейски директиви. С цел усъвършенстване на системата за надзор върху банкови групи и финансови холдинги, които осъществяват дейност в няколко държави членки, проектът въвежда изискване за вземане на съвместни решения между компетентните органи при определяне адекватността на консолидирания собствен капитал. Предвижда се и създаването на надзорни колегии, чиито основна задачи са:

- да осигурят подходяща организация за обмен на информация и координация на действията на отделните компетентни органи при упражняването на текущия надзор и при възникване на извънредни ситуации;
- да съдействат за ефективното разпределение на правомощията между компетентните органи;
- да предотвратят дублирането на надзорни изисквания;
- да осигурят по-добро взаимодействие между органите.

Уреждат се подробно случаите, при които БНБ трябва да създаде надзорна колегия, и случаите, при които тя участва в такава колегия, създадена от друг компетентен орган, както и нейните права и задължения във връзка с ръководството или участието ѝ в надзорни колегии.

Със законопроекта се предвижда възможност за определяне на даден клон, чрез който банка осъществява дейност в държава, различна от държавата, в която е лицензирана, за значим. Целта е да се даде възможност на компетентния орган на приемащата държава да получи достъп до цялата необходима информация за банката или банковата група, към които принадлежи клонът, и която би могла да има съществено значение при упражняването на надзорните функции на този орган.

Създава се правна основа на участието на БНБ в Комитета на европейските банкови надзорни органи и спазването на неговите насоки в местната банкова система. Подобрява законовата уредба за защита на правата на банковите клиенти чрез въвеждане на изрично задължение за банката да уведомява депозанта (съответно кредитополучателя) при промяна на лихвите (а при кредитите – и при промяна на общите разходи), засягаща интереса на клиента. В съответствие с Препоръка 2009/384/ЕО на Европейската комисия от 30 април 2009 г. се поставя законовата основа за въвеждане на изисквания по отношение на политиките по възнаграденията, които провеждат банките.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

Доколкото предложените изменения са в продължение на изисквания, залегнали в директиви на ЕС, *Институтът за модерна политика* оценява положително своевременното им транспониране в българското законодателство. Трябва да се подчертае, обаче, че промените трябва да бъдат съобразени със спецификите на банковия сектор в България, без да се стига до свръхрегулация и респективно изкуствено наложени излишни рестрикции, изкривяващи пазара.

## в) Образование и наука

### „Сиво законодателство“ – приети законопроекти

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, № 054-01-54</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Галина Банковска (ПГ на ПП ГЕРБ) и група н.п./ 11 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеца: Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта Други:
<b>Първо четене:</b>	14.07.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	29 юли 2010 г.

Законът предвижда висшите училища, които са получили при институционална акредитация оценка „много добра“ или „добра“, да имат право да извършват обучение срещу заплащане в образователно-квалификационна степен „бакалавър“ и в образователно-квалификационна степен „магистър“ след придобито средно образование, по специалности от професионални направления и от регулираните професии, които са получили при програмната акредитация оценка „много добра“ или „добра“, при условия, определени в правилника за дейността на висшето училище и с договор между студентите и висшето училище. Броят на обучаваните срещу заплащане студенти да бъде извън определения от Министерския съвет държавен план прием за съответната година и да бъде в рамките на определения капацитет на висшето училище, но не повече от 10 на сто от него. Таксите от обучението срещу заплащане не могат да бъдат по-ниски от 70 на сто от диференцирани нормативи по професионални направления за един студент и не могат да бъдат по-високи от двукратния им размер. Таксите ще постъпват в приходната част на бюджета на съответното висше училище. За издръжка на обучението на студентите, които заплащат посочените такси, няма да се получават финансови средства като част от субсидията от държавния бюджет.

#### *Оценка на Института за модерна политика:*


С този закон не се въвежда платено обучение, защото и към настоящия момент висшето образование е платено – всички студенти заплащат такси, определени от държавата. Същността на гласуваните промени е, че студенти, показали ниски резултати от изпитите за постъпване в съответната специалност, да могат да се обучават в нея благодарение на финансовото благополучие на своите семейства. Възраженията срещу това произтичат от факта, че: а)

се поставят в неравностойно положение кандидатите за висше образование, като се въвежда двоен стандарт; 2) съществува риск от запазване на това неравностойно положение и по време на следването, като платеното обучение ще повлияе негативно на качеството на образованието на студентите, които плащат. След като определени студенти носят необходим доход, това ще стимулира поставяне на оценки, които да позволят на студента да продължи и завърши обучението си, независимо от неговата подготовка.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение на Закона за Селскостопанската академия, № 002-01-56</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 25 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по земеделието и горите Други: Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта
<b>Първо четене:</b>	21.07.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	23 септември 2010/ ДВ, бр. 78/2010 г.

Законът съдържа следните нови положения:

1. Предсрочно прекратяване на мандата на председателя и на членовете на Управителния съвет на Селскостопанската академия да се извършва от компетентния орган (министър-председателя, респективно министъра на земеделието и храните), без да е необходимо съгласуване на прекратяването с ръководителя на институцията, която е предложила конкретното лице в Управителния съвет.
2. Предвижда се промяна в едно от основанията за предсрочно прекратяване на мандата. Според действащата разпоредба прекратяване се извършва при системно неизпълнение на задълженията. Предлага се отпадане на изискването за системност.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

*Институтът за модерна политика* принципно подкрепя предложението предсрочно прекратяване на мандата на председателя и на членовете на УС на Селскостопанската академия да се извършва без съгласуване с ръководителите на институциите, които са ги предложили, тъй като предвидените в закона основания за освобождаването им съдържат критерии от обективен характер. В същото време, обаче, в следващата алинея на този член, в който се урежда редът за предсрочно прекратяване на мандата се предвижда, че съ-

щият ред ще се прилага и за назначаване на нови председател и членове на УС до края на овакантия мандат. Това означава, че при смърт или при предсрочно прекратяване на мандата на председателя или на член на УС министър-председателят, респ. министърът на земеделието и храните ще назначи нови за срок до края на текущия мандат, отново без назначението да се съгласува с ръководителя на институцията, която е предложила конкретното лице в Управителния съвет (ръководителите на Аграрния университет – Пловдив, Университета по хранителни технологии – Пловдив, Тракийския университет – Стара Загора, Русенския университет „Ангел Кънчев“ и Лесотехническият университет – София, Българската академия на науките и Селскостопанската академия). *Институтът за модерна политика* смята, че това противоречи на духа на закона и предполага извършване на политически назначения в организация за научни изследвания, за приложна, обслужваща и спомагателна дейност в областта на земеделието, животновъдството и хранителната промишленост.

#### г) Правосъдие и вътрешен ред

##### „Сиво законодателство“ – приети закони

<b>Име и № на законопроекта:</b>	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи, № 002-01-81
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет/ 16 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред Други: Комисия по правни въпроси; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
<b>Първо четене:</b>	13.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	27 октомври 2010/ ДВ, бр. 88/2010 г.

С проекта се предлагат следните основни промени:

#### 1. Промени, свързани с ангажиментите на Република България във връзка с присъединяването ни към Шенгенското пространство и обмена на информация в рамките на Шенгенската информационна система.

Шенгенската информационна система е основната база данни, чрез която се гарантира сигурността на гражданите в Европейския съюз. Посредством тази база данни полицейските органи имат възможността да получават постоянен достъп до най-актуалната информация за издирване на изчезнали лица, за

лица с отказ за влизане на територията на Шенгенското пространство, за изгубени или откраднати вещи и други.

Първата група промени в тази насока е свързана с регламентиране изпълнението на изискванията по чл. 100 от конвенцията за прилагане на Споразумението от Шенген, който предвижда в Шенгенската информационна система да се въвеждат данни и съответно да се извършват действия по сигнали за откраднати, незаконно присвоени или изгубени моторни превозни средства, огнестрелни оръжия, бланки на официални документи за самоличност и др. В тази връзка в закона е разписано правомощието на полицейските органи временно да изземват с протокол за срок до 30 дни откраднати или изгубени вещи, които са обявени за издирване в Шенгенската информационна система от друга държава членка.

С цел да се осигури изпълнението на ангажиментите на Република България относно извършването на „специфичен контрол“, предвиден в чл. 99 от горепосочената конвенция, в чл. 68 и 69 от закона се регламентира разширяване на предпоставките за извършване на обиск на лица и претърсване на превозни средства.

Втората група промени, свързани с Шенгенската информационна система предвиждат сред целите и средствата за осъществяване на оперативно-издирвателната дейност да бъдат добавени издирването на вещи и извършването на справки за вещи.


С третата група промени се регламентира създаването на Националната Шенгенска информационна система в МВР, която представлява автоматизирана информационна система с национална база данни, осигуряваща обмена между държавите, прилагащи Шенгенското законодателство, на информация за защита на националната сигурност и обществения ред.

## **2. Обединяване на Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“ и Главна дирекция „Гражданска защита“ в една обща дирекция – „Пожарна безопасност и защита на населението“.**

Интегрирането на двете дирекции в една според вносителя цели да премахне дублирането на отделни функции и редуцирането на администрацията. Очакваният от правителството резултат е подобряване на организацията на работа, оптимизиране на времето за реакция на новата структура и намаляване на разходите при извънредни ситуации за ангажираната техника и човешки ресурси.

### 3. Закриване на Главна дирекция „Досъдебно производство“ и преминането на нейните служители към Главна дирекция „Криминална полиция“ и Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“.

В Главна дирекция „Криминална полиция“ се създават две звена – едното, включващо разследващите полицаи, а другото с методически функции по отношение на цялата наказателно-процесуална дейност по разследването. Според вносителя така се изгражда съвременна криминална полиция.

*Оценка на Института за модерна политика:* 

#### **Позитиви**

Промените, свързани с ангажиментите на Република България във връзка с присъединяването ни към Шенгенското пространство и обмена на информация в рамките на Шенгенската информационна система са разумни, навременни и обосновани. Те съдържат разпоредби, гарантиращи прилагането на достиженията на правото от Шенген по отношение на Шенгенската информационна система в българското законодателство.

#### **Негативи**

1. Относно сливането на Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“ и Главна дирекция „Гражданска защита“ в една обща дирекция.

Като счита, че създаването на една обединена структура с отговорност за различните видове бедствени ситуации би било позитивна стъпка с цел подобряване превенцията, планирането, управлението, координацията, бързината и ефективността на спасителните действия, както и на последващите дейности по ограничаване и преодоляване на щетите и възстановяване, *Институтът за модерна политика* подчертава, че: 1) Поначало самото включване на „Гражданска защита“ в състава на МВР порооди спорове заради разнородната европейската практика. Ресорният еврокомисар Кристалина Георгиева е от тези, които смятат, че е уместно „Гражданска защита“ да е на подчинение на Министерския съвет с оглед спецификата на функциите ѝ; 2) Преструктурирането се извършва механично, без да има гаранции за специализация вътре в новата структура, за ясно разпределяне на функции и отговорности с цел постигане на ефективност. Аргументите за сливането са предимно финансови и със спорен ефект.

2. Относно закриване на Главна дирекция „Досъдебно производство“.

Предлаганите промени ще намалят специализирания капацитет на МВР за работа по събиране на доказателства в рамките на досъдебното производство.

Ликвидирането на структурата на досъдебното производство в МВР няма да даде възможност Министерството да осигури диференцирано заплащане на тези служители, което е в пряка връзка с качеството на работата. Премахването на относителната обособеност на тази структура прави зависими дознателите от преките им началници при събиране на доказателствата. В условията на все още неизграден състезателен процес, това крие много тежки и сериозни рискове за събиране на доказателства, обслужващи единствено и само обвинителната теза.

**„Сиво законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, № 054-01-60</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	ИСКРА ФИДОСОВА ИСКРЕНОВА и група н. п. (ПГ на ПП ГЕРБ) 15 юли 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други:
<b>Първо четене:</b>	13.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 054-01-61</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	ИСКРА ФИДОСОВА и група н. п. (ПГ на ПП ГЕРБ) 15 юли 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други:
<b>Първо четене:</b>	14.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С двата законопроекта се предлагат материалноправните и процесуално-правните норми, регулиращи създаването, структурата, компетентността и дейността на специализирани съдилища, специализирани прокуратури и следствен отдел в съдебната система.

Предложените промени в **Закона за съдебната власт (ЗСВ)** уреждат създаването на специализиран наказателен съд – първоинстанционен съд с ранг на окръжен и седалище в София и на апелативен специализиран наказателен

съд отново със седалище в София (касационна инстанция ще бъде Върховния касационен съд). Към специализираните съдилища се създава специализирана прокуратура, съответно апелативна специализирана прокуратура. В специализираната прокуратура се формира следствен отдел, състоящ се от следователи.

Предвижда се магистратите в специализираните органи да се назначават от Висшия съдебен съвет (ВСС) по общите правила, уредени в ЗСВ, със следните изключения:

- Завишени са изискванията за професионален стаж на магистратите в специализираните органи.
- Предложенията до ВСС за назначаване на магистрати в специализираните органи ще се правят само от административния ръководител на съответния орган или от 1/5 от членовете на ВСС.
- На магистратите в специализираните органи ще се присъжда по-висок ранг и ще се определя по-високо възнаграждение.

С предлаганите промени в **Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)** се урежда компетентността на специализирания наказателен съд и на апелативния специализиран наказателен съд.

#### **Подсъдността на специализирания наказателен съд се определя:**

**А. По обект:** Специализираният наказателен съд ще разглежда делата като първа инстанция, образувани за престъпления против Републиката, квалифицираните състави на отвлечане и противозаконно лишаване от свобода, задържането като заложник, трафик на хора, квалифицираните състави на изпиране на пари (по чл. 253, ал. 3 и 5 НК), образуването, ръководенето и участието в организирана престъпна група, както и за престъпления, извършени по поръчение на или в изпълнение на решение на организирана престъпна група.

**Б. По субект:** На специализирания наказателен съд ще са подсъдни и делата за извършени в страната и чужбина престъпления като: длъжностно присвояване, измама, безстопанственост, съзнателно сключване на неизгодна сделка, изпиране на пари, престъпленията чл. 254а и 254б НК, престъпления по служба по чл. 282-283а НК и подкуп, когато са извършени от лица с имунитет, членове на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към него, ръководители на органите на съдебната власт и техните заместници, съдии, прокурори, следователи, длъжностни лица от висшата администрация, както и заместник-министрите и главните секретари на министерствата.

Втора инстанция за делата, разгледани като първа инстанция от специализирания наказателен съд, ще бъде апелативния специализиран наказателен съд, а касационна инстанция – ВКС.

Към специализираните съдилища ще бъдат създадени съответните прокуратури. Към специализираната прокуратура към специализирания наказателен съд ще съществува следствен отдел. **Разследващи органи** по делата, подсъдни на специализираните съдилища, ще бъдат следователите от този следствен отдел и разследващи полицаи, определени със заповед на министъра на вътрешните работи.

Специализираните съдилища ще прилагат същите процесуални правила, както и общите съдилища, със следните по-важни изключения, въведени като особени правила:

- 1) по делата, подсъдни на специализираните съдилища, няма да участват частен обвинител и граждански ищец;
- 2) предвиждат се съкратени срокове за вземане на решение и постановяване на процесуални актове – прокурорът упражнява правомощията си след приключване на разследването в 15-дневен срок. Такъв е и срокът, в който съдията докладчик трябва да упражни правомощията си и съдът да постанови присъдата или решението си заедно с мотивите като първа или въззивна инстанция;
- 3) при неявяване без уважителни причини на свидетел или вещо лице, те ще се водят принудително за следващия заседателен ден, определен от съда;
- 4) за нуждите на разследването по дела, подсъдни на специализирания наказателен съд, ще се разкрива банкова тайна, данъчна и осигурителна информация;
- 5) когато по делото са налице обосновани данни за съществуваща опасност за живота и здравето на свидетел, неговият разпит пред съдия се провежда по правилата за разпит на свидетел с тайна самоличност. Отклонение от общите правила се състои в следното: а) отпаднало е изискването за наличие на достатъчно основания; б) не следва да се преценява дали в резултат на свидетелстването е възникнала или може да възникне реална опасност.
- 6) Разрешение за използване на специални разузнавателни средства по дела, подсъдни на специализирания наказателен съд, ще се дават от неговия председател или изрично оправомощен заместник-председател, а когато се иска прилагане на специални разузнавателни средства спрямо членове на Висшия

съдебен съвет и на Инспектората към него, административен ръководител на орган на съдебната власт или негов заместник, съдия, прокурор, следовател – от председателя на апелативния специализиран наказателен съд или оправомощен от него заместник-председател.

В Преходните и заключителните разпоредби е уреден въпросът с висящите към момента на влизане в сила на закона дела – започнатите досъдебни производства ще се довършват от разследващите органи, пред които са на производство преди влизането на закона в сила, а съдебните производства, по които не е даден ход на съдебното следствие, ще се прекратяват от съдията докладчик и ще се изпращат по подсъдност на специализирания наказателен съд.

### *Оценка на Института за модерна политика:*

Тези законопроекти застрашават основни граждански права – правото на защита, правото на справедлив процес и презумпцията за невинност. Мотивите им са твърде общи и не съдържат солидни аргументи в подкрепа на създаването на специализирани наказателни органи.

Така например:

1. Предложението на управляващите не се основава на сериозен и обективен анализ на проблемите в наказателното производство. Несъстоятелни са аргументите, че със създаването на специализиран съд ще се преодолеят бавността на наказателното производство и липсата на осъдителни присъди. По данни на Висшия адвокатски съвет близо 2/3 от времетраенето на едно наказателно производство е в досъдебната фаза, а продължителността на процеса в съдебната му фаза, е съизмерима със средната продължителност на наказателните дела в останалите страни членки на ЕС. Осъдителни присъди няма, защото: а) няма внесени обвинения в съда (според отчета на прокуратурата за 2009 г. са внесени малко под 200 обвинения за организирана престъпност и корупция); б) внесени обвинения се базират на негодни доказателства, главно поради непрофесионализъм на разследващата полиция или прокурори. В тези случаи се налага съдът да върне делото за доразследване или сам да извършва следствени действия, а когато доказателствата са изначално опорочени – поради липса на годни доказателства да постановява оправдателни присъди.

Разбира се, налага се много по-задълбочен анализ на всички фактори, които водят до липса на осъдителни присъди, но наличните данни сочат, че причините са предимно в неефективно разследване в досъдебната фаза на производството. Ето защо, реформата следва да бъде приоритетно насочена към повишаване ефективността на досъдебното производство.

2. Във връзка с корупционните практики следва да се отбележи, че ако съдебната фаза по правило е публична, то досъдебната фаза се развива при условията на пълна непрозрачност и в този смисъл корупционни схеми са в много по-голяма степен възможни в досъдебното производство. Сериозните проблеми са, че в случаи на неправомерни действия в досъдебната фаза на разследващи органи и полицаи (които довеждат до негодност на събраните доказателства), липсва разследване срещу тези прокурори и полицаи. При провал на обвинението липсват механизми за търсене на отговорност на прокурорите, съставили и внесли съответния обвинителен акт. Липсва, също така, какъвто и да било граждански контрол върху действията на МВР. В този контекст, значително по-логично би било реформата да бъде насочена към създаване на механизми за по-голяма прозрачност и превенция на корупционни практики в досъдебната фаза на производството, а не към създаване на специализирани наказателни структури.
3. Създаването на специализирани наказателни органи едва ли може да бъде наречено логична стъпка в процеса на реформиране на съдебната система и при преценка на въздействието и ефективността. Като практическа реализация предложеният инструментариум ще бъде сложен, труден и скъп процес. Първоначалната преценка на съотношението между вложени ресурси (времеви, човешки, финансови) спрямо очаквани резултати, с оглед изложението до сега, поставя под съмнение икономическата ефективност на предложението. В допълнение, едва ли е целесъобразно и обосновано в условията на икономическа криза разхищение на държавния бюджет за резултати, които могат да бъдат постигнати с много по-малко усилия и средства (например създаване на специализирани отделения към съответните съдилища).
4. Твърденията на управляващите, че създаването на специализирани наказателни органи е в отговор на незадоволителните резултати в борбата срещу организираната престъпност и корупцията, отбелязани в докладите на Европейската комисия в рамките на Механизма за сътрудничество и оценка са неверни. В доклада на Европейската комисия относно от 2010 г. са изложени детайлни препоръки за относно реформата на съдебната власт, борбата с организираната престъпност и борбата с корупцията. Нито една от тях не е насочена към създаване на специализирани наказателни съдилища и прокуратури. Същевременно, има ясни препоръки за създаване на компетентна криминална полиция; спазване правата на човека; повече инициативност и компетентност в прокуратурата; събиране на годни доказателства – все теми, които стоят във от ползрението на управляващите.

5. Относно мотива, че престъпленията, извършвани от организирани престъпни групи, се характеризират с изключително висока степен на обществена опасност и имат негативни последици за обществото, за българската държава и нейния имидж в Европейския съюз. Като подкрепя изцяло посоченото твърдение, *Институтът за модерна политика* счита, че обективните факти за организираната престъпност не водят до логичен извод за необходимост от създаване на специализирани наказателни органи. Според статистиката няма значителен ръст на организираната престъпност. Например, в Пловдив, за 2009 г. са регистрирани следните дела, свързани с организирана престъпност: 49 дела за престъпления против собствеността, 13 – за укриване на данъци, 3 за длъжностни престъпления, 10 – за подкуп. Тези цифри едва ли обосновават обществена нужда от създаване на специализирани структури, което ще коства значителен финансов, човешки и времеви ресурс.
6. Предлага се много по-широка подсъдност на специализирания наказателен съд. Дори и при така определената материална подсъдност, обаче, делата, които ще се гледат от него, не са достатъчно, за да обосновават нуждата от създаването му. И в мотивите към проекта за промени в НПК е посочено, че очакванията са съдът да разглежда около 250 – 300 дела годишно. Тези дела са приблизително 0,6% от средногодишния брой на постъпилите в съда наказателни дела в цялата страна и 0,03 % от общия брой дела за разглеждане годишно. Това по никакъв начин не обосновава необходимостта от създаване на специализирани съдилища, прокуратури и разследващи органи.
7. Определянето на подсъдността на специализирания наказателен съд навежда на извода, че се предлага създаване не на специализиран, а на извънреден съд. Особена тревога буди предложението подсъдността на специализирания съд да се определя *ad personam* (с оглед личността). Това означава, че подсъдни на съда ще бъдат не извършителите на определени престъпления, а определени извършители на същите престъпления, които са подсъдни на другите съдилища. Това предложение е в пряко противоречие с въведения в чл. 6 от Конституцията на Република България принцип на равенство на гражданите пред закона и недопускане на дискриминация. Предложението е в противоречие и с въведения в чл. 11 от Наказателно-процесуалния кодекс принцип за равенство на гражданите в наказателното производство. В конкретния случай, определени категории лица ще бъдат съдени от специализирания наказателен съд, в съкратени срокове, с приоритет на явяването на участниците в процеса пред наказателния съд, докато всички останали граждани ще бъдат съдени в обикновените съдилища. В кръга от лица, които ще бъдат подсъдни на специализирания наказателен съд, преобладават

политически фигури – народни представители, министри, заместник-министри, ръководители на централни органи на държавна власт, областни управители, кметове. Това решение създава основателни съмнения, че се създава не специализиран, а по-скоро политически съд, с което действие всъщност се търси политическа разправа с политически опоненти.

**Институтът за модерна политика** смята, че в този си вид предложението на управляващите е в разрез с конституционната забрана за създаване на извънредни съдилища по смисъла на чл.119, ал.3 от Конституцията. Действително чл.119, ал.2 от основния закон допуска със закон да се създават специализирани съдилища. Типичен пример в това отношение са административните съдилища. Специализираните наказателни съдилища, които се предлагат с разглежданите законопроекти обаче не са такива, защото:

*Първо*, предвижда се обособяване в отделни структурни единици в рамките на съдебната система, с отделен и самостоятелен щат, бюджет, сграден фонд и т.н. Това буди недоумение, тъй като вече съществуват съдилища, на които законодателят е възложил да осъществяват правомощия в сферата на наказателното правораздаване. По-друг начин щеше да стои въпроса, ако всички функции на наказателна юрисдикция бяха извадени от правомощията на съществуващите районни, окръжни и апелативни съдилища и бяха „придадени“ на новите наказателни съдилища. Сега в един и същ сектор на правораздаването ще съществуват два типа съдилища – обикновени и специализирани. Това положение противоречи на идеята за специализирани съдилища, които следва да съществуват като единствена и уникална единица с конкретни правомощия, които не се дублират от други органи на правораздаването. В случая това условие липсва.

*Второ*, същите да правораздават по специална процедура, различна от тази за „обикновените“ наказателни съдилища. Наличието на различни правораздавателни процедури не е прецедент. По действащия НПК съществува „бързо производство“, „замяна на наказателното преследване с налагане на административно наказание по чл.78а от наказателния кодекс“. Проблемът тук е, че различната процедура ще се осъществява от отделен и самостоятелен орган. Наличието на отделна процедура, осъществявана от отделен наказателен орган създава впечатление за припряност, забързаност и извънредност, което не е характерно за нормално функционираща правова държава. Същите цели могат да се постигнат и без създаване на специален орган, а само чрез формиране на специализирани наказателни състави в рамките на съществуващата йерархия на съдилищата в България.

*Трето*, ако погледнем в по-близката ни история ще констатираме наличие на всички елементи на извънреден съд – самостоятелен съдебен орган, специално създаден; изключителна компетентност да правораздава по определени текстове от НК при наличие на паралелно функциониращи „общци“ наказателни съдилища, отделна процедура, поставяне на условието временност – до отпадане на определени обществени обстоятелства. Липсва може би само един елемент, а именно – създаване на тези съдилища с отделен и самостоятелен закон, а не с изменение и допълнение в действащи.

*Четвърто*, правното явление „специализиран съд“ е познато в законодателствата на редица страни. Например основният закон на Германия от 1949 г. предвижда създаване на федерален съд за защита на индивидуалната собственост и федерален съд за дисциплинарни дела и жалби, във връзка с публичноправни трудови отношения. Като допълнителен пример за специализиран съд в България можем да посочим военна наказателните съдилища, които разглеждат дела срещу субекти със специално качество. Тези примери, обаче са доста по различни от предлаганите специализирани наказателни съдилища и потвърждават становището ни, че се касае за извънреден съд по смисъла на чл. 119, ал. 3 КРБ.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, № 002-01-78</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет/ 10 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други:
<b>Първо четене:</b>	13.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С проекта се предлагат множество промени в Закона за съдебната власт (155 параграфа), най-съществените от които са:

1. Промени в процедурата по избор, изискванията към членовете и правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС):
  - Предвижда се публично оповестяване на кандидататурите за членове на ВСС заедно с биографични справки – на страницата на Народното събрание, съответно на ВСС;
  - Членовете на ВСС да предприемат необходимите действия за получаване на достъп до класифицирана информация. Член на ВСС, който не притежава

разрешение за достъп, няма да участва в заседанията, когато се обсъждат материали и документи, съдържащи класифицирана информация, и няма да се запознава с тях.

- ВСС ще определя реда, по който се посочват кандидатите за съдебни заседатели, възнагражденията им и други организационни въпроси.
  - Държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията преминават на подчинение на ВСС.
  - Предлага се нова хипотеза на отвод или отстраняване на член на ВСС от гласуване – поради наличие на предполагаем конфликт на интереси – ако лицето може да се смята предубедено, заинтересовано пряко или косвено от решението или ако са налице други обстоятелства, които пораждаат съмнение в неговата безпристрастност.
2. Въвеждане на оценка за наличие на високи нравствени качества на магистратите като абсолютна предпоставка за назначаване и за кариерно развитие.
  3. Обществено обсъждане и явно гласуване на кандидатурите за административни ръководители в органите на съдебната власт.
  4. Промени в уредбата на материята, свързана с провеждане на конкурси за младши съдии и младши прокурори и на конкурси за първоначално назначаване в органите на съдебната власт.
  5. Промени в уредбата на материята, свързана с повишаване или преместване на съдия, прокурор или следовател в органите на съдебната власт.
  6. В случаите на закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи или при намаляване числеността на длъжностите в тях ВСС ще разкрива съответните длъжности в друг равен по степен орган на съдебната власт в същия апелативен район и ще преназначава на тях магистратите без конкурс.
  7. Промени в уредбата, свързана с атестиране на магистрати.
  8. Промени в уредбата, касаеща Националния институт на правосъдието (НИП).
  9. Уреждане на статута на съдебните и прокурорските помощници, съдебните служители и съдебната охрана.
  10. Промени във функциите на Инспектората към министъра на правосъдието и в изискванията към инспекторите.

## Оценка на Института за модерна политика:

В законопроекта има редица положителни моменти като например:

- осигуряване на по-голяма публичност на конкурсите за назначаване, преместване, кариерно израстване на магистратите, административните ръководители и техните заместници и на избора за членове на ВСС;
- въвеждане на изискване за анализ и отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт;
- промените в изискванията и провеждането на конкурсите за младши съдии и младши прокурори, за първоначално назначаване, за преместване и повишаване на магистрати;
- промените в уредбата, свързана с атестирането на магистратите;
- уреждането на статута на администрацията на съдебната власт и др.,

Въпреки това, надделяват негативните моменти:

1. Предложените промени в Закона за съдебната власт не кореспондират в достатъчна степен с констатациите и препоръките в Доклада на Европейската комисия за напредъка на България – 2010 г. По-голяма част от препоръките в цитирания доклад са насочени към създаване на регулация в други закони – Закон за обществените поръчки, Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, Наказателно-процесуален кодекс и др. По Закона за съдебната власт са препоръчани, например промени в следната посока:

- „да се приемат и внесат промени в Закона за съдебната власт, целящи подобряване на обучението, оценяването и назначаването в съдебната система и да се подобри отчетността и ефективността на Висшия съдебен съвет; да се подобри отчетността на съдебната власт посредством строго прилагане на всички правни и дисциплинарни средства за наказване на корупцията и търговията с влияние“.
- „Да се подобри съдебната практика в прокуратурата и съдилищата, като се извърши подробен анализ на недостатъците в сътрудничество с чуждестранни експерти; да се изготвят наръчници с най-добри практики, програми за обучение и схеми за инструктаж за конкретни случаи и да се въведе системен надзор на управлението в съдилищата и прокуратурите; да се насърчават специалното обучение и специализацията на ..., прокурорите и съдиите, за да могат те да усъвършенстват експертните си знания и ефективността си

при работата със сложни дела, по-специално по отношение на престъпленията от икономически и финансов характер и организираната престъпност“.

Видно от цитираните текстове от доклада на ЕК, един от основните акценти в отправените препоръки е предприемане на мерки за последващо обучение на магистрати в рамките на съдебната система с цел повишаване експертната и ефикасността на работата им. В същото време, в законопроекта не са предвидени правомощия на ВСС по организиране и провеждане на системни обучения на магистратите, което, от своя страна, да обоснове и необходимостта от заделяне на съответния бюджет за тази дейност.

2. Остри възражения буди предложението членовете на ВСС да получават достъп до класифицирана информация след проверка от МВР. Съгласно Закона за защита на класифицираната информация широк кръг правни субекти не подлежат на проучване за осигуряване на допуск до класифицирана информация: народните представители, президента, членовете на кабинета, главния секретар на МВР, съдиите от Конституционния съд, а също и съдиите, прокурорите, адвокатите и следователите. Липсва логика в това съдиите, прокурорите, адвокатите и следователите да получават достъп до класифицирана информация служебно, а органът, формиран приоритетно от техни представители да няма същите права. На следващо място, предвид липсата на ефикасен граждански и парламентарен контрол върху дейността на МВР и службите за сигурност и нарастващите съмнения за използването им за партийнополитически и даже частни цели, възможността за извършване на проучване на членовете на ВСС за надеждност лесно би могла да се изроди в безпринципна намеса на правителството в независимата съдебна власт.

3. Оценката за наличие на високи нравствени качества е въведена като абсолютна предпоставка за назначаване и кариерно развитие на магистратите. Понятието „високи нравствени качества“, е понятие на етиката. Създават се условия за субективизъм на оценката. Назначаването и кариерното развитие на магистратите следва да се основава на система, изградена на базата на обществено достъпни общи правила, ясни, измерими критерии, които са известни както на служителите, така и на медиите и гражданските организации. Понятието „високи нравствени качества“ не подлежи на преценка по ясни и недвусмислени критерии. Смесват се два регулаторни механизма – правото и морала. Конституционният съд, в свое Решение № 11 от 20 октомври 1994 г. по конституционно дело № 16 от 1994 г., с което отхвърля като недопустимо тълкуването на понятието и обявяването на противоконституционност на Указ на президента за назначаване на член на КС, обявява, че

„понятието „високи нравствени качества“ е понятие на етиката, поради което морални трябва да бъдат и критериите при дефинирането му“. Именно защото нравствеността е социален регулатор, различен от юридическия, не следва двата регулатора да бъдат смесвани помежду си. Нравственото поведение изисква унисон с установените нрави в обществеността, но не предполага критическо отношение към тези нрави. Нравственото поведение не предполага и съобразяване със закона в случаите, в които законовата норма е обществено неприемлива, а спазването на закона е върховен принцип в работата на магистратите. Ето защо смесването на законност и нравственост поставя тези хора в патова ситуация, защото подобно изискване, като общо правило няма как във всички случаи да бъде изпълнено. Оценката на нравствеността предполага наличие на единна обществена ценностна система, което е характерно за традиционните, а не за модерните общества. Днес, съществени различия в ценностната система и моделите на мислене се наблюдават между консерватори и либерали, между социалисти и християндемократи, между православни и католици. Да не говорим, че вътре във всяко едно от тези идеологически семейства има огромни ценностни напрежения. Ако поведението на кандидат за магистрат с по-либерални убеждения се преценява от магистрати с консервативни възгледи, ще бъде ли първият обявен за безнравствен? Не на последно място, нравствеността засяга и личния живот на лицето. Считаме за недопустима от конституционноправна гледна точка намесата в личния живот за преценка на годността на едно лице за заемане на професионална позиция в съдебната система. А че такава преценка със сигурност се допуска няма съмнение от предложението кандидатите за административни ръководители в органите на съдебната система да бъдат публично оповестявани за обществено обсъждане. Не виждаме механизъм в общественото обсъждане да не бъде включена информация, касаеща личната сфера на кандидата, като по този начин се накърнят негови конституционно гарантирани права.

4. Забраната магистрати да участват в състави на изборителни комисии за произвеждане на всички видове избори е необоснована и създава условия за занижаване на качеството на работа на комисиите.

5. Предложението годишният доклад за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, изготвян от председателя на Върховния касационен съд да включва информация и за дейността на административните съдилища е противоконституционно. Съгласно чл. 130, ал. 7 от Конституцията на Република България „Висшият съдебен съвет изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен


съд и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи и ги внася в Народното събрание.“ Съгласно така цитираната конституционна уредба, Върховният административен съд следва да изготви и внесе самостоятелен доклад за дейността на административните съдилища.

### „Прозрачно законодателство“ – на етап „обсъждане“

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, № 054-01-57</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Любен Корнезов (ПГ на КБ) 29 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеца: Комисия по правни въпроси Други:
<b>Първо четене:</b>	14.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С проекта се предлага съкратено съдебно следствие да не се допуска:

1. При умишлено причиняване на смърт или тежка телесна повреда;
2. При причиняване на смърт или тежка телесна повреда по непредпазливост, ако деянието е извършено в пияно състояние или след употреба на наркотични вещества или техни аналози;
3. За престъпления, извършени от или срещу съдия, съдебен заседател, прокурор, разследващ или полицейски орган при или по повод изпълнение на службата му;
4. За престъпления по чл. 142, 142а, 159а–159г, чл. 242, ал. 2 и чл. 354а, ал. 1 и 2 от Наказателния кодекс.


**Оценка на Института за модерна политика:** 

Със законопроекта се цели да се преодолеят проблемите, създадени с отмяната на хипотезите, при които не се допуска съкратено съдебно следствие, която бе извършена с последните изменения в НПК. Както се твърди в мотивите към законопроекта, тази възможност не е обществено оправдана за убийците, за тежките телесни повреди, осакатили жертвата за цял живот, за престъпления извършени в пияно състояние и др. Законопроектът е в синхрон и с констатациите и препоръките на ЕК в Доклада ѝ относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2010 г.

**„Прозрачно законодателство“ – отхвърлени законопроекти**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на класифицираната информация, № 054-01-73</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	ХРИСТО БИСЕРОВ (ПГ на ДПС) 14 септември 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред Други:
<b>Първо четене:</b>	Отхвърлен на 14 октомври 2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С проекта се предлагаше достъпът до класифицирана информация за членовете на Висшия съдебен съвет, в кръга на тяхната компетентност, да се осигурява, без да се извършва проучване за надеждност.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

*Институтът за модерна политика* вече е имал възможност да подчертае, че предвид липсата на ефикасен граждански и парламентарен контрол върху дейността на службите за сигурност и съмненията за използването им за партийнополитически и даже частни цели, възможността за извършване на проучване на членовете на ВСС за надеждност лесно би могла да се изроди в безпринципна намеса на правителството в независимата съдебна власт. В допълнение, липсва логика в това съдиите, прокурорите, адвокатите и следователите да получават достъп до класифицирана информация служебно, а висшият административен орган на съдебната власт, формиран приоритетно от техни представители да няма същите права.

**д) Държавна администрация, публични функции**

**„Сиво законодателство“ – приети закони**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за лова и опазване на дивеча, № 054-01-62</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Емил Димитров, Николай Мелемов, Цветомир Михов, Иван Т. Иванов (ПГ на ПП ГЕРБ) 21 юли 2010

<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по земеделието и горите Други: Комисия по околната среда и водите; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
<b>Първо четене:</b>	8.10.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	28 октомври 2010/ ДВ., бр. 89/2010 г.

С проекта се предлага да се създаде правна възможност за ловуване на мечка и дива коза след разрешение, издадено от министъра на земеделието и храните. Ловуването ще се извършва по изключение, съгласно предвидените в Закона за биологичното разнообразие случаи. Контролът по изпълнението на Плана за действие за кафявата мечка в България се възлага на министъра на околната среда и водите и министъра на земеделието и храните.


#### *Оценка на Института за модерна политика:*

Съгласно чл. 37 от Закона за биологичното разнообразие кафявата мечка и дивата коза са определени за защитени видове (приложение 3 към закона) и поради тази причина са изключени от групата на животинските видове, които могат да бъдат обект на ловуване (съобразно разпоредбите не само на Закона за биологичното разнообразие, но и на Закона за лова и опазване на дивеча). Целта на законопроекта – разрешенията за обстрел на мечки да се издават от Министъра на земеделието и храните в чиято юрисдикция е Изпълнителната агенция по горите с цел по-оперативно изпълнение на плана за управление на мечката в страната, както и правилното развитие и запазване на популацията, не обосновава извеждането на кафявата мечка и дивата коза от забраната за ловуване.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за допълнение на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“, № 002-01-71</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 22 юли 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред Други: Комисия за контрол на ДАНС – становище
<b>Първо четене:</b>	23.09.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	30 септември 2010/ ДВ, бр. 80/2010 г.

Законът предвижда държавните служители в Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), дългосрочно командировани при условията и по реда на Закона за дипломатическата служба, за времето на командироването си да

получават половината от основното си месечно възнаграждение и половината от допълнителното си възнаграждение за прослужено време. Посочените служители няма да получават и полагащите им се порционни пари. Това се мотивира с необходимостта от съкращаване на разходи в администрациите в условията на продължаваща финансова и икономическа криза. Според вносителя се разходват значителни средства за изплащане на възнагражденията по служебно правоотношение на служителите от ДАНС по време на тяхната дългосрочна командировка в задграничните дипломатически представителства. В подкрепа на това впечатление се привеждат като пример разпоредби от Наредбата за командировъчните средства при задграничен мандат, съгласно които служителите, които се командироваат по ЗДС, за времето на задграничния мандат получават освен командировъчни средства в чужда валута и средства за пътни разходи, за разходите за пренасянето на личен непридружаван багаж, за подходящо жилище или средства за наем, средства за разходи за медицинско обслужване и здравно осигуряване – за себе си и за членовете на семейството си, разходи за обучение на деца, както и възнаграждението си по служебно или по трудово правоотношение.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

Внесеният проект нарушава основно социално право – правото на справедливо възнаграждение срещу положен труд. С предложението определена категория лица се поставя в неравностойно положение. В допълнение, недопустимо е за промяна в закон да се навеждат аргументи от подзаконов нормативен акт. Не на последно място, при прилагане на предложените промени биха настъпили съществени негативни последици, изразяващи се в демотивация на командированите служители да изпълняват качествено служебните си задължения.

**„Сиво законодателство“ – на етап „обсъждане“**

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона да тютюна и тютюневите изделия, № 054-01-56</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Лъчезар Иванов (ПГ на ПП ГЕРБ) 15 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по икономическата политика, енергетика и туризъм Други: Комисия по здравеопазването; Комисия по земеделието и горите
<b>Първо четене:</b>	
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

### Предлага се:

1. Прецизиране на изключенията от общата забрана за рекламиране на тютюн и тютюневи изделия. Въвежда се забрана за реклама чрез използването на търговска марка.
2. Въвеждат се задължителни реквизити на рекламата на тютюневи изделия, като: „Пушенето убива“ или „Пушенето вреди сериозно на Вас и на другите около Вас“ и се определят параметрите на здравното предупреждение (площ от общата реклама, език, шрифт и др.).
3. Предлага се диференциране на санкциите за различните видове нарушения на разпоредбите за рекламиране на тютюн и тютюневи изделия. Според действащата норма за всяко нарушение на тези разпоредби се налага глоба от 15 000 до 50 000 лв., съответно имуществена санкция от 50 000 до 100 000 лв. (ако е юридическо лице или едноличен търговец). Съгласно предложението:
  - за реклама на забранени територии или чрез използване на търговска марка ще се налага глоба от 500 лв. до 1500 лв., а за юридическите лица и едноличните търговци – имуществена санкция от 5 000 лв. до 10 000 лв.;
  - за реклама в радио- и телевизионни предавания, както и в пресата, в други печатни издания и чрез услугите на информационното общество (извън въведените изключения от общата забрана) ще се налага имуществена санкция в размер от 3 000 лв. до 20 000 лв.;
  - за спонсориране на радио- и телевизионни предавания или на събития или дейности, които се провеждат в няколко държави – членки на Европейския съюз, и в други държави – страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, или имат по друг начин трансграничен ефект, от страна на лица, чийто основен предмет на дейност е производството или търговията с тютюн и тютюневи изделия – ще се налага имуществена санкция от 50 000 лв. до 100 000 лв. Същото наказание ще се налага и в случаите на нарушение на забраната на всякаква форма на разпространение на тютюневи изделия с цел пряко или косвено популяризиране на тютюневи изделия при спонсориране на събития или дейности, провеждани в няколко държави – членки на ЕС или по Споразумението на ЕИО или с трансграничен ефект;
  - за нарушение на задължението за поставяне на здравно предупреждение при рекламата на тютюневи изделия, съответно на изискванията към размера, шрифта и т.н. при реклама на тютюневи изделия наказанието ще бъде глоба от 500 лв. до 1500 лв., а за юридическите лица и едноличните търговци – съответно с имуществена санкция от 5 000 лв. до 10 000 лв.;
  - при повторно нарушение санкцията ще бъде в двоен размер.

## Оценка на Института за модерна политика:

Независимо от декларираните в мотивите добри намерения за изпълнение на ангажиментите на България към ЕС, както и от сполучливите предложения в тази насока (виж т. 1 и 2 от това резюме), законопроектът попада в зоната на „сивото законодателство“ заради промените в административно-наказателните разпоредби. Като отчита, че диференцирането на административните наказания съобразно вида и тежестта на съответното нарушение е основен правен принцип, *Институтът за модерна политика* подчертава, че в конкретния случай: а) диференциацията на наказанията не е съобразена с тежестта на съответните нарушения; б) с предложенията всъщност многократно (в някои случаи десетократно) се намаляват горните, а и долните граници на въведените вече имуществени санкции за нарушения на изискванията и забраните за реклама на тютюн и тютюневи изделия. По този начин, де юре и де факто, се стимулира противоправно поведение на производителите и търговците на тютюневи изделия, доколкото предложените нови размери на санкциите са пренебрежимо малки. Тези предложения едва ли са в синхрон със задължението на държавата да гарантира защитата на здравето на населението и създават основателни съмнения за защита на тесногрупови интереси в ущърб на общия интерес.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта, № 054-01-49</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Иво Димов (ПГ на ПП ГЕРБ) и група н.п./ 26 май 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта
<b>Първо четене:</b>	15.07.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлага се върху недвижими имоти – публична или частна държавна или общинска собственост, с изключение на обектите по чл. 18, ал. 1 от Конституцията, да може да се учредява безвъзмездно право на строеж, за строителството на спортни обекти и/или съоръжения. Правото на строеж ще се учредява за срок не по-дълъг от 30 години на спортни федерации. Предвидени са изисквания към спортната федерация. Подробно е уредена процедурата за учредяване право на строеж. Наличието на решение на комисия, включваща в състава си представители на Министерството на физическото възпитание и спорта, Министерство на регионалното развитие и благоустройството, на областна-

та и на общинската администрации по местонахождението на имота е абсолютна предпоставка за учредяване на право на строеж върху посочените имоти. Предпоставка за учредяване право на строеж върху имоти – публична или частна общинска собственост е наличие на решение на Общинския съвет. Уредени са и изисквания към съдържанието на договора за учредяване на право на строеж, измежду които описание на: инвестиционната програма, редът за установяване на вложените инвестиции, условията за ползване на съоръженията от спортните клубове, членове на спортната федерация, ученически и студентски спортни организации и хора с увреждания и др. Спортната федерация, в чиято полза е учредено правото на строеж, се задължава да построи и въведе в експлоатация спортния обект за срок не по-дълъг от 5 години, считано от сключване на договора. Разходите по планирането, проектирането и изграждането на спортни обекти и съоръжения, както и по прехвърляне на обекта в собственост на държавата, респективно на общината след изтичане на 5-годишния срок са за сметка на спортната федерация. Уредени са хипотезите и на предсрочно прекратяване на договора. Предлага се когато спортната федерация е изпълнила задълженията си по договора, след изтичане на срока тя може да кандидатства за ползване на същия имот по реда на чл. 50б от закона.

#### *Оценка на Института за модерна политика:*




Независимо от добрите намерения, инкорпорирани в мотивите към законопроекта, той не може да бъде подкрепен поради следните основни причини:

1. Спортните организации се поставят в привилегировано положение спрямо другите частноправни субекти. Няма достатъчно аргументи в подкрепа на тезата безвъзмездно право на строеж да бъде отказано на организации, които искат да развият образование, култура и др.
2. Предложенията изцяло се отклоняват от принципа за свобода на конкуренцията – решението коя спортна организация да получи определени имоти ще се извършва по административен ред по искане на която и да е организация, отговаряща на законовите изисквания, без никаква състезателност и критерии за подбор.
3. Предложените промени предвиждат публична собственост да се превърне в обект на стопанска дейност и източник на доходи за частни лица.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози, № 002-01-75</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 13 август 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения Други: Комисия по бюджет и финанси; Комисия по регионална политика и местно самоуправление; Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
<b>Първо четене:</b>	16.11.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

След предходния законопроект за изменение на Закона за автомобилните превози, който беше изтеглен от Народното събрание поради острия обществен натиск, този законопроект предвижда:

1. Специализирани и случайни превози на деца и/или ученици да се извършват от водачи, чиято възраст е не по-малка от 25 години и не по-голяма от 60 години.
2. Специализирани и случайни превози на деца и/или ученици да се извършват с автобуси на не повече от 10 години от датата на първата им регистрация.
3. Предвидени са наказания и за товародателите и лицата, извършващи товаренето, които са допуснали масата на превозното средство да надвишава допустимата максимална маса, отразена в свидетелството му за регистрация. Промяната отразява необходимостта да се гарантира недопускането на пътя на претоварени превозни средства, които биха предизвикали възникване на пътнотранспортни произшествия.
4. Предлагат се промени, свързани с републиканската транспортна схема, които обхващат всички областни градове, както и такива с население над 30 000 души.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

В по-голямата си част този законопроект се препокрива с предходния, анализиран подробно в Редовния мониторингов доклад за дейността на 41-вото Народно събрание (февруари–юни 2010 г.) на *Института за модерна поли-*

*тика*. Промените, които се предлагат сега еднозначно могат да бъдат определени като „козметични“. Единственото положително изменение е по отношение на превоза на деца и ученици, където вече присъстват определени условия както за водачите на моторни превозни средства, така и за самите автобуси. Въпреки това, буди недоумение фактът, на който се позовава вносителят по отношение възрастта на водача на МПС, според който възрастовият диапазон 25-60 години би осигурил по-голяма сигурност, поради **наличието на житейска зрялост**. От една страна, тази мярка е спорна от гледна точка на дискриминационните условия, които създава. От друга, не става ясно, освен възрастовите ограничения, има ли здравословни критерии, които трябва да бъдат гарантирани. Така човек, попадащ в диапазона 25-60-годишна възраст може да представлява сериозна заплаха както за превозваните деца и ученици, така и за движението по пътищата, ако страда от определено специфично заболяване. Законопроектът не предвижда гаранции това да бъде избегнато.

По отношение на превоза на деца и ученици, настоящият законопроект поставя и друг сериозен проблем, свързан с възрастта на автобусите – превозът може да се осъществява само с автобуси, които са до 10-годишна възраст. Не са отчетени обаче други технологични параметри, освен възрастта на превозното средство, например – брой изминати километри. Въведеното изискване за възрастта на автобусите, превозващи деца и ученици, несъмнено ще изправи образователните институции пред предизвикателството да намерят допълнителен финансов ресурс за подмяна на автопарка, с който разполагат.

За разлика от предходния законопроект за промяна на Закона за автомобилните превози, който беше междувременно изтеглен от Народното събрание, в сега предложения вариант отпада понятието „транспортен агент“. За сметка на това се вмения задължение на товародателя да носи отговорност за претоварването на превозно средство над допустимата максимална маса. Подобно изискване е абсурдно от гледна точка на факта, че товародателят заплаща на превозвача услугата, която използва и за която последният е изцяло отговорен. Освен това юридически nonsens е отговорност, която е вменена на една от страните по договор да бъде поделена между същите тези страни. Предложеният законопроект въвежда изискването за задължително лицензиране като превозвач на превозните средства с маса над 12 тона. Не става ясно кое налага тази необходимост, както и какъв е критерият, избран точно конкретизираната тази маса. Основните ползватели на подобни моторни превозни средства са строителните фирми в страната, което извежда на преден план желанието на централната власт да събере от тях допълнителни финансови средства по случайно подбран критерий.

В частта на законопроекта, свързана с разработването на републиканската, областни и общински транспортни схеми отчетливо се открояват лобистки интереси. Републиканската транспортна схема ще обхваща средните и големи градове, като критерият за това е броят на населението в съответно населено място. Горна граница за определените като „малки“ градове е население до 30 000 души. Така разработена републиканската транспортна схема ще обхваща само връзките между отделните големи градове. Особено обезпокоително е, че в този случай законопроектът не отчита интересите и потребностите на отделните жители по места. Така за предвиждане от малък град до столицата например, ще се налага прекачване през няколко превозни средства. Предложените нововъведения в транспортните схеми са неприемливи най-малко поради:

- централизацията при изграждането на транспортната схема. Транспортният министър следва да провежда всеки отделен конкурс за превозвач, което противоречи на необходимостта от децентрализация и насърчаване на развитието на регионите.
- Конкурсната процедура ще постави в неблагоприятна конкурентна позиция малките и средно големи фирми превозвачи, като те практически ще бъдат ликвидирани от пазара.
- Големите фирми превозвачи се поставят в позиция на конкурентно предимство и ще печелят в конкурсните процедури поради административни предпоставки, а не на базата на по-добри услуги, по-добро обслужване, по-добра база и пр.
- Изключително силното административно регулиране на цялостния процес по осъществяване на транспортна дейност.

По отношение на таксиметровия превоз, при който правото за определяне на цените за километър пробег се дава на общинските съвети по места, също се залагат сериозни лобистки механизми. Възможността всеки отделен общински съвет да определя цените за таксиметров превоз дава възможност на отделни фирми да лобират за защитата на своите собствени интереси. По-разумно би било да се въведат долна и горна граници за цялата страна, в рамките на които местните парламенти да могат да определят отделните тарифи – практика, съществуваща по отношение на местните данъци и такси. Настоящите текстове от законопроекта позволяват развиването на значителни диспропорции между отделните общини, което всъщност ще накара някои от таксиметровите фирми да се изтеглят от малките населени места, където предоставянето на тази услуга ще бъде нерентабилно за тях.

Настоящите текстове от Закона за изменение и допълнение на Закона за автомобилните превози категорично не решават проблемните въпроси, свързани със засилването на административната тежест над превозвачите на пътници и товари, строго фиксирания размер на санкциите за различните видове нарушения, определянето на цените за извършване на таксиметров превоз от органите на местно самоуправление и пр.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър, № 002-01-94</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет/ 18 октомври 2010 г.
<b>Комисии:</b>	Комисия по правни въпроси
<b>Първо четене:</b>	
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Предлагат се няколко съществени изменения в съществуващата досега уредба на Търговския регистър към Агенция по вписванията:

Създават се правила за неразкриване на лични данни при вписването на обстоятелства и обявяването на актове в Търговския регистър.

Въвежда се регистриран достъп до делото на търговеца, който ще се гарантира с предоставяне на молба и документ за самоличност ако достъпът се търси в териториалните звена на агенцията или чрез използване на универсален електронен подпис или чрез цифров сертификат, издаден от агенцията ако достъпът се търси онлайн.


Въвежда се изискване всички заявления за вписване и заличаване, както и заявленията за обявяване на актове, направени от акционерни дружества и командитни дружества с акции да се извършват само по електронен път.

Въвежда се възможност длъжностните лица по регистрацията да дават указания на заявителя за отстраняване на нередовност на представено за вписване заявление, по този начин на практика се създава възможност за оставяне „без движение“ на подадено заявление.

Удължава се срока за пререгистрация на търговците в новия Търговски регистър до 30 юни 2011, като едновременно с това подробно се урежда процедура по служебна ликвидация на едноличните търговци и търговските дружества и кооперации, които не са подали заявления за пререгистрация в този период.

Като един от основните мотиви за законопроекта се посочва волята на вносителя да прецизира уредбата на Търговския регистър и да я съобрази с из-

искванията на Закона за личните данни. С оглед на това се предлага не само ограничаване на информацията, която ще се разкрива в регистъра, но и въвеждането на „регистриран достъп“ до делата на търговците, като по този начин се цели да се ограничат възможностите за злоупотреба с тази информация, чрез проследяване на лицата, които имат достъп до нея. Също така като мотив за предлаганите промени се посочва и необходимостта от синхронизиране на българското право с изискванията на Директива 2009/101/ЕО и по специално с разпоредбата на нейния чл. 3, т. 3. На последно място сред мотивите на вносителя трябва да се посочи разбирането, че първоначално предвидения срок за пререгистрация на търговците до 31.12.2010 г. е недостатъчен, с оглед на което се предлага удължаване на срока и въвеждане на процедура за служебна ликвидация на търговци.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

Направените предложения будят сериозни възражения поне в няколко основни насоки.

Защитата на личните данни е основополагащ принцип за всяко демократично гражданско общество. Заедно с това обаче този принцип не следва да се абсолютизира и да води до ограничаване на други съществени основни права, като например достъпа до информация. Търговският регистър винаги е бил публичен и свободно достъпен от възстановяването на търговското право в България след 1989 г. и когато беше към окръжните съдилища и след извеждането му към Агенцията по вписването. Предлаганите промени, в частта им относно въвеждането на „регистриран достъп“ противоречат на самата идея за публичност и общодостъпност на регистъра, като поставят въпроса, на какво може да навреди свободния достъп до информацията относно търговците. Ако разкриваната информация в регистъра е толкова чувствителна, то тя по-скоро не бива да бъде разкривана в този и вид и обем, отколкото да се въвежда регистриран достъп до нея. Доколкото обаче българското право е напълно хармонизирано с правото на ЕС в този аспект и обхвата на разкриваната информация е идентичен във всички страни членки на ЕС, то единствено възможния извод е, че тази информация е определена като публично достъпна, респективно достъпът до нея не следва да бъде ограничаван, доколкото той е предвиден именно с оглед създаване на правна сигурност и по дефиниция не може да доведе до вреда за търговците. Вторият план, на новата уредба, които също заслужава критика е общоизвестния, но някак премълчан в проекта факт, че регистрирания достъп на практика означава и платен достъп, доколкото регистрирането на УЕП или издаването на цифров сертификат от Агенцията по вписванията най-вероятно

ще бъде платена услуга. По този начин проектозаконът създава двоен прецедент в българския правен мир, превръщайки Търговския регистър не само в ограничено достъпен и в платен, но и създава възможност да се проследи, кой и кога е проверявал „публично“ достъпна информация. Също така следва да се има предвид и предвидената законова делегация относно това, кои ще има служебен, а не регистриран достъп до данните в регистъра и възможността по този начин да се въведат необосновани предимства на представителите на една юридическа професия пред друга.

Член 3, т. 2 от Директива 2009/101/ЕО, наистина дава възможност на държавните членки да задължат „всички или някой категории дружества“ да представят цялата изискуема за регистъра информация по електронен път, но това е само възможност, а не задължение. Българският законодател обаче отново е избрал рестриктивния подход, което буди недоумение особено в условия на финансова криза и при всички случаи представлява допълнителна пречка пред бизнеса избрал да използва относително най-развитите форми на дружественото право – акционерно дружество и командитно дружество с акции.

Предлаганата възможност за оставяне на подадено заявление „без движение“ с цел да се дадат указания на заявителя за корекции в документите е един от най-съществените недостатъци на проекта. На първо място, то ще засегне чувствително бързината на вписването, доколкото създава неограничена възможност за изискване на допълнителни документи от длъжностното лице по вписванията. На второ място, то ще доведе до сериозни организационни проблеми свързани със спазване на поредността на вписванията, защото в проекта никъде не е предвидено „спиране“ на вписванията по партидата на търговеца, на които е са дадени указания за коригиране на представените документи, т.е. създава се възможност едно по-ранно заявено за вписване обстоятелство да бъде изпреварено от друго, ако по първото вписване бъдат дадени указания за допълване. На последно място, предлаганото изменение въвежда директна възможност за корупция, както във връзка с посочената вече възможност за нарушаване на реда за вписванията, така и с оглед на обстоятелството, че указанията на длъжностното лице не подлежат на съдебен контрол, за разлика от постановените от Агенцията по вписванията откази. Следва да се има предвид, че един от основните аргументи за изваждането на регистърното производство от съда през 2007 г. и превръщането му в чисто административна услуга, е именно да се преустанови практиката за даване на указания от съдиите във фирмено отделение, понякога напълно противоречиви, и да се въведе ясна процедура, неспазването на изискванията на която води до един единствен резултат – отказ за вписване. В този смисъл на комен-


тар подлежи и квалификацията на самите длъжностни лица по регистрацията да дават задължителни указания по законосъобразност.

На последно място не може да бъде споделен и подхода на законодателя и при въвеждането на новото производство по служебна ликвидация на непорегистрираните търговци. Във варианта, който предлагат вносителите на закона има смесване между доброволното производство по ликвидация, което може да започне по искане на самото дружество и производството по несъстоятелност, което е принудително и започва по инициатива на изрично овластени от закона лица.

Като единствени положителни моменти в разглеждания законопроект могат да се отчетат увеличаването на срока за пререгистрация на търговските дружества, които е съобразен с липсата на капацитет на Агенцията по вписвания да се справи с пререгирирането, респективно с ликвидацията на непорегистрираните търговци в първоначално предвидения срок, както и най-накрая установяването на автоматизирана комуникация между окръжните съдилища и Агенцията по вписванията относно предоставянето на актуални документи, необходими за пререгистрацията на търговците.

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Търговския закон, № 002-01-93</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет/ 18 октомври 2010 г.
<b>Комисии:</b>	Комисия по правни въпроси
<b>Първо четене:</b>	
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

С този законопроект се променят и допълват редица разпоредби, уреждащи съдържанието и вписванията в книгата на акционерите, като основната цел е създаване на публичност при установяване на собствениците на акции в акционерните дружества. Предвижда се разкриване на всички настоящи акционери, чрез обявяване на списъците с акционери в Търговския регистър, както и ежегодно разкриване на акционерите в дружествата към датата на провеждане на годишното им общо събрание. Основен мотив за внасянето на законопроекта е, че чрез него се изпълнява мярка 37 от Графика за неотложните действия на правителството и органите на съдебната власт за изпълнение на показателите за напредъка в областта на съдебната реформа, одобрен с решение на Министерския съвет от април 2010 г.

*Оценка на Института за модерна политика:* 

Предложените промени представляват само формално решение на поставената със законопроекта цел и едва ли ще доведат до постигане на достатъчна прозрачност относно собствениците на акции в акционерните дружества. Освен принцип в дружественото право е свободната прехвърлимост на акциите на акционерните дружества, който е универсално установен принцип в правните системи на развитите и развиващи се икономики. Доколкото този принцип е установен и съществува не могат да се въведат никакви реални изисквания за вписване на извършеното прехвърляне на акции в книгата на акционерите на дружеството, тъй като това вписване не е елемент от фактическия състав на прехвърлянето. С оглед на това предвидените „задължения“ за заявяване на прехвърлянето за вписване, респективно за извършване на самото вписване не могат да обезпечат нито прозрачността, нито интересите на акционерите. Нежеланието на акционерите да бъдат вписани в книгата на акционерите или отказът на дружеството да извърши подобно вписване обикновено е свързано с интереси, които далеч надхвърлят глобите за новоуредените задължения. Нещо повече дори да бъде извършено предвиденото вписване и съдържанието на акционерната книга да бъде обявено в Търговския регистър, то това гарантира прозрачността на акционерите само в един ден от година – денят на годишното общо събрание. Извън този момент може да има абсолютно непрозрачна акционерна структура на дружеството, защото акциите могат да бъдат прехвърлени неограничен брой пъти, а промяната в акционерната структура не подлежи на вписване в Търговския регистър.

На следващо място, предлаганите промени в Търговския закон предвиждат оповестяването на информация, включително лични данни за всички акционери в едно акционерно дружество независимо от тяхното участие в капитала. Данните за акционери, които имат дори една акция и които не могат да окажат никакво влияние върху взимането на решения от дружеството ще бъдат публикувани в Търговския регистър. Подобен подход рязко контрастира със заявените в Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър цели за подобряване на защита на личните данни и ще създаде сериозни административни и технически трудности пред Търговския регистър особено в случаите, когато едно дружество има десетки или стотици акционери. Не случайно, подобен подход не е възприет по отношение дори на публични дружества в нито една страна, която има развит капиталов пазар.

## „Прозрачно законодателство“ – приети закони

<b>Име и № на законопроекта:</b>	Законопроект за изменение на Закона за държавния служител, № 002-01-46
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 31 май 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правни въпроси Други:
<b>Първо четене:</b>	18.06.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	17 септември 2010/ ДВ, бр. 77/2010 г.

С проекта се предлага уредба на отношения в областта на държавната служба и административния контрол, които след приемането на новата структура на Министерския съвет и закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа останаха неуредени в продължение на една година. Основните промени са следните:

1. Издаването на наредби за структурата на длъжностните характеристики и процедурите за тяхното разработване, както и относно изискуемите документи за заемане на държавна служба се възлага на МС.
2. Премахва се изискването за провеждане най-малко веднъж в годината на централизиран конкурс за наемане на младши експерти и на хора с трайни увреждания. В допълнение, централизиран конкурс за наемане на лица с трайни увреждания на свободни длъжности в администрации с над 50 човека обща численост няма да бъде провеждан.
3. Институтът по публична администрация се прехвърля в подчинение на образователния министър.

### *Оценка на Института за модерна политика:*

Макар и с голямо закъснение, с проекта се решават проблеми, възникнали след приемането на новата структура на МС, свързани със закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа. Така част от правомощията на министъра на държавната администрация и административната реформа преминават към премиера и МС, а друга – към директора на Института по публична администрация. Положително следва да бъде оценена и промяната в конкурсната процедура за длъжност „младши експерт“ и за експертни длъжности с аналитични или контролни функции за хора с трайни увреждания за администрации с обща численост под 50 души. Досегашната практика в провеждането на конкурсите по никакъв начин не гарантираше последваща реализация на успешно издържалите конкурсите

кандидати. В допълнение на последното като ефективно може да се определи намерението централизираните конкурси да се провеждат след оценка на потребността от човешки ресурси в административните структури.

**„Прозрачно законодателство“ – на етап „обсъждане“**


<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, № 002-01-48</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Министерски съвет / 02 юни 2010
<b>Комисии:</b>	Водеца: Комисия по правни въпроси Други:
<b>Първо четене:</b>	17.09.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Заглавието на закона се изменя на „Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси“ и се предлагат следните основни промени:

1. Разширява се кръга на лицата, заемащи публични длъжности по смисъла на закона, със: служителите в администрацията на президента, на органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, служителите в местната администрация, служителите в администрацията на органи, създадени със закон, с изключение на служителите, които заемат технически длъжности.
2. Разширява се дефиницията на понятието „частен интерес“, което е част от фактическия състав за възникване на конфликт на интереси.
3. Създава се независим постоянно действащ орган – Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси с петчленен състав и мандат 5 години. Предложения за членове на комисията могат да правят парламентарните партии и коалиции, народните представители, президентът на републиката, Министерският съвет и Висшият съдебен съвет. Членовете на комисията се избират от Народното събрание и могат да бъдат преизбирани само за още един последователен мандат.
4. Конфликтът на интереси ще се установява от комисията по подаден сигнал, по нейна инициатива или по искане на лицето, заемащо публична длъжност, след представяне на необходимата информация и документи от съответните комисии по чл. 25, ал. 2, т. 1 и 3 и от органите по избора или назначаването.
5. Комисията ще действа като административен орган за установяване на конфликт на интереси, за налагане на административните наказания, предвиде-

ни в закона, както и на санкциите отнемане в полза на държавата или общината на възнаграждението или равностойността на друга материална облага, получени в резултат на конфликт на интереси.

6. Решенията, с които комисията установява конфликт на интереси, ще подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс.
7. Съставянето на актовете за административни нарушения, които не представляват конфликт на интереси, ще се извършва от определено от председателя на комисията длъжностно лице. Предвижда се председателят на комисията да издава наказателните постановления за налагане на съответното административно наказание и да се произнася по повод санкцията отнемане в полза на държавата или на общината на възнаграждението или равностойността на друга материална облага, получени в резултат на конфликт на интереси.
8. Комисията ще поддържа регистър на получените сигнали за конфликт на интереси и на издадените решения за установяване на конфликт на интереси и регистър на съставените актове за административни нарушения и издадените наказателни постановления.
9. Въвежда се забрана освободеното поради установен конфликт на интереси лице да заема в продължение на една година след освобождаването му публична длъжност. Тази забрана не се отнася за длъжности, които се заемат въз основа на упражнено пряко изборно право.

*Оценка на Института за модерна политика:* 

*Институтът за модерна политика* оценява като цяло позитивно внесенния законопроект. Разширяването на кръга от лица, заемащи публични длъжности по смисъла на закона е необходима и целесъобразна мярка.

Въвеждането на единен орган за прилагане на закона на мястото на сегашната дифузна система от органи на различни нива е стъпка в правилна посока. В администрациите провеждането на проверката от служители, подчинени на органа по назначаване, създаваше условия за санкциониране и уволнение на политически неудобните или набелязаните за отстраняване по друга причина. Различните видове комисии имат различна степен на компетентност, създават разнообразна административна практика, повлияни са от местнически отношения и политически мотиви.

Създаването на независим и специализиран орган ще допринесе за:

- уеднаквяване на практиката по прилагане на закона и ще се преодолее възможността от противоречиво тълкуване;

- по-професионално и експертно приложение на закона, при което политическите или други съображения са във висока степен елиминирани.

Процедурните правила за работа на комисията са добре разписани, прецизирани са някои законови разпоредби.

В хода на дебатите при второто четене бе отхвърлено предложението на опозицията тримата члена, излъчвани от НС да бъдат предложени от различни парламентарни групи. Така поне три групи от съществуващите понастоящем пет парламентарни групи, сред които и опозиционни, щяха да бъдат представени в новия орган. Формирането на колективни държавни органи на паритетен принцип между управляващи и опозиция е принцип, уреден в законодателството на редица страни. Така например в САЩ едно от четирите изисквания при формиране на независими е не повече от обикновеното мнозинство от членовете да идва от една партия. регулаторни агенции. Другите важни характеристики са, че се оглавяват от колективно ръководство, а не от една личност; членовете на колективното ръководно тяло имат определени „шахматни“ мандати, които не изтичат по едно и също време. Отхвърленото предложение е пропусната възможност за париране на обвинения, че Комисията е съставена преимуществено от мнозинството и по тази причина работата ѝ е необективна. Същевременно бе прекъсната една добра традиция, установена в парламентарната дейност. При излъчване на колективни държавни органи в състава им да се включват и представители на опозицията. Така беше при Комисията по досиетата (40-о НС) и Управителният орган на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол (41-во НС).

#### „Прозрачно законодателство“ – отхвърлени законопроекти

<b>Име и № на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита от дискриминация, № 054-01-50</b>
<b>Вносител/ Дата:</b>	Мая Манолова ( ПГ на КБ) и група н.п./ 28 май 2010
<b>Комисии:</b>	Водеща: Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите Други: Комисия по правни въпроси
<b>Първо четене:</b>	отхвърлен на 28.7.2010 г.
<b>Приет/ Обн. ДВ:</b>	

Със законопроекта се предвиждат следните основни промени:

**1. Относно структурата и състава на Комисията за защита от дискриминация (КЗД):** Предлага се Комисията да се състои от 9 души, от които поне седем юристи. Народното събрание да избира 5 от членовете, в това число – председателя и заместник-председателя на комисията, а президентът на Република България да назначава 4 от членовете на комисията.


## **2. По повод процедурните правила за работа на КЗД:**

2.1. Въвежда се правната фигура на неприсъственото решение, което не подлежи на обжалване, чрез възможността КЗД да приема за доказани фактите, относно които страната е създала пречки за събиране на допуснати доказателства;

2.2. Предлагат се нови детайлни правила за допускане на предварително обезпечение;

2.3. Предлагат се диференцирани административно-наказателни разпоредби с оглед субекта, извършил дискриминация;

2.4. Предлага се промяна в Закона за изпълнение на наказанията и задържането под стража, с която органите по изпълнение на наказанията са длъжни да оказват съдействие на членовете на Комисията за защита от дискриминация – докладчици по преписка, по която страна е лице, лишено от свобода или с наложена мярка за неотклонение „задържане под стража“.

**Оценка на Института за модерна политика:** 

*Институтът за модерна политика* нееднократно е имал възможност да изрази своето становище относно необоснованото и механично редуциране на състава на независими регулаторни и контролни органи, което създава риск от понижаване качеството на работа на органа. С този проект броят на членовете на КЗД се запазва, като се предлага допълнително капацитетът на комисията да бъде усилен, като в нея се включат повече лица с юридическо образование. Като изразява становище, че въпросът дали юристите следва да имат такъв приоритет в състава на комисията е дискуссионен, по принцип Институтът приема засилването на юридическия ѝ капацитет. Позитив на законопроекта представлява предложената уредба на задълженията на органите по изпълнение на наказанията, както и новото основание за възобновяване на административното производство.





ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА  
София 1000, ул. Аксаков 52, ет. 3  
тел. (02) 988 53 86, [imp@europe.com](mailto:imp@europe.com)  
[www.modernpolitics.org](http://www.modernpolitics.org)