



**ИМ** **ОДЕРНА**  
**ИСТИТУТ ЗА**  
**ОПТИКА**

**Институтът за модерна политика (ИМП)** е гражданска организация, създадена през 2002 г. (първоначално под наименованието „Център за пряка демокрация“).

ИМП обединява юристи, социолози, политолози, общественици и представители на академичните среди с подчертан интерес в областта на доброто управление, конституционализма и парламентаризма, развитието на законодателството и защитата на гражданските права. Всички те имат солиден експертен, административно-управленски и обществено-политически опит.

## **НАШАТА МИСИЯ**

Мисията на Института за модерна политика е да бъде водеща организация в извършването на независими изследвания на законодателната и управленската политика. Целта е да се насърчава плуралистичната обществена дискусия и да се предлагат иновативни, практически ориентирани препоръки за по-пълно прилагане на принципите на ниво доброто управление, за утвърждаване на ценностите на съвременния конституционализъм и парламентаризъм и защитата на човешките права в България.

Институтът за модерна политика осъществява своята обществена мисия чрез:

- ▶ разработване на независими анализи, препоръки и предложения по въпроси, свързани с прилагането на принципите на добро управление, конституционализма и парламентаризма и гражданските права и свободи;
- ▶ активно участие в дебати по важни промени в законодателството;
- ▶ разработване на нови идеи как да се реализират в пълен обем принципите на добро управление на национално и на местно ниво и представянето им на органите на властта.

Институтът за модерна политика фокусира своята дейност в три основни тематични програми:

- ▶ Програма „Добро управление“;
- ▶ Програма „Мониторинг на законодателството“;
- ▶ Програма „Човешки права и анти-дискриминация“.

Този Доклад на Института за модерна политика е изготвен от работна група, състояща се от университетски преподаватели, юристи, социолози и политолози, както следва (по азбучен ред):

- ▶ Борислав Цеков (юрист, общественик);
- ▶ Венелин Стойчев (социолог);
- ▶ Владимир Шопов (политолог);
- ▶ Димитър Аврамов (политолог)
- ▶ Емил Георгиев (юрист и политолог);
- ▶ Здравка Кръстева (юрист);
- ▶ Ивилина Алексиева (юрист).

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>За целите и съдържанието на този доклад</b>	<b>6</b>
--	----------

---

## **Раздел I**

Новата роля на парламента в условията на европейското членство и дейността на 41-то Народно събрание	8
--	---

---

## **Раздел II**

Законодателна активност, пленарни заседания и работа на постоянните комисии	13
---	----

---

## **Раздел III**

Парламентарни девиации	18
------------------------	----

---

## **Раздел IV**

Мониторинг на законодателството	23
---------------------------------	----

---

<b>ПРИЛОЖЕНИЕ</b>	<b>43</b>
-------------------	-----------

---

I. Наблюдавани законопроекти, които засягат правата на гражданите	44
---	----

---

II. Наблюдавани законопроекти, които засягат принципите на добро управление	56
---	----

---

# ЗА ЦЕЛИТЕ И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ТОЗИ ДОКЛАД

**Н**ародното събрание, като законодателен орган и общонационален политически форум, естествено съсредоточава общественото и медийно внимание. На пръв поглед парламентът е най-прозрачната висша държавна институция и гражданите могат да се информират пълноценно за всички аспекти на неговата дейност, за парламентарните обсъждания и за разглежданите законопроекти. Но това е само на пръв поглед. Има редица зони от законодателния процес и дейността на парламента, които остават извън „светлината на прожекторите“ или пък публичната информация за тях е разпиляна, инцидентна или недостатъчна.

В този контекст, Институтът за модерна политика поставя началото на системен мониторинг на дейността на Народното събрание. Целта е да се разшири информираността на активните граждани, неправителствени организации и бизнес асоциации, а оттам и техният граждански кон-

трол и участие в законодателния процес да станат по-ефикасни.

В поредица от периодични и ad-hoc доклади на Института за модерна политика ще бъде систематизирана законодателна информация и ще се правят аналитични оценки за работата на парламента. Докладите ще представят и оценяват и текущи законодателни инициативи, които имат отражение върху две конкретни области:

- а) основните принципи на добро управление (good governance) – прозрачност, отчетност и гражданско участие във вземането на управленски решения;
- б) граждански права и защита от дискриминация.

Концептуалната призма, през която Институтът за модерна политика наблюдава и оценява законодателния процес и цялостната

<sup>1</sup> Измежду многото формулировки на принципите на добро управление, които се съдържат в документи на Съвета на Европа, Европейския съюз, Световната банка и др., за целите на този доклад са използвани работните дефиниции на тези понятия, съгласно документа на Европейската комисия - **White Paper on European Governance, Brussels, 25.7.2001 COM(2001).**

дейност на парламента, включва следните основни постановки:

- ▶ законодателната власт е един най-важните гарант за спазването на новото основно право, което с влизането в сила на Лисабонския договор има всеки гражданин на България – 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;
- ▶ основните функции на Народно събрание - законодателна и контролна – трябва да бъдат осъществявани при стриктно спазване на принципите на съвременния парламентаризъм, статута на народните представители и конституционно установеното съотношение между трите разделени власти;
- ▶ парламентът трябва да бъде реално подотчетен на гражданите, а гражданският контрол върху неговата дейност не бива да се изчерпва само с гласуването от избори на избори;
- ▶ приеманите закони трябва да отговарят на изискванията за пропорционалност, правна сигурност, предвидимост и качество на нормативната уредба в духа на препоръките на

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за подобряване на качеството на правителствените регулации<sup>2</sup>;

- ▶ приеманите закони 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.

Това е първият мониторингов доклад на Института за модерна политика, който обхваща първите четири месеца от мандата на 41-то Народно събрание (от неговото конституиране на 14 юли до 14 ноември 2009 г.).

---

<sup>2</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

## НОВАТА РОЛЯ НА ПАРЛАМЕНТА В УСЛОВИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКОТО ЧЛЕНСТВО И ДЕЙНОСТТА НА 41-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Действащото 41-во Народно събрание (НС), избрано на 5 юли 2009 г., е първият парламент, избран в условията на членството на България в Европейския съюз. Институтът за модерна политика подчертава някои съществени тенденции в условията на европейското членство, които обуславят и необходимостта от редица промени в дейността на законодателната власт.

Предходните три парламента - **38-то, 39-то и 40-то НС, направиха възможно присъединяването на България към Европейския съюз (ЕС) през 2007 г.** Те извършиха радикална законодателна реформа, **заменяйки законите на прехода със законите на европейските изисквания, норми и стандарти.** Цялостното хармонизиране на българското законодателство с правото на ЕС в пе-

риода 1997-2007 г. обуслови висока интензивност на законодателния процес, което често се отразяваше и на качеството на приеманите закони. Законотворческата функция ангажираше преобладаващата част от институционалните и политически усилия и ресурси на Народното събрание (НС).

С факта на европейското членство, тази тенденция съвсем естествено ще претърпи постепенна промяна, насочена към намаляване на законотворческия „товар“ на НС. Броят и обхвата на приеманите закони ще намалее.

Намаляването на интензивността на законодателната дейност в сравнение с годините на активни реформи в предприсъединителния период, обаче не означава автоматично намаляване на обществено-политическата тежест на българския парламент, а още по-малко



може да бъде повод за ограничаване или маргинализиране на неговия конституционен статус, каквито идеи се лансират понякога (например НС да заседава само по 2-3 месеца в годината по подобие на своя комунистически претеча, да се преосмисли парламентарната форма на управление и др.пог.).

**Действащият парламент е призван не толкова да осъществява цялостна законодателна реформа, колкото да доусъвършенства нормативната среда, да гарантира нейната стабилност, предвидимост и ефикасно приложение.**

В условията на европейското членство ключовото предизвикателство пред органите на властта в България е ефикасното прилагане на законодателството и на принципите на добро управление и добра администрация. Тъкмо поради това **нараства съществено тежестта и значението на другата основна функция на НС - парламентарния контрол върху правителството и въобще върху цялата система на изпълнителната власт.** Това налага в перспектива да се обмислят подходящи форми за разширяване и интензифициране на парламентарния контрол, включително с въвеждане на познатите от други конституци-

онни модели механизми на „инцидентен“ или „блиц“ контрол върху министрите, засилване на ролята на постоянните парламентарни комисии и пр.

Все в тази насока е и необходимостта от **подходящо адаптиране на парламентарните процедури и капацитет с оглед предвидената в Лисабонския договор възможност за участие и влияние на националните парламенти върху европейското законодателство.** Както е известно, съгласно Протокола за ролята на националните парламенти в ЕС и чл. 6 от Протокола за прилагане на принципите на пропорционалност и субсидиарност, които са неотменна част от Договора<sup>1</sup>, Народното събрание ще може да се произнася мотивирано по законодателни инициативи на Европейската комисия в срок от осем седмици, когато с тях се накърнява принципа на субсидиарност; ще получава текущо и други проекти за актове на европейските институ-

<sup>1</sup> Protocol on the role of National Parliaments in the EU - <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/protocols-annexed-to-the-treaties/656-protocol-on-the-role-of-national-parliaments-in-the-european-union.html>; Protocol on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality - <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/protocols-annexed-to-the-treaties/657-protocol-on-the-application-of-the-principles-of-subsidiarity-and-proportionality.html>

туции и пр. Не на последно място, добре е да се прилагат ефикасно и възможностите на т.нар. „съюзен контрол“, произтичащ от чл. 105, ал. 2 и 3 от Конституцията във връзка с взаимодействието на НС и МС в процеса на формиране и осъществяване на европейската политика на България.<sup>2</sup>

Дали и доколко 41-то НС в своята текуща работа досега показва капацитета да отговори адекватно на тези тенденции?

Неговата дейност започна в условията на повишени обществени очаквания за нов тип политика, ревизия на корупционните практики в управлението и за осъществяване на антикризисни мерки, насочени към намаляване и бързо преодоляване на негативните ефекти на икономическата криза.

Общата оценка на Института за модерна политика, която е разгърната по-обстойно в отделните раздели на този доклад е, че 41-то НС, поне на този етап, не е на равнището на своите отговорности.

<sup>2</sup> Конституцията, „Чл. 105 ....

<sup>(3)</sup> (Нова - ДВ, бр. 18 от 2005 г.) Министерският съвет информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до задълженията, произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз.

<sup>(4)</sup> (Нова - ДВ, бр. 18 от 2005 г.) Когато участва в разработването и приемането на актове на Европейския съюз, Министерският съвет информира предварително Народното събрание и дава отчет за своите действия.”

## НЯКОИ НЕГАТИВНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ

► **Има дефицит на компетентност** - липсва ясна законодателна политика, ниско е качеството на парламентарните дебати, редица законодателни актове попадат в зоната на „сивото“ законодателство<sup>3</sup> и създават риск за правата на гражданите и прозрачността в институциите (виж раздели 2 и 3 и Приложението към този доклад).

► **Наблюдава се управленска дезориентация и реставрация на агресивната политическа конфронтация**, характерни за ранните години на прехода към демокрация. Водената от сегашното мнозинство в НС ре-активна, а не про-активна политика се дължи най-вече на липсата на средносрочна управленска визия за бъдещето на страната след края на икономическата криза. Залага се преди всичко на твърдата пар-

<sup>3</sup> За целите на този доклад, Институтът за модерна политика въвежда следните работни дефиниции: а) „**прозрачно законодателство**” – което отговаря 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 въвеждат прекомерни регулации в ущърб на свободата на стопанската инициатива и гражданските права; в) „**черно законодателство**” – което създава корупционни предпоставки и уврежда значими обществени интереси.

тийна линия, а не на търсенето на по-широко съгласие по важните за страната въпроси. В редица случаи правителственото мнозинство става инициатор или катализатор на политически действия и парламентарни актове, които са в разрез с принципите на парламентаризма и конституционното съотношение и баланс между властите (виж по-подробно раздел 3 от този доклад). Проявява се отново и една друга, по-дълбинна криза, която характеризираше и предходното 40-то НС – кризата на политическото представителство.

► **Мнозинството не провежда задължителната за европейските демокрации широка обществена дискусия** по важни законодателни промени, които пряко засягат условията за стопанска инициатива и бизнес климата в страната, като например бюджетните закони и размера на данъците и акцизите. Те се приемат без активни консултации с представителите на работодателите, бизнес асоциациите и синдикатите. Наблюдава се динамична промяна, често в разстояние на броени часове, във вижданията на управляващите по тези въпроси, което свидетелства не само за липса на ясна политическа воля, на управленска и законодателна стратегия, но и поражда съмне-

ния, че важни решения се вземат под влияние на задкулисни лобистки интереси, на лични или теснопартийни домогвания.

► **Парламентът все повече се превръща в безкритичен регистратор на волята на изпълнителната власт и на партийното ръководство на ГЕРБ** – депутатите от ПГ на ГЕРБ не проявяват законодателна инициатива и активност в пленарните дебати и обсъжданията в постоянните комисии, извън преките указания на своите партийни лидери.

► **Няма съществен напредък по приемане на обещания от мнозинството в 41-то НС Избирателен кодекс**, с който освен кодификация и модернизация на изборните правила, според Института за модерна политика трябва да се уреди и създаването на постоянно действаща изборна администрация. Това ще даде възможност на всички български граждани, живеещи в страната или в чужбина, да получат най-сетне правото на добра администрация и по отношение на техните избирателни права.

## **НЯКОИ ПОЛОЖИТЕЛНИ АСПЕКТИ В РАБОТАТА НА 41-ТО НС**

Сред **положителните аспекти**

в досегашната дейност на 41-то НС трябва да се подчертаят **усиленията на парламентарното ръководство:**

▶ **за повече прозрачност в работата на постоянните комисии** – стенограми и становище от техните заседания се публикуват редовно в интернет страницата на парламента;

▶ **за повече прозрачност и отчетност на бюджетните разходи** на законодателната власт – отчети за разходите по правило вече се публикуват в интернет страницата на парламента.

▶ за постигане на напредък в **преодоляването на т.нар. „гласуване с чужди карти“**.

# РАЗДЕЛ II

## ЗАКОНОДАТЕЛНА АКТИВНОСТ, ПЛЕНАРНИ ЗАСЕДАНИЯ И РАБОТА НА ПОСТОЯННИТЕ КОМИСИИ

### ЗАКОНОДАТЕЛНА АКТИВНОСТ

**В** съпоставителен план тук е представена законодателната активност на 41-то Народно събрание през първите четири месеца от мандата му, в сравнение с първите четири месеца на предходните три легислатури, които имаха пълен мандат – 38-то НС (1997-2001), 39-то НС (2001-2005) и 40-то НС (2005-2009).

Данните, посочени по-году показват, че в количествено отношение **действащото НС изостава в сравнение с 38-то НС, не отстъпва съществено на предходното 40-то НС и превъзхожда 39-то НС по броя на приетите законопроекти** (без да се броят ратификациите на международни договори). От гледна точка на обема и значението на приетите закони обаче, следва да се отбележи, че приете

предходни легислатури превъзхождат 41-то НС, както по обхвата на извършваните закони промени, така и по броя на приетите изцяло нови закони. Това се дължи, разбира се, не само на по-ниската парламентарна активност на мнозинството понастоящем, а и на факта, че именно предшестващите състави на парламента изнесоха основната тежест реформите, свързани със сближаването на българското законодателство с правото на Европейския съюз и създаването на нормативните основи на пазарната икономика. Това обективно води до по-ниска интензивност на законотворчеството в следващите години.

По-обстойно за законодателната дейност и за оценките на Института за модерна политика на наблюдаваните законопроекти – виж в Раздел 4 и Приложението към този доклад.

	<b>38 НС</b> 7.05.1997 7.10.1997	<b>39 НС</b> 5.07.2001 5.12.2001	<b>40 НС</b> 11.07.2005 11.10.2005	<b>41 НС</b> 14.07.2009 14.11.2009
<b>ВНЕСЕНИ ЗАКОНОПРОЕКТИ</b>				
<b>общо</b>	<b>100</b>			
без ратификационните законопроекти	87			
внесени от МС	55			
без ратификационните	42			
внесени от народни представители	45			
опозиция	9			
правителствено мнозинство	35			
оттеглени от МС	3			
оттеглени от народни представители	6			
<b>ПРИЕТИ ЗАКОНИ</b>				
<b>общо</b>	<b>49</b>	<b>44</b>	<b>28</b>	<b>40</b>
без ратификационните закони	37	15	22	30
закони за изменение и допълнение	29	11	19	30
нови закони	8	4	3	0
приети с вносител МС (без ратификациите)	22			
приети законопроекти на народни представители	8*			
отхвърлени законопроекти на народни представители	8			
опозиция	1			
правителствено мнозинство	7			
<b>ЗАКОНОПРОЕКТИ В ПРОЦЕС НА ОБСЪЖДАНЕ</b>				
<b>общо</b>	<b>43</b>			
внесени от МС	20			
без ратификационните законопроекти	17			
внесени от депутати	23			

\* 2 от тях по ТЗ са обединени с проект на МС; 2 по ЗКН - обединени

## **ПЛЕНАРНИ ЗАСЕДАНИЯ И РАБОТА НА ПОСТОЯННИТЕ КОМИСИИ.**

След като 41-то НС се конституира на 14 юли 2009 г., до края на месеца бяха проведени още пет заседания, свързани с избирането на новия състав на Министерския съвет, приемането на парламентарния пра-

вилник и избора на постоянните парламентарни комисии<sup>1</sup>. Оттам насетне парламентът следваше да навлезе в своя нормален работен ритъм. Началото на 41-то НС обаче беше твърде трудно - с кратки пленарни заседания и непълноценна законодателна програма. Вместо да

<sup>1</sup> Заседания на НС на 22, 23, 27, 29 и 30 юли 2009 г.

бъдат очертани насоките на законодателната политика на новото правителствено мнозинство, ръководството на НС превърна в централен въпрос и насити публичното пространство с периферни теми, свързани най-вече с битовите нужди на новите депутати, техните ведомствени жилища и обезбедяване и реструктурирането на парламентарната администрация.

Причина за фактичното бездействие на 41-то НС в началото на мандата в най-голяма степен беше липсата на парламентарен, управленски и обществено-политически опит на спечелилата изборите ПП ГЕРБ. Това е естествено и не би следвало да се оценява непременно като слабост, доколкото в сходна ситуация попада обикновено всяка новосъздадена и неучаствала в предходни национални избори политическа сила. *(Подобен беше случаят с началните месеци на управленския мандат на НДСВ през 2001 г., но за разлика от ГЕРБ сред членовете на парламентарна група на НДСВ имаше повече личности с граждански и политически опит и активност, включително като представители на неправителствения сектор и депутати в предходни парламенти).*

В случая обаче, този период на първоначална адаптация към ри-

тъма и механизмите на законодателната власт, се съчета с още две обстоятелства, които дават основание на Института за модерна политика да оцени като незадоволителен началния старт на този парламентарен мандат:

- липсата на конкретна управленска, респ. законодателна програма, която доведе до периоди на бездействие и законотворчество „на парче“;
- решението на правителственото мнозинство парламентът да не ползва своята традиционна лятна ваканция, с оглед решаване на неотложните проблеми, произтичащи от икономическата криза, което остана неизпълнено<sup>2</sup>.

Цитираното решение предвиждаше от 1 до 21 август да заседават само постоянните комисии, които да подготвят необходимите за законодателната дейност на парламента доклади, след което да се проведат пленарни заседания.

Без да поставяме под съмнение добрите намерения, които са прогнатували това решение, на практика то не беше изпълнено и доведе до разминаване между думите и делата на новоизбраното мнозинство.

<sup>2</sup> Решение за работата на НС през м.август 2009 г., внесено от н.п. И. Фигосова на 29.07.09 г. и прието от НС на 30.07.09 г.

Фактичкото бездействие на парламента през август въпреки формалната отмяна на лятната ваканция на депутатите е видно от броя и дневния рег на проведените заседания на постоянните парламентарни комисии. Така например, през м.август 2009 г. са проведени общо 20 заседания (при това повечето от тях в периода след 20 август!). При нормален законодателен ритъм тези заседания трябваше да бъдат 68 на брой - по едно заседание на всяка от 17-те комисии седмично.

Що се отнася до съдържанието на проведените заседания, в преобладаващия брой от комисиите, заседавали през м.август, то се изчерпва с вътрешни въпроси от административно-организационен характер – приемане на правила за работа, представяне на състава и ръководството и пр. Само в отделни случаи заседанията са били свързани с основните функции на НС – законодателна и контролна, като например:

- ▶ Комисия по икономическа политика, енергетика и туризъм - 19.08.09 г., обсъдени са възможностите за допълнителни приходи в бюджета от несъбрани вземания от приватизация (във връзка с Отчета за дейността на Агенцията за след-приватизационен контрол за

първото шестмесечие на 2009 г.).

- ▶ Комисия по бюджет и финанси – 19.08.09 г., прието е решение за възлагане на Сметната палата да извърши одит на финансовото управление на бюджета и имуществото на Министерския съвет, по проект, внесен от депутатите Стоян Маврогиев и Димитър Главчев от ПГ на ГЕРБ.
- ▶ Комисия по правни въпроси – 13.08.09 г., обсъжда на първо четене законопроект за изменение и допълнение на Закона за нотариусите и нотариалната дейност, внесен от група депутати от правителственото мнозинство (ПГ на РЗС, ПГ на „Атака” и ПГ на ГЕРБ);
- ▶ Комисия по регионална политика и местно самоуправление – 25.08.09 г. и Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения – 25.08.09 г., обсъдени са на първо четене законопроект за изменение и допълнение на Закона за пътищата, внесен от група депутати от ПГ на ГЕРБ.
- ▶ Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта – 20.08.09 г. обсъдени са доклад от одит на СУ „Св.Климент Охридски” и Доклад за резултатите от извършения одит на дейностите



по съставяне и изпълнение на програми „Оценка, развитие и съхранение на националния научен потенциал” и „Насърчаване развитието на научната дейност чрез програмно-конкурсно финансиране” от програмно-ориентираните към резултатите бюджети на Министерството на образованието и науката за периода 01.01.2007 г. – 31.12.2008 г.

Две постоянни комисии въобще не са провели заседания през м. август, когато парламентът „работеше” – Комисията за борба с корупцията и конфликта на интереси и парламентарната етика и Комисията по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на граждани.

В края на м.август 41-то НС проведе и четири рекордни по своята краткост заседания<sup>3</sup>.

Въпреки изявленията на парламентарното ръководство, че по време на формално отменената ваканция депутатите „работят в районите си”, в редица медии се публикуваха информации, че „работещите” депутати всъщност са на почивка и сградите на парламента пустеят.

В периода от началото на септември до ноември т.г., постепенно дей-

ността на 41-то НС наблеже в по-нормален ритъм без обаче да успява да уплътнява достатъчно своя работен график. Така например:

- през м.септември бяха проведени общо 13 пленарни заседания, от които само две (на 9.09 и на 16.09.09 г.) бяха с пълно „работно време” от 9.00 до 14.00 ч.<sup>4</sup>, а останалите - значително по-кратки.
- през м.октомври броят на заседанията е 14, от които 8 са с предвидената в ПОДНС продължителност (на 7.10, 14.10., 16.10., 21.10., 22.10., 28.10., 29.10., 30.10.09 г.).
- от 1 до 6 ноември – заседанията са 3 и всичките са с пълно работно време.

<sup>3</sup> Проведени са заседания на 20.08.09 г. – с продължителност 55 минути; на 26.08.09 г. – 1 ч. и 48 минути; на 27.08.09 г. – 1 час и 52 минути; на 28.08.09 г. – 27 минути.

<sup>4</sup> Съгласно чл. 38, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), редовните заседания се провеждат в сряда, четвъртък и петък от 9.00 ч. до 14.00 ч.

# РАЗДЕЛ III

## ПАРЛАМЕНТАРНИ ДЕВИАЦИИ

**В** дейността на 41-то НС досега се наблюдават някои тревожни прояви на правно-политически волунтаризъм, които се отклоняват от принципите на парламентаризма и са в разрез с конституционно установеното съотношение и баланс между висшите държавни институции.

### Пример за това са:

а) посегателството върху независимостта на регулаторни и контролни органи;

б) някои официални изявления на представители на правителственото мнозинство за започване на процедура по импийчмънт на президента на базата на несъстоятелни от гледище на конституционното право основания;

в) приемането на декларация на Народното събрание по повод начина, по който отделни депутати и политически лидери осъществяват своя парламентарен мандат.

### ПО „А”

Правителственото мнозинство предприе целенасочена атака срещу независими регулаторни и кон-

тролни органи, като например Комисията за финансов надзор, Комисията за защита от дискриминация, Националната здравноосигурителна каса, Комисията за установяване на имуществено придобито от престъпна дейност, Комисията за защита на конкуренцията. Отхвърлени бяха годишните доклади и отчети на тези институции пред Народното събрание. Очевидно целта е да бъдат предсрочно прекратени техните мандати и да бъдат избрани лоялни на партиите от мнозинството ръководства на тези държавни органи. Все в тази посока са и сигналите, идващи от правителството, че се подготвя „съкращаване” на състава на тези органи по съображения за бюджетни икономии. Подобно масирано партийно посегателство върху независими държавни органи няма аналог през последните години.

Институтът за модерна политика подчертава, че:

- Създаването на посочените независими регулаторни и контролни органи и на нормативната рамка за тяхната дей-

ност не е самоцелно партийно творение, останало от предходни управленски мандати, а част от ангажиментите на България в хода на хармонизирането на българското законодателство с правото на Европейския съюз.

- ▶ Основен принцип в изграждането на тези институции, произтичащ от значимостта на обществените сфери и проблеми, които те регулират, е гарантирането на тяхната независимост от партийно-политическа намеса. Подобна недопустима намеса би съставлявало и евентуалното предсрочно прекратяване на мандат или „съкращаване на състава” чрез законодателни промени, приети от дадено парламентарно мнозинство, което и да е то. Неслучайно мандатите на тези органи по правило се разминават с мандата на Народното събрание, за да се сведе до минимум обвързаността им с парламентарното мнозинство.
- ▶ Годишните доклади и отчети, които тези органи по закон внасят в Народното събрание не могат да бъдат одобрявани или отхвърляни от законодателната власт, тъй като това е фактическа намеса в техните правомощия и пряко посегателство върху независимостта им. Парламентът може да ги при-

еме само за сведение, а при необходимост - да вземе акт от тяхното съдържание, като възложи на постоянните комисиии да осъществят парламентарен контрол или да обсъдят законодателни предложения, произтичащи от съответния доклад.

- ▶ Очакваните бюджетни икономии от евентуалното „съкращаване” на числеността и състава на тези органи са пребрежимо малки и не са сериозен аргумент за подобни реорганизации.

## ПО „Б”

В рамките на разглеждания период представители на правителственото мнозинство в 41-то НС в серия от официални изявления обявиха намерение за стартиране на процедура по импийчмънт срещу президента. Като възможни основания за повдигане на обвинение срещу гържавния глава бяха сочени:

- ▶ неизпълнение на чл. 98, т. 14 от Конституцията, който предвижда, че президентът информира Народното събрание по основни въпроси от кръга на своите правомощия;
- ▶ неизпълнение на конституционно „задължение” на президента да подпише указ за освобождаване на посланици по предложение на Министерския съвет.

Като не коментира чисто партийните и политически измерения на дебатите около идеята за импийчмънт на президента, Институтът за модерна политика подчертава несъстоятелността на посочените основания от конституционноправно гледище.

**Първо**, правомощието на президента по чл. 98, т. 14 е от категорията на т.нар. дискреционни правомощия. Това означава, че неговото упражняване зависи само и единствено от преценката на самия държавен глава. Ако прецени, че има повод, причина, основание да информира НС по даден въпрос – той може да го направи било в писмен вид, било като поиска да се обърне пряко към народните представители в пленарната зала. Ако прецени, че няма въпроси, чиято значимост или специфика налага да информира законодателната власт – той може да не упражнява това свое правомощие. Прочее, подобно дискреционно правомощие на президента е и правото му обръщение към нацията и към Народното събрание (чл. 98, т. 2 от Конституцията).

**Второ**, президентът не е длъжен да подписва автоматично указ, на базата на предложение на МС, за назначаване или освобождаване на посланик. Съгласно чл. 92, ал. 2 от Конституцията той представля-

ва държавата в международните отношения. Тъкмо поради това процедурата по назначаване на посланици е от категорията на т.нар. сложни фактически състави – тя не може да бъде завършена без приемането на два самостоятелни по своята правна същност актове – решение на МС и указ на президента. Наначаването на посланици е споделено правомощие между президента, като представител на държавата в международните отношения и правителството, което осъществява външната политика. Този въпрос е изяснен не само в теорията на конституционното право, но и в практиката на Конституционния съд, която е задължителна за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Както изрично се сочи в Решение на Конституционния съд № 2 от 2002 г. по к.г. № 2/2002 г.:

*„Президентът може да откаже да издаде указ. Конституционните правомощия, както и утвърденията в международното право статус на държавния глава произтичат от държавния суверенитет и разкриват особеното място на президента в осъществяването на международните отношения и отбраната. В този контекст следва да бъдат разглеждани и правомощията на президента в международните отношения.“*

*цията на президента по чл. 98, т. 6 и чл. 100, ал. 2 от Конституцията. Той може да откаже да се съобрази с предложението на Министерския съвет и този отказ не съставлява нарушение на Конституцията.”*

Институтът за модерна политика привлича вниманието на всички институции, на медиите и обществеността върху негативните последици от погодно политическо и парламентарно поведение. Те надхвърлят ефекта на злободневните политически скандали и „войни между институциите”, защото насаждат конституционен нихилизъм, девалвиран значимостта на парламента и ерозират и без това крехките демократични нрави и политическа култура в нашето общество.

*(Прочее, вероятно политическите сили биха били по-успешни в обособяването на конституционна отговорност на действащия президент, ако например се позоват на системното неспазване от негова страна на Закона за Консултативния съвет за национална сигурност, който постановява, че*

---

<sup>1</sup> Чл. 98, т. 6 от Конституцията предвижда, че президентът „назначава и освобождава от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международни организации по предложение на Министерския съвет”.

*този орган трябва да бъде свикван веднъж на три месеца.)*

## **ПО „В”**

Друга проява на парламентарна девиация в рамките на разглеждания период беше гласуваната декларация на Народното събрание, с която се дава негативна оценка на политически лидери на опозицията относно тяхното отсъствие от пленарните заседания на парламента.

От гледище на конституционния статут на народните представители и на принципите на съвременния конституционализъм подобен акт е недопустим.

**Първо**, фундаментален принцип на съвременната конституционна държава е, че народният представител има т.нар. свободен мандат (чл. 67 от Конституцията). Този принцип е валиден за всички демократични държави в ЕС, за САЩ, Канада, Австралия, Япония и пр. Свободният мандат означава, че депутатът има свобода на съвестта, поведението и мнението си в парламентарна дейност и не може да получава задължителни поръчения и указания от региони, браншове, съсловия и пр. Включително от самото Народно събрание, като институция. За разлика от епохата на

феодализма, когато е бил в сила т.нар. императивен мандат, по силата на който депутатът е бил пратеник и пълномощник на съответното съсловие или регион и е изпълнявал тяхната прегварително формулирана воля. Съвременната демокрация възниква именно, когато отпадат феодалните порядки, в т.ч. императивния мандат.

**Второ**, парламентът като орган не може да приема актове, с които дава оценка на начина, по който отделни депутати упражняват своя парламентарен мандат. Такава оценка, и то с чисто морално-политическа стойност, могат да дават парламентарните групи и партии или пък отделни народни представители в свои политически изявления. Но да се институционализира тази оценка в акт, гласуван от парламента е недопустимо! Защото съставлява посегателство върху свободния мандат, който по Конституция всеки отделен депутат има. И защото утре някое мнозинство може да поиска, например, с декларация да бъдат „осъдени“ депутатите, които са против правителството.

*(С оглед конкретния случай е добре да се припомни, че по силата на парламентарния правилник отсъствието от пленарни засе-*

*дания се наказва с дисциплинарна мярка - удържане на средства от месечното възнаграждение.)*

Добре е да се напомни също, че парламентът не се състои само от парламентарно мнозинство. А от мнозинството и малцинството заедно. Това е единствената институция в държавата, в която се срещат мненията на управляващи и опозиция. Нито едните, нито другите могат да си присвояват правото да говорят от името на целия народ. Не само защото Конституцията го забранява<sup>2</sup>, а и защото както за управляващите, така и за опозицията стоят гласовете на стотици хиляди български граждани, които са равни в своите права.

<sup>2</sup>Чл. 1, ал. 3 от Конституцията: „Никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет”

# РАЗДЕЛ IV

## МОНИТОРИНГ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

**З**а целите на този доклад, Институтът за модерна политика въвежда следните работни дефиниции, които ще се използват за илюстриране на кратките аналитични оценки на наблюдаваните законопроекти:

**а) „прозрачно законодателство“** – което отговаря на европейските стандарти и гарантира ефикасно правата на гражданите и свободата на икономиката;

**б) „сиво законодателство“** - законодателни актове, които уреждат частни, корпоративни и лични интереси на отделни депутати и свързани с тях лица и групи или въвеждат прекомерни регулации в ущърб на свободата на стопанската инициатива и гражданските права;

**в) „черно законодателство“** – което създава корупционни предпоставки и уврежда значими обществени интереси.

### ПО-ВАЖНИ КОНСТАТАЦИИ И ИЗВОДИ

От внесените в рамките на разглеждания период (юни-ноември

2009 г.) 100 законопроекта, Институтът за модерна политика постави под наблюдение 26 законопроекта (виж Приложението към този доклад), които имат най-пряко отношение към принципите на добро управление и правата на гражданите.

На основата на анализа на тези законопроекти и тяхното парламентарно обсъждане се правят следните **по-важни констатации и изводи**:

а) Правителственото мнозинство на този етап не спазва своя предизборен ангажимент да въведе и прилага като основен принцип на своята управленска политика „процедура за оценка, публикуване, обсъждане и икономически анализ на предложенията за нормативни актове”<sup>1</sup>.

б) В областта на наказателното правораздаване управляващите внесоха няколко законопроекта – за промени в Закона за МВР и

<sup>1</sup> Програма на ПП ГЕРБ „За европейско развитие на България”, 1.06.2009 г., стр. 5, „Качествено законодателство”, [http://www.gerb.bg/uf/pages/upr\\_programa\\_gerb\\_1June.pdf](http://www.gerb.bg/uf/pages/upr_programa_gerb_1June.pdf)

Закона за ДАНС (вече приети от НС), а също проекти на правителството и на народни представители за промени в Наказателния кодекс (НК) и в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), които вече преминаха през процедура на първо четене в постоянните комисиии. Оценката на Института за модерна политика е, че предлаганите промени крият сериозни рискове за основни права и свободи на гражданите, прекомерно и небалансирано засилване на наказателната репресия и спорно разширяване на правомощията на полицейските органи (виж по-подробно т. 2 от този раздел).

в) Възобновяват се опитите на МВР и службите за сигурност да получат пряк, разширен и лесен достъп до информация за телефонните и интернет комуникациите на гражданите дори и при преследване на леки престъпления в разрез с конституционната защита на тайната кореспонденцията и другите съобщения. Това се прави въпреки категоричните възражения на граждански и правозащитни организации, изразени през първата половина на тази година, когато предходното правителство поде сходни законодателни инициативи, както и въпреки обстойно аргументираното становище на омбудсмана на Република България в неговия Годишен доклад за 2008 г. пред НС срещу подобни поправки в Закона за електронните съобщения<sup>2</sup>.

г) В сферата на данъчното законодателство правителственото мнозинство увеличи данъчната тежест върху отделни групи, включително чрез премахване на съществуващи досега данъчни облекчения, което е твърде дискуссионна мярка в условията на икономическа стагнация и криза. Сред примерите за това са значително увеличеният размер на данъка за хазартния бизнес, на данък сгради и отпадането на преференциите за дейности в селското стопанство, преработвателната промишленост, производството, високите технологии и инфраструктурата.

д) Парламентът и правителственото мнозинство проявяват необходимата активност при въвеждане на императивни изисквания, произтичащи от европейското законодателство. Примери за това са:

- отстраняването на различията в данъчното третиране на местни и чуждестранни лица от ЕС и Европейското икономическо пространство с промените в Закона за корпоративно-

<sup>2</sup> Годишен доклад за 2008 г. на омбудсмана на Република България, стр. 20-21, <http://www.ombudsman.bg/documents/gd2008.pdf>



то подоходно облагане, внесени от МС на 20.10.2009 г.

- премахването на неравнопоставеността при преизчисляването на окончателния данък за облагане на доходите на чуждестранните физически лица (промени в Закона за данъците върху доходите на физическите лица, внесени от МС на 19.10.2009 г.);

- въвеждането на изискванията на СЕВЕЗО II (промени в Закона за опазване на околната среда, внесени от МС на 09.10.2009 г.);

- облекчаването на разрешителните процедури в областта на пощенските услуги (промени в Закона за пощенските услуги, внесени от МС на 11.09.2009 г.);

- уреждането на общите правила за упражняването на свободата на установяване на гоставчиците на услуги и свободното движение на услуги при запазване на високото им качество (Законопроект за дейностите по предоставяне на услуги, внесен от МС на 12.11.2009 г.);

- регламентацията на преброяването на земеделските стопанства (Законопроект за преброяване на земеделските стопанства през 2010 г., внесен от МС на 19.10.2009 г.) и др.

## **ЗАКОНОДАТЕЛНАТА АКТИВНОСТ НА ОТДЕЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ ГРУПИ**

### **ПАРЛАМЕНТАРНА ОПОЗИЦИЯ (КОАЛИЦИЯ „ЗА БЪЛГАРИЯ”, ДПС)**

---

На този етап парламентарната опозиция проявява твърде слаба законодателна активност - от внесените в рамките на разглеждания период общо 100 законопроекта ПГ на КБ е внесла само 5 законопроекта, а ПГ на ДПС – само 1.

### **ПГ на Коалиция „За България” (ПГКБ)**

---

Законопроектите, внесени от ПГКБ се отнасят до социалните и трудови права на гражданите.

**Така например,** предлагат се промени в **Закона за местните данъци и такси** с цел освобожаване от такси за детски ясли и детски градини и предоставяне на социални услуги на деца на инвалиди, деца със заболявания, трето и следващи деца на многодетни родители. Предлагат се също и облекчения по отношение на размера на таксите за сираци, деца с един родител, деца, чиито родители са редовни студенти и др. Законопроектът създава гаранции, че тези граждани в неравностойно социално положение ще се ползват пълноценно от прокламираната от

Конституцията закрила.

Предлаганите изменения в Кодекса на труда предвиждат възможност за удължаване на срока, за който се въвежда непълно работно време за работниците и служителите в предприятие или отделно негово звено поради намаляване на обема на работа. Така ще се продължи прилагането на приетата от предходното правителство насърчителна мярка в подкрепа на работодателите в условията на икономическа криза.

Два групи законопроекта – за **промени в Закона за пътищата** и в **Закона за подпомагане на земеделските производители**, ПГКБ предлага служителите в Агенция „Пътища“ и Държавен фонд „Земеделие“ да придобият статут на държавен служител. Целта, според вносителите, е да се изгради професионална и политически неутрална администрация, както и създаване на стабилност на служебните правоотношения, която гарантира безпристрастно изпълнение на задълженията.

ПГКБ е вносител е на един от приетите проекти за изменение на **Търговския закон** относно намаляване на изискуемия минимален капитал за учредяване на ООД - от 5000 лв. на 2 лв. По принцип Института за модерна политика подкрепя подобна идея, като част

от усилията за намаляване на процедурните пречки и разходите за стартиране на бизнес у нас. Същевременно трябва да се подчертае, че в този си вид подобна мярка е половинчата и недостатъчно добре обмислена. Първо, защото се накърнява сериозно гаранционната функция на уставния капитал без да се въведат допълнителни гаранционни механизми за кредиторите, както е в държавите от англо-американската правна система. Второ, защото понижаването на разходите за стартиране на бизнес би било далеч по-реално и осезаемо ако се намалят административните и съдебни такси, като например таксите за запазване на наименования; за регистрацията в БУЛСТАТ, за обжалване на процедури по обществени поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пр.<sup>3</sup> Внесените от ПГКБ законопроекти като цяло отговарят на принципите на добро управление, както и на защита на правата на гражданите.

Отношението на правителстве-

<sup>3</sup> Съгласно чл. 120 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) орган по обжалването на действия и решения на възложители на обществени поръчки е Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). Според Тарифата за таксите, събирани от КЗК по ЗОП, таксата за обжалване на решение пред КЗК е 850 лв, а ако обявлението за обществената поръчка подлежи на публикуване в Официалния вестник на ЕС, то таксата за обжалване е 1700 лв.

ното мнозинство към тези законопроекти е нееднозначно. По промените в Търговския закон, например, в парламента беше налице консенсус, а ПГ на ГЕРБ и ПГ на Синята коалиция внесоха почти идентични законопроекти, като и трите бяха приети. Не е така при другите законопроекти на ПГКБ. Предложението за придобиване на статут на гържавен служител от служителите във фонд „Земеделие“, например, беше отхвърлено. Това дава основание да се предполага, че същата ще бъде съдбата и на аналогичното предложение за служителите в Агенция „Пътища“. Очевидна е липсата на политическа воля в управляващите да стабилизират администрацията в тези гържавни структури и да въведат конкурсното начало за назначаване на ръководни кадри и служители. Естествено възниква, разбира се, и въпроса защо тези разумни законодателни мерки не бяха приети по време на управленския мандат на кабинета „Станишев“, а се внасят чак сега от опозиционна позиция.

По отношение на предлаганите от ПГКБ данъчни облекчения в Закона за местните данъци и такси, на този етап няма сигнали, че правителственото мнозинство би ги подкрепило.

## ПГ на ДПС

---

Единственият законопроект, внесен от ПГ на ДПС е свързан с управлението на отпадъците. Негов вносител депутатът и бивш министър на околната среда и водите Джебдет Чакъров. Предлага се, по предложение на министъра на околната среда и водите, с акт на Министерския съвет до 20% от капацитета на регионалните депа, които са изградени със средства от гържавния бюджет и/или от фондовете на Европейския съюз, да може да се използва за депониране на отпадъци от общини, разположени в групи региони. Отпадъците да се депонират на цени, не по-високи от цената на депониране на отпадъците на общините от съответния регион, който се обслужва от депото.

Законопроектът отговаря на изискванията за добро управление. С предложено решение се преодоляват редица проблеми в национален и европейски контекст. Остава открит въпроса поради какви причини не бяха изпълнени своевременно ангажиментите към ЕС за изграждане на регионални депа в рамките на предходното управление, а също и защо това предложение не беше внесено и прието още от предишното 40-то Народно събрание.

**ПРАВИТЕЛСТВЕНО МНОЗИНСТВО  
(ПГ НА ГЕРБ, ПГ НА СИНЯТА КОАЛИЦИЯ,  
ПГ НА „АТАКА”, ПГ НА РЗС):**

---

**ПГ на ГЕРБ  
(тук са включени и законо-  
проектите на МС)**

---

В рамките на разглеждания период депутати от ПГ на ГЕРБ са внесли 16 законопроекта, а МС е вносител на 55 законопроекта. От тях, за целите на този доклад са разгледани 10, внесени от МС и 8, внесени от ПГ на ГЕРБ (изключени са ратификационните закони, законопроектите, които въвеждат императивни изисквания на ЕС или предвиждат само структурни промени, както и няколко законопроекта, които въвн от обхваща на мониторинга, осъществяван от Института за модерна политика).

**► Вътрешен ред и сигурност,  
наказателно правораздаване**

В областта наказателното правораздаване, управляващите са внесли няколко законопроекта – за **промени в Закона за МВР** и **Закона за ДАНС** (вече приети), както и законопроекти на правителството и на отделни депутати за **промени в НК и НПК** (които вече преминаха през процедура на първо четене в постоянните комисии). Предстои разглеждането на промени на Закона за елек-

тронните съобщения, свързани със задържането и използването на ганни за електронните комуникации на гражданите.

Най-общо, според мотивите на вносителите на измененията в НК и НПК, те са насочени към увеличаване на наказанията за широк кръг престъпления, криминализиране на някои нови обществено-опасни посегателства, опростяване на доказването при разследването на престъпленията и намаляване на излишния формализъм в наказателното производство. Оценката на Института за модерна политика е, че средствата с които се предлага да се постигнат тези иначе обществено-оправдани цели, крият сериозни рискове за основни права и свободи на гражданите, прекомерно и небалансирано засилване на наказателната репресия и спорно разширяване на правомощията на полицейските органи. Възможността да бъдат анализирани вече цял пакет от законопроекти в тази област, дава основание да се твърди, че се очертава тенденция, а не отделни и изолирани законодателни предложения. Важността на темата предполага и самостоятелна оценка в отделен, по-обстояен анализ, който Институтът ще изготви в най-близко време. В този доклад се посочат

следните по-важни тревожни констатации:

- ▶ Прекомерно се завишава наказанието „лишаване от свобода” за редица престъпления (за някои от тях близо 5 пъти!), което оставя впечатление, че предложенията са правени механично без сериозен анализ на ефективността на досегашните размери на наказанията. Засилването на наказателната репресия е най-лесната реакция на очакванията на обществото за справедливи наказания, която често прикрива 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 наказания не водят непременно до спад в престъпността, а напротив, често са причина за ожесточаване на извършителите. В някои от предложените промени опасно се припокриват наказанията за убийство и за други престъпления.
- ▶ Недопустимо от конституционно и международноправно гледище е ограничаването на правото на защита на обвиняемия чрез въвеждане на фигурата на „запасен защитник”, посочван от обвинителя и негово участие

в наказателното производство въпреки изрично упълномощаване на свободно избран от обвиняемия адвокат. Неоправдано се засяга правото на защита и с отпадането на възможността близките да бъдат защитници в досъдебната фаза, както и отпадането на задължителния характер на защитата пред Върховния касационен съд.

- ▶ Възстановява се т.нар. „вечен обвиняем” с отпадането на възможността за обвиняемия да поиска разглеждане в съд на прекомерно забавеното производство срещу него.
- ▶ Сериозно посегателство срещу правата на гражданите е предвиждането на възможността присъдата да се основава и само на доказателства, събрани по конспиративен и таен начин. Така може да се стигне до присъди, постановени изцяло върху доказателства, които страните имат ограничени възможности да проверяват. В същата неблагоприятна посока е отпадането на изискването за присъствие на минимум две поемни лица при част от действията по разследването. Тези непредубедени свидетели, които вносителите явно смятат за „излишен формализъм”, са гаранция за гостоверност на го-

казателствата, които се събират в досъдебната фаза, когато възможностите на страните да участват в следствените действия са силно ограничени.

- ▶ Неприемливо е широкото допускане разследващите органи да бъдат разпитвани като свидетели. Опасенията са, че тази възможност ще се използва най-вече, за да се компенсират собствените им грешки в досъдебната фаза.
- ▶ Много въпросителни за качеството на разследването поставя предложението не само разследващи полицаи, а и останалите полицейски органи, да извършват следствени действия.

Особено внимание от гледна точка на гражданските права заслужават предлаганите от Министерския съвет промени в Закона за електронните съобщения. С тях се предвижда изменения в реда за задържане и запазване на данни за електронните комуникации на гражданите. Регулацията на тези данни стана популярно известна като „подслушването в интернет“. Законопроектът засяга фундаментални човешки права като правото на личен живот, тайната на кореспонденцията и съобщенията. Буди недоумение, че от страна на МВР отново се предлага преуреждане на въпрос,

който предизвика широк и тревожен обществен резонанс и стана повод за граждански натиск при обсъждането на подобни текстове в предишното 40-то Народно събрание. Със сега внесенния законопроект се предлагат регулаци подобни на вече отхвърлените мерки. Приемането му в този вид би довело до нарушаването на конституционно защитени права на гражданите. 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.

Рязко трябва да се отрече и предвидената възможност за пряк достъп на органите на МВР до

данните, съхранявани от съобщителните предприятия, която създава твърде висок риск за безконтролно използване на тези данни. Още повече, въпреки предвидената предварителна съдебна санкция, т.нар. „интерфейс“ позволява данни да бъдат използвани от МВР без предприятията, гоставящи съобщенията, даже да разберат за този факт. Самият законопроект имплицитно го признава с предвиждането при достъп до данните от специализирана дирекция „Оперативни технически операции“ чрез „интерфейс“, предприятието-гоставчик да бъде уведомявано за необходимостта да запази данните.

### ► **Здравеопазване**

Законопроектите в тази област не отговарят на принципите на добро управление, а някои от тях ограничават правата на гражданите. Принципно добрата идея за създаване на облекчен режим за закупуване на лекарствени продукти със средства от републиканския бюджет извън задължителното здравно осигуряване, когато в страната има епидемични взривове, епидемии, пандемии и пр., предвидена в **промените на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина**, внесени от МС на 06.11.2009 г. и

приети от НС още на следващия ден, всъщност е опорочена. Не е предвиден ясен механизъм за закупуване на посочените продукти. Липсата на ред и процедури за упражняване на разписаните правомощия, създава предпоставки за злоупотреби и корупционни практики. Решенията за закупуване на лекарствени продукти при посочените условия могат да се вземат „на тъмно“, без необходимата прозрачност и отчетност от страна на изпълнителната власт. Вторият законопроект за изменение и допълнение на същия закон, внесен от ПГ на ГЕРБ на 23.10.2009 г., е дискриминационен и създава привилегии за определени групи фармацевти. Предлага се фармацевти, които упражняват професионалната си дейност в аптеки в малки, планиски и гранични населени места, да не бъдат заличени поради неподадени документи за пререгистрация на аптеката в установения от закона срок, за разлика от колегите им в други населени места. Нещо повече, срокът за пререгистрация на аптеките на тези фармацевти се удължава. Наред с това се предвижда те да регистрират нови аптеки като заплащат 5 пъти по-висока такса от останалите фармацевти. Не на последно място, законът не въвежда (нито препраща

към друг закон) легални дефиниции на понятията „планински населени места” и „гранични населени места”. Това създава предпоставки за евентуални злоупотреби и корупционни практики при определяне на таксата, която се дължи от определен магистър-фармацевт за откриване на аптека, както и за ползване на допълнителния срок за пререгистрация на вече съществуваща аптека.

Друг законопроект в тази сфера предвижда **промени в Закона за здравното осигуряване**. Предлагат се някои добри идеи, свързани със защитата на правата на пациента като например - завишени изисквания към директора и заместник-директорите на НЗОК; сключване на две Национални рамкови условия – за медицинска помощ и за дентална помощ; уреждане на законово ниво, а не в договорите със съответното съсловие, на контрола и санкциите при нарушения в закона; въвеждане на критерии за качество на оказаната медицинска помощ; въвеждане на изисквания за публичност на информация; преодоляване на съществуваща неравнопоставеност при заплащането на здравноосигурителни вноски и др. (виж по-подробно Приложението към този доклад). Въпреки това, би могло да се каже, че

предлаганите промени няма да допринесат за ефикасното функциониране на здравноосигурителната система. На първо място, предложените промени в структурата на управление на НЗОК са няколко стъпки назад в сравнение с настоящата ситуация. Действащата уредба предвижда ясно разграничение между функциите на върховен орган, управителен орган, контролен орган и изпълнителен орган на НЗОК. С предложените промени тези функции се размиват, като съществуващите върховен орган и органи за управление и контрол се сливат в един орган, което не съответства на принципите на добро управление. Премахва се участието на Националното сдружение на общините в Република България в състава на новия орган – Надзорен съвет. Формирането на Надзорния съвет от 4 представители на съсловни организации и 4 представители на държавата създава предпоставки за блокиране на институцията, когато държавата и съсловията са на различно мнение.

На следващо място, рязко трябва да се отрече предложението да бъде премахнато конкурсното начало при избор на директора на НЗОК и неговият избор да се прави от мнозинството в Народното събрание. Ограничават се и правата



на Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз, които досега участваха активно в годишното договаряне на обема, цените и методиката на заплащане на медицинската помощ. Сега се предлага те да се определят едностранно от министъра на финансите.

Неприемливи са и предложенията, свързани с договорите с изпълнителите на медицинска помощ. Предлага се, например да отпадне задължението на директора на РЗОК да сключи договор с изпълнител, отговарящ на изискванията на закона и НРД (НРУ), включително и при запълване на здравната карта. Вместо това се предвижда директорът на РЗОК да сключва такива договори с изпълнителите, които в най-голяма степен отговарят на условията в НРУ и осигуряват достъпност и качество на медицинската помощ. Отказът от сключване на договор трябва да е мотивиран и може да се издаде само ако РЗОК е сключила споразумения с достатъчен брой лечебни заведения, които отговарят на определените критерии. Така въвеждането на правилото „първ по време – първ по право“, съчетано с оперативната самостоятелност за директора на РЗОК да преценява, включително да откаже сключване на договор с изпълнител на медицинска помощ при недостатъчно ясни критерии

и методика за оценка, създават условия за злоупотреба с власт и корупционни практики, за лишаване на гражданите от достъп до медицинска помощ. Предложената едноинстанционност на производството по възникнали спорове между РЗОК и изпълнителите на медицинска помощ, както и прекомерно съкратените срокове, накърняват конституционното право на защита. Законопроектът е рестриктивен и по отношение на възстановяване на здравноосигурителни права, като предлага завишени изисквания за заплащане на невнесени здравноосигурителни вноски. Целта според вносителя е осигуряване на по-висока събираемост на вноските, но едва ли тази цел ще се постигне с внесените предложения.

Положително е, че част от предложенията в този законопроект предвиждат преодоляване на неравнопоставеността при определяне на дохода, върху който се дължи осигурителна вноска, когато тя за сметка на държавния бюджет.

#### ► Данъчно облагане

Министерският съвет е внесъл 3 законопроекта – за **промени в Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО)**, **в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ)**, **в Закона за да-**

**няка върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ).** Положително в тези законопроекти е, че предвиждат данъчни облекчения за гарения в полза на център „Фонд за асистирана репродукция” и център „Фонд за трансплантация” и въвеждат някои въвеждат европейски изисквания. Като цяло, обаче, законопроектите са рестриктивни - увеличават данъчната тежест върху различни групи, включително чрез премахване на данъчни облекчения за дейности в селското стопанство, преработвателната промишленост, производството, високите технологии и инфраструктурата, които понастоящем могат да се прилагат при определени в закона условия.

В ЗКПО пак се предлага отмяна на ежегодното определяне на общините с безработица с 50 или над 50 на сто по-висока от средната за страната, с което би отпаднала и възможността за тези общини да се предвиждат специални облекчителни мерки. Предвижда се и увеличаване на данъчната ставка на данъка върху хазартната дейност.

С промените в ЗМДТ се предвижда увеличаване на данъчната тежест за гражданите. Ще се събират данъци върху имоти с изключително ниска данъчна оценка. Ще се увеличи данък сгради, несправедливо

платеният данък върху автомобил няма да се възстановява, когато автомобилът бъде откраднат или унищожен. Определянето на таксата битови отпадъци няма да бъде обвързано с одобренията от общинския съвет разходи за съответната година за всяка от дейностите, за извършването на които се плаща таксата.

С промените в ЗДДФЛ също се вменят тежести. Предлага се да бъдат облагани доходите, придобити от продажба или замяна на един недвижим жилищен имот, ако между датата на придобиването и датата на продажбата или замяната не са изминали 3 години. Получените акции и дялове за направени непарични вноски в търговско дружество ще се считат за доход, подлежащ на облагане. Предложено е и да бъдат отменени данъчните облекчения за млади семейства, които са теглили употребен кредит на голяма стойност и ипотеканото жилище е единствено жилище за семейството.

Остро дискусивно е и предложението за деклариране на заеми в общ размер над 5000 лв., както и информацията за напредъка по погасяването им в края на съответната година.

Като цяло предлаганите от МС и ПГ на ГЕРБ данъчни закони водят до увеличаване данъчните тежести

за гражданите и определени сектори от икономиката, което в условията на икономическа криза без съмнение ще има негативен ефект. Залага се ниво на преразпределението от повече от 42% , което е най-високото ниво от началото на 90-те години. И всичко това се прави от правителствено мнозинство, което се определя като „дясно“.

#### ► Социални и трудови права

ПГ на ГЕРБ предлага и **промени в Кодекса на труда**, които са почти идентични с внесените един месец по-рано законопроекта от ПГКБ - за удължаване на срока, за който в предприятие или отделно негово звено се въвежда непълно работно време за работниците и служителите поради намаляване на обема на работа. Подкрепяйки тази идея, с аргументите посочени по-горе, Институтът за модерна политика обръща внимание върху практиката на управляващите да не подкрепят добрите предложения на опозицията, а да ги пренаписват от свое име и едва тогава да ги приемат. Прочее, тази практика е позната и от предходните парламенти.

#### ► Опазване на околната среда

**Промени в Закона за лова и опазване на дивеча** (виж по-пог-

робно Приложението към този доклад). Този законопроект попада в сивата зона и поражда съмнения за преследване на лични интереси от отделни депутати и свързани с тях лица. Премахването на единната съсловна организация, която да защитава съсловието и да участва в разработването на политиките, както и да упражнява контрол е напълно нецелесъобразно.. Определено се прави стъпка назад като вместо модерния подход за прехвърляне на някои гържавни функции върху обществени и съсловни организации, всичко се връща отново в правомощията на гържавната администрация. Наред с това напълно неприемлив от гледна точка на опазване на природната среда и биологичните видове е увеличаването на периодите за ловуване. Липсва подполян анализ за популацията на животните в България. Направените от вносителите сравнения с регулациите в други гържави не са достатъчен аргумент, поради различието в природните и климатични условия и пр.

**Промени в Закона за опазване на околната среда** (виж по-подробно Приложението към този доклад). Процесът на отчитане на състоянието на околната среда става по-непрозрачен, а обществеността се лишава възможност за публичен дебат в парламента,

както и упражняване на контрол от страна на парламента върху изпълнителната власт в посочената сфера.

**Промени в Закона за погпомагане на земеделските производители.** Предложението е целесъобразно, насочено към облекчаване на финансирането, свързано с изпълнението на проекти, финансирани в рамките на Общата селскостопанска политика на ЕС.

#### ► **Култура**

Приетите по предложените от ПГ на ГЕРБ промени в Закона за културното наследство удължиха сроковете за искане на идентификация и регистрацията като движими културни ценности на движими археологически обекти или движими археологически паметници на културата от лицата, които са осъществили фактическа власт върху тях, както и за искане на идентификация и регистрацията на движими археологически обекти - монети и монетовидни предмети от същия кръг лица. Това беше необходима и целесъобразна промяна, с оглед на факта, че необходимата подзаконова нормативна уредба, не беше приета до изтичане на първоначално установените в закона срокове.

#### ► **Граждански права**

Промените в Закона за защита срещу домашното насилие, внесени от Министерски съвет напълно отговарят на принципите на добро управление и закрила на уязвимите групи (виж по-подробно Приложението към този доклад).

#### ПГ на Синята коалиция:

ПГ на Синята коалиция е вносител е на 16 законопроекта (два от които са оттеглени: за промени в Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина от 02.10.2009 г. и законопроект за Институт за Национална памет за престъпленията срещу българския народ).

По-важните от тях са:

#### ► **Енергетика**

Предлаганите **промени в Закона за енергетиката** предвиждат Енергийната стратегия на Република България, внесена от министъра на икономиката, енергетиката и туризма и приета от Министерския съвет, да се одобрява с решение от Народното събрание. Това предложение определено би разширило прозрачността и отчетността в работата на институциите, ангажирани с изпълнението на стратегията.

### ► **Здравеопазване**

**Промени в Закона за здравно-то осигуряване** – целта е преодоляване на неравнопоставеност по отношение на здравноосигурителната вноска, осигурявана за сметка на гържавния бюджет. Предложената промяна се отнася до ученици, студенти, лица, които получават социални помощи, лица, полагащи грижи за инвалиди и др., за които към настоящия момент осигурителната вноска се внася върху половината от минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица. Тази идея е възприета и от ГЕРБ и е включена в техния законопроект за здравно-то осигуряване. Този законопроект е насочен към преодоляване на неравнопоставеност и по същината си е антидискриминационен.

### ► **Данъчно облагане**

В данъчната и осигурителната сфера ПГ на Синята коалиция е внесла 5 законопроекта. С предложението си за промени в Закона за данък добавена стойност, внесено на 26.08.2009 г. се предвижда намаляване на данъчната ставка за доставки на лекарствени продукти и медицински изделия, както и на учебници и учебни помагала от 20 на сто на 7 на сто. Законопроектът може да

бъде определен като отговарящ на принципите на добро управление и гарантиране на права на социални групи, които се нуждаят от закрила – болни и ученици. Намаляването на косвения данък в значителна степен ще облекчи достъпа до здравни услуги и до образование. За съжаление, този законопроект е отхвърлен от Народното събрание.

Други промени в ЗДДС, внесени на 27.08.2009 г. предвиждат въвеждане на единен срок за възстановяване на ДДС – до 10 дни от изтичане на срока за декларирането му за всички задължени лица. При закъснение в срока, независимо от основанието, да се дължи лихва за забава. Предложенията включват, също така, въвеждане на възможност при започнала ревизия възстановяването на данъка да може да се извърши в нейния ход чрез представяне не само на обезпечение в пари, банкова гаранция или гържавни ценни книжа, но и на други обезпечения, допустими съгласно ДОПК, както и запазване на правната възможност за приспадане на данъка, но само по желание на задължените лица. Предложените промени със сигурност биха създали равнопоставеност между търговците по отношение на сроковете за възстановяване на данъка, както и възможност,

в условията на икономическа и финансова криза, търговците своевременно да ползват този финансов ресурс. От друга страна, обаче, отпадането на всички изисквания за предварителни проверки преди възстановяване на ДДС, ускорените срокове и задължението за изплащане на лихва съществено ще затрудни данъчната администрация при упражняване на функциите и ще създаде условия за завишаване на злоупорбите с ДДС. Ето защо този законопроект е небалансиран от гледна точка на интересите на държавата и фирмите и не отговаря на принципите на доброто управление. Законопроектът беше отхвърлен. Две от предложенията на СК – за промени в ЗКПД и в ЗДДФЛ предвиждат намаляване от 5 на сто на 1 на сто на данъчната ставка върху доходи от дивиденди и ликвидационни дялове и намаляване от 15 на сто на 10 на сто на данъчната ставка върху доходите от стопанска дейност като едноличен търговец. И тези законопроекти са отхвърлени от Народното събрание.

#### ► **Социално осигуряване и трудови права**

**Предлагат се промени в Кодекса за социално осигуряване -**

намаляване на размера на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“, както и промяна на разпределението на вноските между осигурителите и осигурените, като осигурените да понесат по-голяма тежест на вноската в сравнение със сегашната ситуация. За сметка на това се предлага увеличение на размера на осигурителните вноски за допълнително задължително пенсионно осигуряване за универсален пенсионен фонд, отново с по-голяма тежест за осигурения. Османалата част от предложените промени касаят преодоляване на неравнопоставеност за определена група лица по повод изплащане на парични обезщетения за временна неработоспособност, както и регулиране на изискуемото време за осигурителен стаж за придобиване на право на парично обезщетение за бременност и раждане от 12 на 6 месеца.

**Промени в Кодекса на труда** - въвеждане на закрила на работнички и служителки в напреднал етап на лечение ин-витро, която да се приравни на закрилата, осигурена от законите на бременни работнички и служителки. Този законопроект е в съответствие с поетото от държавата задължение за закрила на здравето, в частност на репродуктивното здраве на гражданите. Законопроектът

гарантира правата на работниците и служителките в напреднал етап на лечение ин-витро.

### ► **Режим на търговските гружества**

ПГ на Синята коалиция, също така, е вносител на един от законопроектите за изменение на Търговския закон, приети от Народното събрание, който предвижда намалаване на минималния изискуем капитал за учредяване на търговско гружество с ограничена отговорност – от 5 000 на 2 лв. Отново трябва да се подчертае, че Институтът за модерна политика подкрепя по принцип подобна идея, като част от усилията за намаляване на процедурните пречки и разходите за стартиране на бизнес у нас. Същевременно в този си вид подобна мярка е половинчата и недостатъчно добре обмислена. Първо, защото се накърнява сериозно гаранционната функция на уставния капитал без да се въведат допълнителни гаранционни механизми за кредиторите, както е в държавите от англо-американската правна система. Второ, защото понижаването на разходите за стартиране на бизнес би било галеч по-реално и осезаемо ако се намалят административните и съдебни такси, като например максите за запаз-

ване на наименование; за регистрация в БУЛСТАТ, за обжалване на процедури по обществени поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пр.

### ► **Други**

**Допълнение на Кодекса на труда** - предвижда се въвеждане на 2 нови официални празника в България: 23 август - Ден за почит към жертвите на националсоциалистическите и комунистическите режими в Европа и 9 септември - Ден за почит към жертвите на комунистическия терор в България след 9. IX.1944 г. Законопроектът е отхвърлен от Народното събрание. Прави впечатление, че нито при внасянето, нито при обсъждането и отхвърлянето на законопроекта нито вносителите, нито представителите на останалите парламентарни групи не поставят въпроса, че в условията на едно демократично общество определянето на официални държавни празници следва да се решава не като партийно решение на управляващото мнозинство, а след широка обществена дискусия. Резултатите от законодателната активност на ПГ на Синята коалиция сочат следното: от реално 14 законопроекта, които се обсъждат в парламента (без два-

та оттеглени), е приет само един – поправките в Търговския закон (аналогични с внесените от МС от ПГКБ). В същото време са отхвърлени 7 законопроекта – най-много отхвърлени законопроекта, внесени от определена парламентарна група.

### **ПГ Атака**

---

ПГ „Атака“ не проявява съществена законодателна активност. Извън безусловната подкрепа за ГЕРБ, ПГ на „Атака“ не е самостоятелен вносител на нито един законопроект. Заедно с представителите на ПГ на ГЕРБ депутати от „Атака“ са внесли промени в Закона за специалните разузнавателни средства (чийто текст не е качен на интернет страницата на Народното събрание). Депутати от „Атака“ са съвнесители и на промените в Закона за нотариусите и нотариалната дейност, които ще бъдат разгледани по-году в раздела за ПГ на РЗС.

### **ПГ на РЗС<sup>4</sup>**

---

ПГ на РЗС проявява слаба законодателна активност. Тя е вносител на 6 законопроекта, един от които оттеглен.

---

<sup>4</sup>Към датата на оповестяване на този доклад, ПГ на РЗС вече не съществува, поради спадане на числеността ѝ под изискуемите според парламентарния правилник 10 народни представители.

### **► Икономика**

**Два от законопроектите на тази парламентарна група са свързани с регламентирането на хазартната дейност.** Предложенията са изключително рестриктивни - забрана за осъществяване на хазартна дейност от фирми, регистрирани в офшорни зони; изискване поне 5 лица от управленския, мениджърския или експертния персонал да притежават 5 годишен опит в гружества, организиращи и провеждащи хазартни игри в страните – членки на Европейския съюз и Европейското икономическо пространство; организиране на лотарийни игри, томо и лото игри само и единствено от гържавни предприятия; повишаване с 5 процента на данъка върху хазарта и груги (виж по-подробно Приложението към този доклад).

Относно предложението за рязко увеличаване на данъка за хазартния бизнес трябва да се подчертае, че то най-вероятно няма да изпълни декларираните от вносителите цели - повишение на постъпленията в гържавния бюджет, задържане на паричен ресурс, създаване на нови работни места и намаляване на сивата икономика. Представители на бранша през последните дни направиха публично прогнози, според които легалния хазарт ще се свие, което ще доведе до закри-



ване на работни места, намаляване на постъпленията в гържавния бюджет и увеличаване на нелегалната хазартна дейност в страната. Прочее, прави впечатление особения интерес, който депутати от РЗС проявяват към регулациите и въвеждането на рестрикции за хазартния бизнес. Подобен интерес от тяхна страна не се наблюдава по отношение на други сектори на икономиката.

► **Наказателно правораздаване**  
**Предложенията за промени в Наказателния кодекс**, внесени от депутати от РЗС са насочени към засилване на наказателната репресия и като философия са сходни с предлаганите от правителството промени. Както бе посочено и по-горе в този доклад Института за модерна политика смята, че прекомерното и небалансирано засилване на наказателната репресия крие сериозни рискове за основните права и свободи на гражданите.

#### ► **Нотариална дейност**

РЗС е основен вносител, съвместно с народни представители от ПГ на „Атака“ и ПГ на ГЕРБ, на **промени в Закона за нотариусите и нотариалната дейност**.

Този законопроект безспорно попа-

да в зоната на „сивото законодателство“, тъй като урежда личните интереси на депутати от мнозинството и създава привилегии за определена група лица, които извършват дейност като нотариус. Предвижда се онези нотариуси, които бъдат избрани за президент, народен представител, министър или кмет да бъдат замествани от помощник-нотариус или друг нотариус, независимо от факта, че са загубили правоспособността си.

На практика този законопроект беше свързан в публичното пространство с личните интереси на народния представител от ПГ на ГЕРБ Искра Фигосова. От гледна точка на парламентарната етика и правилата за предотвратяване на конфликт на интереси беше по-редно тя да се оттегли от обсъжданията на тези предложения, а не активно да защитава с публични изявления своя частен интерес от приемането на такъв законопроект. Предлаганите промени създават и някои други привилегии за помощник-нотариуси, работещи при нотариуси, избрани за президент, народен представител, министър или кмет.

В приложение към Доклада са дадени резюмета на наблюдаваните от Института за модерна политика законопроекти и кратки аналитични оценки на всеки един от тях.



**ПРИЛОЖЕНИЕ**

# I. НАБЛЮДАВАНИ ЗАКОНОПРОЕКТИ, КОИТО ЗАСЯГАТ ПРАВТА НА ГРАЖДАНТЕ

## ТАЙНА НА КОРЕСПОНДЕНЦИЯТА И ДРУГИТЕ СЪОБЩЕНИЯ

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за електронните съобщения
Вносител:	Министерски съвет
Дата на постъпване:	2 декември 2009
Водеща комисия:	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред
Състояние:	обсъждане

Вносителите мотивират законопроекта с нуждата от отстраняване на „сериозните проблеми, които възникнаха при работа по разкриване и разследване на престъпления, с последната редакция на нормата на чл. 251 от Закона за електронните съобщения”.

Основните моменти са следните:

- задължават се юридическите лица, осъществяващи обществени електронни съобщителни мрежи или услуги, да съхраняват всички данни, създадени или обработени в процеса на тях-

ната дейност, отнасящи се до трафика на съобщенията;

- разграничават се данните относно трафика на съобщенията от тяхното съдържание и режима, който се прилага по отношение на тях;
- гарантира се съхраняването на данните за определен период с оглед използването на всички или на част от тях за разкриването и разследването на престъпления, за които е предвидено наказание лишаване от свобода две или повече години, и на престъпления по глава девет-

та “а” от Наказателния кодекс, както и за издирване на лица.

- предвидени са две възможности за осигуряване на достъп до тези данни: чрез интерфейс при специализирана дирекция “Оперативни технически операции” на Министерството на вътрешните работи или директно на органите, които са поускали достъп. Предвижда се достъпът до данните по чл. 250а, ал. 1 да се осъществява при постъпило мотивирано искане от съответния ръководител на орган по чл. 250в, ал. 1 след разпореждане от председателя на районния съд или от оправомощен от него съдия по сегалище на органа.

За дадените разрешения или откази в съответните съдилища е предвидено да се води специален регистър, който не е публичен. Специализирана дирекция “Оперативни технически операции” на Министерството на вътрешните работи ще извършва справка за данните по чл. 250а, ал. 1 при постъпване на съдебно разпореждане, което също следва да се регистрира в специален регистър, който не е публичен.

За наблюдаващ орган относно сигурността на съхраняваните данни е определена Комисията за защита на личните данни, на която се възлага да упражнява надзор

върху дейността на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за спазване на правилата за защита и сигурност при съхранението на данните

Предвижда се Народното събрание чрез комисия, определена с правилника за организацията и дейността му, да осъществява парламентарен контрол и наблюдение на процедурите по разрешаване и осъществяване на достъп до данните по чл. 250а, ал. 1, както и за защита на правата и свободите на гражданите срещу незаконосъобразен достъп до тези данни.

В чл. 360 от Наказателния кодекс се създава ал. 2, с която се криминализират деянията на лице, което противозаконно разкрива трафични данни, каквито съгласно Закона за електронните съобщения се събират, обработват, съхраняват или използват от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги.

Историята на обсъжданията на този въпрос, станал известен като „подслушването в интернет”, заслужава кратко представяне. Регулацията на задържането на данни от електронните съобщения е наложена от необходимостта да се въведат в българското законодателство изискванията на

Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006г. Първият опит за това е в рамките на мандата на предишното управление чрез подзаконен акт – съвместна наредба на МВР и Агенцията за информационни технологии. След сериозен обществен дебат и в резултат на обжалване от представители на гражданското общество, Върховният административен съд отмени текста в Наредбата, регламентираща достъпа до данни от електронните съобщения. Аргументите, изтъкнати от съда включваха липсата на ограничения по отношение на данните, до които се разрешава достъпът чрез компютърен терминал, а изразът „за нуждите на оперативно-издирвателната дейност” е много общ и не дава гаранции за спазване на чл. 32, ал. 1 от Конституцията, че личният живот на гражданите е неприкосновен. Според съда, не бяха налице и условия, препятстващи злоупотреба с възможността да се нарушават конституционно гарантирани права на гражданите. Липсваше препращане към специалните закони - НПК, Закон за специалните разузнавателни средства, Закон за защита на личните данни, в които са конкретизирани предпоставките за допускане достъп до определени

данни, свързани с личния живот и личните данни на отделната личност. Съдът бе категоричен, че националните закони следва да съблюдават принципа, въведен с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека, според която всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция, а намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима. Националните правни норми трябва да въвеждат разбираеми и ясно формулирани основания, както за достъпа до данни от личния живот на гражданите, така и за процедурата за тяхното получаване. В чл. 5 от наредбата съдът установи липса на яснота по отношение на гарантирането на правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот на гражданите, което обуслави противоречието на нормата с чл. 8 от ЕКПЧ, с текстовете от Директива 2006/24/ЕО, с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията.

За да се избегнат установените от съда нарушения на правата на хората, бяха приети сега действащите текстове в Закона за електронните съобщения. Още в първите месеци след приемането им МВР направи неуспешни опити за промените им в посока

разширяване на възможностите за задържане на данните от съобщенията на гражданите. Настоящият законопроект продължава

тези усилия като страда от редица от недостатъците, за които бяха критикувани по-ранните предложения.



## ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Приемането на законопроекта в този вид би довело до нарушаването на конституционно защитени права на гражданите.

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.

Предвидената възможност за пряк достъп на органите на МВР до данните, съхранявани от съобщителните предприятия, създава твърде висок риск за безконтролно използване на тези данни. Още повече, макар и да е предвидена предварителна съдебна санкция и регистър на исканията, т.нар. „интерфейс“ позволява данни да бъдат използвани от МВР пряко без предприятията, доставящи съобщенията, даже да разберат за този факт. Самият законопроект имплицитно го признава с предвиждането при достъп до данните от специализирана дирекция „Оперативни технически операции“ чрез „интерфейс“, предприятието-доставчик да бъде уведомявано за необходимостта да запази данните.

<b>Име на законопроекта:</b>	Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс
<b>Вносител:</b>	Министерски съвет
<b>Дата на постъпване:</b>	18 ноември 2009
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по правни въпроси
<b>Състояние:</b>	обсъждане

Вносителите мотивират законопроекта с необходимостта да бъдат преодоляни слабостите, сочени от действащи магистрати при приложението на за-

кона и затруднения в тяхната работа.Изтъкват се аргументи от два доклада -техническия и редовния през 2009 г. на Европейската комисия, с които е пред-

ложено досъдебната фаза в Наказателно-процесуалния кодекс да бъде опростена.

С тези мотиви се предлагат мерки в три насоки:

Първата е усъвършенстване на доказването и най-вече опростяване на процеса на доказване, в който са предложени 8 конкретни мерки.

Втората група мерки са свързани с ограничаване на формализма и ускоряване на наказателното производство. Предложени са 18 конкретни мерки.

Третата група са текстове, които са свързани с правата на участниците в процеса – на обвиняемия и на пострадалия.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

- Недопустимо от конституционно и международноправно гледище е ограничаването на правото на защита на обвиняемия чрез въвеждане на фигурата на „запасен защитник“, посочван от обвинителя и негово участие в наказателното производство въпреки изрично упълномощаване на свободно избран от обвиняемия адвокат. Неоправдано се засяга правото на защита и с отпадането на възможността близките да бъдат защитници в досъдебната фаза, както и отпадането на задължителния характер на защитата пред Върховния касационен съд.
- Възстановява се т.нар. „вечен обвиняем“ с отпадането на възможността за обвиняемия да поиска разглеждане в съд на прекомерно забавеното производство срещу него.
- Сериозно посегателство срещу правата на гражданите е предвиждането на възможността присъдата да се основава и само на доказателства, събрани по конспиративен и таен начин. Така може да се стигне до присъди, постановени изцяло върху доказателства, които страните имат ограничени възможности да проверяват. В същата неблагоприятна посока е отпадането на изискването за присъствие на минимум две поемни лица при част от действията по разследването. Тези непредубедени свидетели, които вносителите явно смятат за „излишен формализъм“, са гаранция за достоверност на доказателствата, които се събират в досъдебната фаза, когато възможностите на страните да участват в следствените действия са силно ограничени.
- Неприемливо е широкото допускане разследващите органи да бъдат разпитвани като свидетели. Опасенията са, че тази възможност ще се използва най-вече, за да се компенсират собствените им грешки в досъдебната фаза.
- Много въпросителни за качеството на разследването поставя предложението не само разследващи полицаи, а и останалите полицейски органи, да извършват следствени действия.



<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Наказателния кодекс</b>
<b>Вносител:</b>	Яне Янев /ПГ на РЗС/ и група н.п.
<b>Дата на постъпване:</b>	23 октомври 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-36
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по правни въпроси
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане

Накратко, с предложените нови текстове и редакции вносителите предлагат:

- невъзможност наново да се упражнява професия или дейност, от която подсъдимият е бил лишен по съдебен ред, без да са възстановени вредите от престъплението и изплатени обезщетенията по уважените граждански искове в наказателното производство.
- избягване на възможността за налагане на необосновано занижени наказания в производствата със съкратено съдебно следствие и изясняване в тези случаи на пределите на наказанията за престъпления, извършени от непълнолетни.
- предоставяне на правна възможност за прокурора, когато са налице предпоставките за освобождаване от наказателната отговорност, да налага глоба на подсъдимия по адми-

нистративен ред.

- нови много тежки наказания за лица и организирани престъпни групи осъществяващи отвлечения с цел откуп.
- криминализиране на деянието упражняване на чужди права за гласуване в колективни органи от народни представители и общински съветници.
- криминализиране на деяния, свързани с незаконно осъществяване на търговска дейност, неправилно отчитане на стопански показатели с цел избягване или намаляване на задължения за данъци и осигуровки и неплащане на осигуровки въпреки наличието на парични средства. Осъвременяват се текстовете от Наказателния кодекс, отнасящи се до незаконния хазарт, като се предвижда наказателно преследване за незаконното организиране и участие в хазартни игри.



Предложенията за промени в Наказателния кодекс, внесени от депутати от РЗС са насочени към засилване на наказателната репресия и като философия са сходни с предлаганите от правителството промени. Както бе посочено и по-горе в този доклад Института за модерна политика смята, че прекомерното и небалансирано засилване на наказателната репресия крие сериозни рискове за основните права и свободи на гражданите.

## СОЦИАЛНИ И ТРУДОВИ ПРАВА

### ЗАКОНОПРОЕКТИ НА ЕТАП „ОБСЪЖДАНЕ“

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса на труда
Вносител:	Ваньо Шарков /ПГ „Синята коалиция“/ и група н.п.
Дата на постъпване:	07 октомври 2009
Сигнатура:	954-01-28
Водеща комисия:	Комисия по труда и социалната политика
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	обсъждане

Проектът предвижда въвеждане на закрива на работнички и служителки в напреднал етап на лечение ин-витро, която се приравнява със закривата, осигурена от законите на бременни работнички и служителки. Предложените мерки за закрива са:

- забрана за полагане на нощен труд;
- недопустимост на извънредния труд;

- забрана работодателят да възлага и да задължава работнички и служителки в напреднал етап на лечение ин-витро да извършват работа, която излага на опасност или застрашава сигурността и здравето им;
- право на отказ от работничка и служителка в напреднал етап на лечение ин-витро от изпълнението на работа, която е определена като вредна за здравето на майката или детето или

за която след оценка на риска е определено, че представлява съществен риск за здравето на майката или на нейното дете;

- задължение за работодателя да обзаведе стаи за почивка по ред, установен от министъра на здравеопазването;

- разпоредби във връзка с трудоустройването: когато работничка или служителка в напреднал етап на лечение ин-витро изпълнява неподходяща за състоянието ѝ работа, по предписание на здравните органи работодателят да бъде длъжен да предприеме необходимите мерки за временно приспособяване на условията на труд на работното място и/или работното време с оглед премахване на риска за безопасността и здравето ѝ. Ако приспособяването на условията на труд на работното място и/или на работното време е технически и/или обективно неосъществимо или не е оправдано да се изисква поради основателни причини, работодателят да бъде длъжен да предприеме необходимите мерки за преместване на работничката или служителката на друго подходяща работа. До изпълнението на предписанието за преместване тя да се освобождава от задължението да изпълнява неподходящата за състоянието ѝ работа, а работодателят да

ѝ изплаща обезщетение в размер на получаваното брутно трудово възнаграждение за месеца, преобладаващ деня на издаването на предписанието. Работодаателят съвместно със здравните органи да определя ежегодно длъжности и работни места, подходящи за заемане от работнички и служителки в напреднал етап на лечение ин-витро.

- задължение за работодателя и длъжностните лица в предприятието да опазват в тайна обстоятелствата във връзка със състоянието на работнички и служителки в напреднал етап на лечение ин-витро.

- закрила при уволнение: допуска се само уволнение от работодателя с предизвестие на няколко от изброените в Кодекса на труда основания, а именно: а) при закриване на предприятието; б) при отказ на работника или служителя да последва предприятието или неговото поделение, в което работи, когато то се премества в друго населено място или местност; в) когато заеманата от работника или служителя длъжност трябва да бъде освободена за възстановяване на незаконно уволнен работник или служител, заемал преди това същата длъжност; г) при обективна невъзможност за изпълнение на трудовия

договор. Уволнението без предизвестие да може да бъде извършено само когато работничката или служителката бъде задържана за изпълнение на присъда или бъде дисциплинарно уволнена. В последния случай уволнението да стане само чрез предварително разреше-

ние на инспекцията по труда.

Разпоредби в подобен дух се предвиждат и в Закона за гържавния служител относно забрана за командироване без писмено съгласие; закрила при прекратяване на служебното правоотношение.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Законопроектът създава гаранции за осигуряване на здравна защита на репродуктивното здраве на гражданите<sup>1</sup>. Подобна закрила от страна на гържавата е един от основните фактори за преодоляване на отрицателните демографски процеси. Аргументи в тази насока има и в изискванията на Директива 92/85/ЕИО на Съвета от 19.10.1992 за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето по време на работата на бременни работнички и на работнички рогилки или кърмачки, на Директива 76/207/ЕИО на Съвета от 9 февруари 1976 година относно прилагането на принципа на равното третиране на мъжете и жените по отношение на достъпа до заетост, професионалната квалификация и развитие, и на условията на труд, както и със съдебната практика на Съда на Европейските Общности в Люксембург в тази област.

<sup>1</sup> Около 270 000 двойки в Република България са с увредено репродуктивно здраве. Според доклада на Европейската комисията за демографските процеси и тенденции в Европейския съюз от 2008 г., населението на България ще се намали до 6,735 милиона жители до 2030 година, а до 2050 - на 5,923 милиона души. Според извлечението на ЕК за демографските процеси и тенденции в ЕС, през 2006 година у нас са се раждали по 1.37 деца на една жена, в сравнение с прираст от 2.07 деца на всяка жена през 60-те и 70-те години на миналия век.

## ЗАЩИТА ОТ ДОМАШНО НАСИЛИЕ

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита срещу домашното насилие
Вносител:	Министерски съвет
Дата на постъпване:	23 октомври 2009
Сигнатура:	902-01-35
Водеща комисия:	Комисия по правни въпроси
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	обсъждане

Законопроектът предвижда следните по-важни промени:

Разширяване на обхвата на легалната дефиниция на понятието „домашно насилие“: *„домашно насилие е всеки акт на физическо, сексуално, психическо, емоционално или икономическо насилие, както и опитът за такова насилие, принудителното ограничаване на личния живот, личната свобода и личните права, извършени спрямо лица, които се намират в родствена връзка, които са или са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство.“*

В сравнение с действащия текст, са добавени емоционалното или икономическо насилие, както и опита за такова насилие; отпадат случаите на насилие между лица, които обитават едно жилище и не се намират в родствена връзка, не са или не са били в семейна връзка или във фактическо съпружеско съжителство. Разпоредба-

та се допълва и с хипотезата, че домашно насилие, извършено в присъствието на дете, се счита за психическо и емоционално насилие и върху него.

Предвижда се също защита да може да се търси срещу лице, извършило домашно насилие, с което пострадалият се намира в родствена връзка по съребрена линия до четвърта степен включително (сега само брат или сестра), лице, с което пострадалият се намира или е бил в родствена връзка по сватовство до трета степен включително (сега до втора степен), както и допълнение на действащите текстове с осигуряване на възможност за търсене на защита срещу възходящ или низходящ на лицето, с което се намира във фактическо съпружеско съжителство и срещу лице, с което родителят се намира или е бил във фактическо съпружеско съжителство.

Прецизират се видовете отговорност, която може да понесе извършителя извън обхвата на отговорността по този закон. Досега отговорността по закона не изключваше гражданската и наказателната отговорност на извършителя. Сега се предлага да не бъде изключена и административнонаказателната отговорност на извършителя, която се носи по силата на други закони.

Променя се уредбата на случаите, когато лице може да подаде молба до органите на МВР. Според сега действащата уредба, пострадалият може да подаде молба в случаите, когато са налице данни за пряка и непосредствена опасност за живота или здравето му. Предложението е „пряка и непосредствена опасност“ да отпадне и молба да може да бъде подадена в случаите, когато има данни за опасност за живота и здравето на пострадалото лице.

Допълват се мерките за защита срещу домашно насилие със забрана за извършителя да приближава пострадалото лице, удължаване на минималния и максималния срок за налагане на определени мерки (сега: от един месец до една година, да се промени на: от 3 до 18 месеца), както и се въвежда изключение от прилагане на мярката временно определяне местоживее-

нето на детето при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето. Изключението се отнася до случаите, когато е налице висящ съдебен спор между родителите по упражняване на родителските права, по определяне местоживееенето на детето или режима на лични отношения.

Въвежда се компетентност на районния съд по постоянния или настоящия адрес на пострадалото лице да налага всички мерки за защита. Според действащия закон, компетентен да наложи мярка за защита е районният съд по настоящия адрес на пострадалото лице, а в случаите когато е поискано съдействие от органите на МВР - районният съд по местонахождението на районното полицейско управление, на чиято територия е потърсена защитата.

Прецизира се кръга от лица, компетентни да сезират съда за производство по издаване на заповед за налагане на мерки за защита. Сега това са: пострадалото лице, гиректора на гирекция „Социално подпомагане“, брат или сестра, или лице, което е в родствена връзка по права линия без ограничения с пострадалото лице - в случаите на незабавна съдебна защита. Прег-

ложението дефинира кръга от лицата така: 1) пострадалото лице, ако е навършило 14-годишна възраст или е поставено под ограничено запрещение; 2) законния представител на пострадалото лице; 3) директора на дирекция „Социално подпомагане“, когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено е под запрещение или е с увреждания; 4) брат, сестра или лице, което е в родствена връзка по права линия без ограничения с пострадалото лице.

Във връзка с обжалване на решението пред окръжния съд се предлага забрана към жалбата да се прилагат нови доказателства, предвижда се и обжалването да се освободи от заплащане на гър-

жавна такса, предлага се въвеждането на 7 дневен срок за представяне на възражения и нови доказателства от другата страна (сега срокът е тридневен), както и разглеждане на жалбата в 30 дневен срок от окръжния съд (сега срокът е 14 дневен).

Предвижда се оправомощаване на органите на МВР да съдействат за отстраняване от съвместно обитаваното жилище на извършител, спрямо когото е наложена мярка забрана на извършителя да приближава пострадалото лице, жилището, местоработата и местата за социални контакти и отгих на пострадалото лице в случаите, при които извършителят откаже доброволно да изпълни мярката.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Законопроектът предвижда по-широкообхватна защита на лицата, пострадали от насилие.

По-ясно са разписани механизмите на защита. Улеснява се достъпът до защита.

Положителна стъпка е създаването на Национална програма за превенция и защита от домашно насилие, както и финансовото ѝ обезпечаване.

# II. НАБЛЮДАВАНИ ЗАКОНОПРОЕКТИ, КОИТО ЗАСЯГАТ ПРИНЦИПИТЕ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

## В СФЕРАТА НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

### ПРИЕТИ ЗАКОНИ

---

Име на законопроекта:	Законопроект за допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина
Вносител:	Министерски съвет
Дата на постъпване:	05 ноември 2009
Водеща комисия:	Комисия по здравеопазването
Състояние:	Приет
Първо четене:	6.11.09
Дата на приемане:	06 ноември 2009
Обнародване в ДВ	88/2009 г.

В мотивите към законопроекта се изтъква, че целта е да се облекчи режима за закупуване на лекарствени продукти със средства от бюджета извън задължителното здравно осигуряване, когато в страната има епидемични взривове, епидемии, пандемии или при разпростране-

ние на химически или биологични агенти или ядрена радиация. Въвежда се изключение да не са включени в Позитивния лекарствен списък лекарствените продукти, отпускани по лекарско предписание, които са необходими за профилактика или лечение при изброените ситуации.





Този закон определено попада в сивата зона на законодателството, което създава предпоставки за злоупотреби и корупционни практики. Основен негов недостатък е липса на ясен механизъм за осигуряване на прозрачност и отчетност.

### ЗАКОНОПРОЕКТИ НА ЕТАП „ОБСЪЖДАНЕ“

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване
Вносител:	ВАНЬО ШАРКОВ и MARTIN ДИМИТРОВ / ПГ „Синята коалиция“ /
Дата на постъпване:	30 септември 2009
Водеща комисия:	Комисия по здравеопазването
Състояние:	обсъждане

Предложението включва изравняване на основата на здравноосигурителната вноска, която се осигурява за сметка на гържавния бюджет, с минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица и се отнася до:

1. лицата до 18-годишна възраст и след навършване на тази възраст, ако учат редовно - до завършване на средно образование;
2. студентите - редовно обучение във висши училища до навършване на 26-годишна възраст, и докторантите на редовно обучение по гържавна поръчка;
3. чуждестранните студенти - редовно обучение, до навършване на 26-годишна възраст и докторантите на редовно обучение, приети във висши училища и научни организации у нас;
4. гражданите, които отговарят

- на условията за получаване на месечни социални помощи и целеви помощи за отопление, ако не са осигурени на друго основание, както и настанените в специализирани институции за социални услуги и приетите за обслужване в социални учебно-професионални центрове и центрове за временно настаняване;
5. задържаните под стража или лишените от свобода;
6. лицата в производство за преставяне на статут на бежанец или право на убежище;
7. родителите, осиновителите или съпрузите, които полагат грижи за инвалиди със загубена работоспособност над 90 сто, които постоянно се нуждаят от чужда помощ;
8. съпрузите на военнослужещите, участващи в международни опе-

рации и мисии - за периода на мисията, а за лицата, получаващи обезщетения по чл. 230 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България - за периода на получаване на обезщетението.

Понастоящем за посочените лица се внася в осигурителна вноска в размер, определен с годишния закон за бюджета на Национал-

ната здравноосигурителна каса, върху половината от минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица. В мотивите се посочва, че участието на държавата в здравното осигуряване трябва да бъде изравнено с участието на гражданите.

Според вносителите, промяната би гарантирала по-добро финансиране на българското здравеопазване.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Този законопроект се оценява положително и попада в категорията на „прозрачното законодателство“, тъй като е насочен към преодоляване на неравнопоставеност между определени категории здравноосигурени лица и по същността си е антидискриминационен.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване
Вносител:	ЛЪЧЕЗАР БОГОМИЛОВ ИВАНОВ
Дата на постъпване:	08 октомври 2009
Водеща комисия:	Комисия по здравеопазването
Състояние:	обсъждане

Сред множеството промени, които законопроектът предвижда, се подчертават следните:

#### 1. Промени, свързани с управлението на НЗОК:

Предлага се намаляване броя на управителните органи на НЗОК: а) Надзорен съвет<sup>1</sup> с мандат от

5 години и б) директор. Председателят на Надзорният съвет и останалите трима представители на държавата в Надзорния съвет се определят с решение на МС по предложение на министъра на здравеопазването. В сравнение с действащата уредба, Надзорният съвет обединява функциите на Събранието на представителите и на Управителния съвет. Възлагат му се и някои контролни правомощия. От кръга на неговите функции отпадна изготвянето

<sup>1</sup> Предлага се Надзорният съвет да се състои от 8 членове – 1 представител на представителните организации за защита правата на пациентите, 1 представител на представителните организации на работниците и служителите, 2 представители на представителните организации на работодателите и 4 представители на държавата.

на проект на годишен бюджет на НЗОК на проект на наредба за условията и реда за заплащане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели (сега в компетенциите на УС).

Предлага се директорът на НЗОК да се избира от Народното събрание за срок от 5 години. Завишава се едно от изискванията за заемане на длъжността: от минимум пет на минимум осем години професионален опит в областта на управлението на здравеопазването, банковото, застра-

хователното или осигурителното дело. Отпада тримесечният срок на предизвестие при прекратяване на договора по инициатива на директора, като се заменя с: „подаване на оставка“. От компетенциите на директора отпада утвърждаването на формуляри и други документи, свързани с провеждането на задължителното здравно осигуряване във връзка с възложените на НЗОК дейности, които са задължителни за всички физически и юридически лица. Отпада и задължението му да участва във върховния орган на управление на касата.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Тази категория промени попада в сивата зона, поради следните по-важни съображения:

- Подменя се административният и непартиен характер на длъжността директор на НЗОК, като се заменя досегашният ред за назначаването му чрез конкурс с политическо назначение от страна на мнозинството в парламента.
- Действащата понастоящем система на органите на управление на НЗОК, отговаря на изискванията за добро управление – разделение на функциите на върховен, управляващ, контролен орган и изпълнително тяло. С предложенията този принцип се погазва.
- Формирането на Надзорния съвет от 4 представители на съсловни организации и 4 представители на държавата създава предпоставки за блокиране на институцията, когато държавата и съсловията са на различно мнение.

## 2. Промени, свързани с Националния рамков договор:

Предлага се понятието Национален рамков договор (НРД) да се замени с Национални рамкови условия (НРУ), като последните се дефинират като: нормативен

административен акт, който има действие на територията на цялата страна за определен срок и е задължителен за НЗОК, изпълнителите на медицинска помощ, осигурените лица и осигурителите. Предвижда се НЗОК да

определя НРУ за медицински дейности заедно с Българския лекарски съюз, а НРУ за гентални дейности - с Българския зъболекарски съюз. НРУ се приемат за срок от 5 години, вместо досегашния срок от 1 година за НРД. Намалява се броят на представителите на двете страни в изготвянето и приемането на НРУ – от 10 на 9 и съответно се редуцира изискването за брой поукрепили НРУ за неговото приемане – от 8 на 7 човека. Изготвените и приети НРУ се съгласуват (а не припогнусват, както досега) от министъра на здравеопазването. От съгържанието на НРУ отпада определянето на: 1) обема, цените и методиката за заплащане на помощта; 2) списъците с медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели и цените, до които НЗОК напълно или частично ги заплаща; условията за предписването и получаването на лекарствата, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели; 3) условията и реда за контрол по изпълнението на договорите с изпълнителите на медицинска помощ; 4) санкции при неизпълнение на договорите. Отпадат също:

- изискването цените и обеми за заплащане на помощта да се определят съгласно бюджета

на НЗОК за съответната година;

- възможността по искане на някоя страните, участващи в договарянето, НРД (НРУ) да се изменя, но не повече от един път на 6 месеца, както и при промяна в условията и реда за заплащане на лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели.

- включването в НРД (НРУ) на нови методи за диагностика и лечение по реда на чл. 31, ал. 3 от Закона за народното здраве.

Обемите, цените и методиките за остойносттаване и за заплащане на медицинската помощ ще се разработват от Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози към министъра на финансите като се взема предвид становището на националните консултанти по чл. 6а от Закона за здравето и на групи водещи специалисти по отделните медицински специалности. Към министъра на финансите ще се създаде и Консултативен съвет, който разглежда и дава становища относно обемите, цените и методиките. Обемите, цените и методиките за остойносттаване и за заплащане на медицинската помощ ще се приемат ежегодно с постановление на Министерския съвет, по предложение на министъра на финансите.



Предлаганите промени съдържат някои положителни моменти, като например:

- сключване на два НРУ – за медицински, съответно за дентални дейности;
- формите на контрол и санкциите са определени на законово ниво, а не в НРУ.

### **Негативни моменти в законопроекта:**

- Удължаването на срока на действие на НРУ от 1 на 5 години отнема възможността в динамично променящата се среда изцяло да се преговарят условията на НРУ със съсловните организации;
- Съсловните организации няма да участват в договаряне на обема, цените и методиката на заплащане на помощта.

### **3. Промени, свързани с договорите с изпълнителите на медицинска помощ**

- Отпада задължението на директора на РЗОК да сключи договор с изпълнител, отговарящ на изискванията на закона и НРД (НРУ), включително и при запълване на здравната карта. Вместо това, директорът на РЗОК сключва договор с изпълнителите, които в най-голяма степен отговарят на условията в НРУ и осигуряват достъпност и качество на медицинската помощ. Отказът от сключване на договор трябва да е мотивиран и може да се издаде само ако РЗОК е сключила споразумения с достатъчен брой лечебни заведения, които отговарят на определените критерии.
- Отпада възможността за обжалване на отказите по административен ред и се въвежда ги-

ректно обжалване пред съда на 1 инстанция при съкратени срокове за произнасяне на съда - в едномесечен или двумесечен срок.

- Въвеждат се следните критерии за достъпност на медицинската помощ: а) конкретните потребности на населението от областта или съответното населено място от медицинска помощ, определени на база брой и възрастова структура на населението, детска смъртност, хоспитализирана заболеваемост, изпользваемост и др.; б) инфраструктурни характеристики на съответното населено място и област.
- Въвеждат се критерии за качество на оказваната медицинска помощ: а) получената акредитационна оценка на лечебното заведение; б) обезпеченост на лечебното заведение с медицински специалисти; в)

обезпеченост на лечебното заведение с медицинска апаратура; 2) наличие на сертификати за качество.

• Отпада възможността ди-

ректорът на РЗОК да сключи договор с лекари и зъболекари на извънболнична практика, които имат договор с болница, намираща се на същата територия.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

В тази си част законопроектът попада в сивата зона поради следните по-важни съображения:

- Предвижда се отпадане на задължението на директора на РЗОК да сключи договор с изпълнител, отговарящ на изискванията на закона и НРД (НРУ), вкл. и при запълване на здравната карта. Въвеждането на правилото „пръв по време–пръв по право”, съчетано с оперативната самостоятелност за директора на РЗОК да преценява, включително да откаже сключване на договор с изпълнител на медицинска помощ при недостатъчно ясни критерии и методика за оценка, създават условия за злоупотреба с власт и корупционни практики, за лишаване на гражданите от достъп до медицинска помощ.
- Предложената едноинстанционност на производството по възникнали спорове между РЗОК и изпълнителите на медицинска помощ, както и прекомерно съкратените срокове, накърняват конституционното право на защита.

#### 4. Промени, свързани с осигуряване на публичност на информацията за здравни услуги:

Въвежда се задължение за лечебните заведения да обявят в интернет и на общодостъпни места в сградата си информацията относно:

а) здравните дейности, гарантирани от бюджета на НЗОК; б) стойността, която НЗОК заплаща за здравните дейности; в) безплатно предоставяните медицински услуги; г) случаите, когато гражданите трябва да заплащат медицинска помощ и пр.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Подобни мерки за разширяване на информираността на гражданите ще допринесат за по-ефективната защита на правата на пациентите и гаранциите за конституционното право на достъпна медицинска помощ.

#### 5. По-важни промени, свързани със здравноосигурителните права и вноски

а) Предлага се вноската за гражданите в неплатен отпуск, които не подлежат на осигуряване на друго

основание да се определя върху минималния месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица, а не върху половината от него, както е понастоящем.

б) За учащите се, студентите и др., които се осигуряват за сметка на бюджета се предлага осигурителната вноска да се внася върху минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица, а не върху половината от него, както е понастоящем.

в) Относно прекъсването и възстановяването на здравноосигурителни права – понастоящем ако гражданинът не е внесъл повече от три дължими месечни осигурителни вноски за период от 15 месеца, осигурителните му права се прекъсват и се възстановяват от датата на заплащане на дължимите вноски. Според законопроекта периодът на неплащане се удължава до 36 месеца.

г) Променя се режима на възстановяване на здравноосигурителните права на гражданите, които

са пребивавали в чужбина повече от 183 дни в рамките на една календарна година – при наличие на две кумулативни условия:

- да са внесени здравноосигурителни вноски минимум за три последователни месеца;

- да е заплатена еднократно сума в размер на 24 здравноосигурителни вноски, определени върху минималния месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица.

г) Предлага се установяването на осигурителния доход, върху който се изчислява здравноосигурителната вноска да става като се включат и начислените, но неизплатени възнаграждения.

е) Заменя се здравноосигурителната книжка с електронна здравноосигурителна карта.

ж) Намалява се срока за съхранение в НЗОК на данните за осигурените лица и изпълнителите от 10 на 5 години след приключване на здравното им осигуряване.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Законопроектът в тази си част съдържа някои положителни моменти, като например:

- премахване на съществуваща неравнопоставеност между отделни категории здравноосигурени граждани;
- подобрената комуникация с Националната агенция за приходите;
- прецизирането на кръга от здравноосигурени граждани;

Законопроектът е рестриктивен и по отношение на възстановяване на здравноосигурител-

ни права, като предлага завишени изисквания за заплащане на невнесени здравноосигурителни вноски. Целта според вносителя е осигуряване на по-висока събираемост на вноските, но едновременно с това ще се постигне с внесените предложения.

## 6. По отношение на контрола:

- ▶ Предлага се контролът върху и санкциите за нарушения, извършени от изпълнители на медицинска помощ, да се определят в закона; Предвижда се суми от наложени глоби и имуществени санкции да не могат да се внасят в приход на НЗОК;
- ▶ Отпада възможността за решаване на възникнал спор от арбитражна комисия и обжалване директно по съдебен ред.
- ▶ Завишава се размера на санкциите.
- ▶ Предвиждат се изменения в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, съгласно които по отношение на членове на управителни и контролни органи на търговски дружества и организации, които не са внесли месечните дължими здрав-

ноосигурителни вноски за повече от два месеца независимо от размера им, могат да се прилагат следните мерки за административна принуда: а) да се забрани на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи да напускат страната, както и да не се издават или да се отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи; б) да уведоми всички органи, които по силата на нормативни актове издават лицензи или разрешения за извършване на определени дейности, за които се изисква удостоверение на публичните задължения. Тези ограничения са остро дискуссионни и пряко засягат свободата на движение на гражданите.



## ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Положителни моменти в тази част на законопроекта са:

- регламентирането на контрола и санкциите в самия закон, а не в НРУ, което отговаря на изискванията за правна сигурност и предвидимост;
- завишаване на размера на санкциите за нарушения;
- отпадането на възможността суми от наложени глоби и имуществени санкции да се внасят в приход на НЗОК.



#### Дискусионни моменти:

- свиването на контролните функции на инспекторите, особено отпадането на проверката за спазване на правилата на добрата медицинска практика от изпълнителите на медицинска помощ;
- отпадането на арбитражната комисия и въведеното директно обжалване по съдебен ред.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина
Вносител:	Лъчезар Иванов /ПГ на ПП ГЕРБ/ и група н.п.
Дата на постъпване:	23 октомври 2009
Водеща комисия:	Комисия по здравеопазването
Състояние:	Обсъждане

Проектът предвижда облекчения при регистрацията и пререгистрацията на аптеки, открити в малки, планински и гранични населени места, а именно:

1. При регистрацията на нови аптеки – държавна такса в размер на 1000 лв. (за разлика от таксата, заплащана от аптеки с друго местонахождение, която съгласно утвърдена от Министерски съвет тарифа е в размер на 5 000 лв.).
2. Угължаване на срока за пререгистрацията на магистър-фармацевти, които са получили разрешение за откриване на аптека по реда на отменения Закон за лекарствата и аптеките в хуманната медицина в качеството им на физически лица, но не са се пререгистрирали съгласно приетия през

2008 г. нов закон - до 31.12.2009 г.. Таксата за пререгистрацията остава 100 лв.

Слабост на законопроекта е, че не са дефинирани понятията „планински населени места“ и „гранични населени места“. Предлага се дефиниция за малки населени места: „градове и села с население под 10 000 жители.“

В мотивите се изтъква, че преустановяването на дейността на аптеките в посочените населени места гражданите ще бъдат затруднени или оставени без достъп до лекарствени продукти. Според вносителите снабдяването на населението с лекарства е пряко свързано със задълженията на държавата за закрила здравето на гражданите, прогласено в чл. 52, ал. 3 от Конституцията.



## ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Законопроектът попада в зоната на сивото законодателство, защото с него се създават привилегии за една група лица от определен бранш по критерий местоупражняване на професионална дейност. Добре би било да се включат изрични легални дефиниции на понятията „гранични населени места“ и „планински населени места“ с цел да не се създават предпоставки за интерпретации и евентуални злоупотреби.

## В СФЕРАТА НА ИКОНОМИКАТА И ФИНАНСИТЕ

### ПРИЕТИ ЗАКОНИ

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение на Търговския закон
Вносител:	Петър Димитров, Анна Янева /ПГ на КБ/
Дата на постъпване:	26 август 2009
Сигнатура:	954-01-7
Водеща комисия:	Комисия по правни въпроси
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	приет
Първо четене:	17.09.09
Дата на приемане:	02 октомври 2009
Обнародване в ДВ бр./година:	82/2009 г.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение на Търговския закон
Вносител:	Министерски съвет
Дата на постъпване:	27 август 2009
Сигнатура:	902-01-4
Водеща комисия:	Комисия по правни въпроси
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	приет
Първо четене:	17.09.09
Дата на приемане:	02 октомври 2009
Обнародване в ДВ бр./година:	82/2009 г.

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Търговския закон</b>
<b>Вносител:</b>	МАРТИН ДИМИТРОВ ДИМИТРОВ и ВАНЬО ЕВГЕНИЕВ ШАРКОВ (ПГ „Синята коалиция“)
<b>Дата на постъпване:</b>	27 август 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-13
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по правни въпроси
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	Приет
<b>Първо четене:</b>	17.09.09
<b>Дата на приемане:</b>	02 октомври 2009
<b>Обнародване в ДВ бр./година:</b>	82/2009 г.

Предложените промени се отнасят до изискуемия минимален капитал за учредяване на ООД. Предложенията включват намаляване на минималния изискуем капитал от 5 000 лв. на 2 лв. (ПГ на КБ и МС), съответно на 100 лв. (СК).

Мотивите към законопроектите с вносител от ПГ на „Коалиция за България“ и МС са почти напълно идентични. Промяната се мотивира с необходимостта от облекчаване на процедурите и разходите за стартиране на бизнес.



#### **ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА**

Предложението за намаляване на изискуемия уставен капитал на ООД по принцип е добра идея за намаляване на процедурните пречки и разходите за стартиране на бизнес у нас. Същевременно трябва да се подчертае, че в в този си вид подобна мярка е половинчата и недостатъчно добре обмислена. Първо, защото се накарнява сериозно гаранционната функция на уставния капитал без да се въведат допълнителни гаранционни механизми за кредиторите, както е в държавите от англо-американската правна система. Второ, защото понижаването на разходите за стартиране на бизнес би било далеч по-реално и осезаемо ако се намалят административните и съдебни такси, като например таксите за запазване на наименование; за регистрация в БУЛСТАТ, за обжалване на процедури по обществени поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пр.

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители</b>
<b>Вносител:</b>	Стоян Гюзелев /ПГ на ПП ГЕРБ/
<b>Дата на постъпване:</b>	14 септември 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-17
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по земеделието и горите
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	приет
<b>Първо четене:</b>	23.09.09
<b>Дата на приемане:</b>	14 октомври 2009
<b>Обнародване в ДВ бр./година:</b>	85/2009 г.

Законът създава възможност Държавен фонд „Земеделие” да предоставя средства на търговските банки за предоставени от тях кредити, отпуснати при определени от фонда условия, включително за кредитиране изпълнението

на проекти по схемите и мерките на Общата селскостопанска политика, прилагани от Разплащателната агенция. До извършване на посочената промяна, аналогична мярка беше предвидена единствено за проекти по Програма САПАРД.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Приетите законови положения за целесъобразни и спомагат за облекчаване на финансирането, свързано с изпълнението на проекти финансирани в рамките на Общата селскостопанска политика на ЕС.

### ЗАКОНОПРОЕКТИ НА ЕТАП „ОБСЪЖДАНЕ”

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местните данъци и такси</b>
<b>Вносител:</b>	ДРАГОМИР СТОЙНЕВ и МИХАИЛ МИКОВ / ПГ на КБ /
<b>Дата на постъпване:</b>	22 октомври 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-34
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по бюджет и финанси
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане

По отношение на таксите за детски ясли, детски градини, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, лагери и други общински социални услуги, се предлагат следните промени:

1. Не се заплаща такса за:

а) децата, чиито родители са I или II група инвалиди, децата на неизвестни родители, децата на загинали при производствени аварии и природни бедствия, децата на загинали в изпълнение на служебен дълг;

б) децата с тежки хронични заболявания, посочени в списък, утвърден от министъра на

здравеопазването, настанени в санаториални (оздравителни) детски заведения или групи;

в) третото и следващо деца на многодетните родители; последните плащат такса за първото дете в половин размер, а за второто - в четвърт размер.

2. Таксата се заплаща с 50 на сто намаление за сираци или за деца с един родител, за деца, чиито родители са редовни студенти.

3. Когато две деца от едно семейство са приети в едно или в различни детски заведения, таксата за второто дете се заплаща с 50 на сто намаление.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Законопроектът предлага разумна и социалнонеобходима в условията на икономическа криза мярка за подпомагане многодетните семейства и на деца от уязвими групи.

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане</b>
<b>Вносител:</b>	Министерски съвет
<b>Дата на постъпване:</b>	20 октомври 2009
<b>Сигнатура:</b>	902-01-33
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по бюджет и финанси
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане
<b>Първо четене:</b>	4.11.09

Законопроектът предвижда следните по-важни промени:

а) Въвеждат се облекчения за дарения в полза на център „Фонд за

асистирана репродукция” и център „Фонд за трансплантация” в общ размер до 50 на сто от счетоводната печалба.

б) При деклариране на корпоративния данък с годишната данъчна декларация задължените лица ще подават и годишен отчет за дейността. Отпада изискването за подаване на годишен финансов отчет и приложенията към него. Годишен отчет за дейността няма да подават данъчно задължените лица, които не са извършвали дейност през годината и заедно с това не са отчели приходи или разходи за годината.

в) Превдвжга се отмяна на ежегодното определяне на общините с безработица с 50 или над 50 на сто по-висока от средната за страната.

г) Предлага се да отпадне данъчното облекчение за извършвана дейност в селското стопанство, преработвателната промишленост, производството, високите технологии и инфраструктурата. Съгласно действащия закон, корпоративният данък се преработва за срок от 5 години в размер 100 на сто на данъчно задължени лица за данъчната им печалба от извършвана дейност в посочените области при наличие на определени в закона предпоставки.

д) Превдвжга се да се облагат с данък при източника дивидентите и ликвидационните дялове, разпределени (персонифицирани)

от местни юридически лица в полза на чуждестранно юридическо лице, което е местно лице за данъчни цели на държава - членка на Европейския съюз, или на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, когато е налице скрито разпределение на печалба.

е) Предлага се промени в уредбата относно хазартната дейност. Данъчната ставка на данъка се увеличава от 10 на сто на 12 на сто, като същото увеличение се превдвжга и за облагане на приходите от помощни и спомагателни дейности по смисъла на Закона за хазарта, които се облагат с алтернативен данък върху стойността им.

ж) правят се и изменения в Кодекса за социалното осигуряване:

- Приходите на фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване, както и аналогични приходи, пряко свързани с доброволно пенсионно осигуряване, осъществявано от лица, регистрирани по законодателството на друга държава членка, които могат в съответствие с това законодателство да осъществяват дейност по доброволно пенсионно осигуряване, да не се облагат с данък по реда на Закона за корпора-

тивното подоходно облагане.

- Приходите на фондовете за допълнително доброволно осигуряване за безработица и/или за професионална квалификация, както и аналогични приходи, пряко свързани с доброволно осигуряване за безработица и/или за професионална квалификация, осъществявано от лица, реги-

стрирани по законодателството на друга държава членка, които могат в съответствие с това законодателство да осъществяват дейност по доброволно осигуряване за безработица и/или за професионална квалификация, да не се облагат с данък по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Въпреки някои положителни моменти, като например данъчните облекчения за център „Фонд за асистирана репродукция“ и център „Фонд за трансплантация“, оценката на Института за предлаганите промени е по-скоро негативна от гледище на принципната ни позиция срещу увеличаването на данъчната тежест и премахването на данъчните преференции за общините с безработица над 50 процента и за дейност селското стопанство, преработвателната промишленост, производството, високите технологии и инфраструктурата.

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за хазарта</b>
<b>Вносител:</b>	ЯНЕ ЯНЕВ и група н. п. / ПГ на РЗС /
<b>Дата на постъпване:</b>	04 ноември 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-42
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по бюджет и финанси
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане

По-важните предложения в законопроекта са:

- Разрешение за организиране на хазартни игри, за производство и разпространение на игрални съоръжения, на вносител и разпространители на игрални съоръжения за хазартна дейност, както и за извършване на сер-

визни дейности, да не се дава на едноличен търговец или юридическо лице, когато собственик или съдружник е непersonифицирано гружество или гружество, регистрирано в офшорна зона. Това се отнася и до „свързани лица“, по смисъла на §1 от допълнителните разпоредби на

Търговския закон, които пряко или непряко може да упражнява доминиращо влияние. - - Загължение за организаторите на хазартни игри да поискат предварително разрешение от гържавната комисия при промяна на съдружник или акционер в дружеството.

- ▶ Разрешение за организиране на хазартни игри да не се дава на лицата кандидати, когато те не представят доказателства, че са сключили договори за управление, мениджърски или трудови договори с поне пет физически лица, притежаващи доказан професионален опит преди датата на подаване на искането, придобит от поне 5 години работа в дружества, организирани и провеждащи хазартни игри в страните – членки на Европейския съюз и Европейското икономическо пространство.
- ▶ Лотарийните игри, томо и лото игрите да се организират само от гържавата чрез гържавни предприятия от Министерството на финансите и от Българския спортен тотализатор. Приходите след данъчно облагане и приспадане на разходите и изплатените печалби да се утвърждава от министъра на финансите: а) за постъпленията от Българския спортен

тотализатор – по схеми, предложени от министъра на физическото възпитание и спорта, за нуждите на физическото възпитание и спорта, както и за поддръжка, ремонт и създаване на нова спортна база в училищата, съгласувано с министъра на образованието, младежта и науката; б) за постъпления от групи предприятия – за целите на културата, здравеопазването, образованието и социалната политика.

- ▶ Въвеждане на редица изисквания при залаганя чрез самостоятелно функциониращи терминални устройства, измежду които: централизираната компютърна система на организатора да осигурява предаването на необходимите данни до информационната система на Националната агенция за приходите по взаимно съгласувани правила, като данните за постъпленията се предават преди провеждането на поредния тираж или преди настъпването на събитието, определящо разпределението на печалбите, а данните за печалбите – след определяне на печалбите в тиража и преди определяне на печалбите за следващия тираж. Същото изискване се предлага и по отношение на лотарийните



игри, томо и лото игрите и др., осъществявани чрез интернет или друга телекомуникационна връзка.

- ▶ Въвеждане на допълнителни забрани относно членовете на Държавната комисия по хазарта – да не могат да бъдат назначавани лица, които са били в органите за управление и контрол или в трудови правоотношения с организатор на хазартни игри преди по-малко от 5 години, както и общото изискване на членовете на ДКХ и служителите в нея да отговарят на изискванията, предвидени в Закона за конфликт на интереси. В допълнение, предлагат се членовете на гържавната комисия и нейните служители да нямат право да работят във фирми, организиращи и провеждащи хазартни игри на територията на страната, както и при производители и вносители на игрални съоръжения за срок от три години след напускане на комисията.
- ▶ В хода на проверката и проучването на подаденото искане Държавната комисия по хазарта да събира данни от МВР, ДАНС и НАП относно структурата и произхода на капитала на кандидатите, неговите търговски партньори, финансови

отношения, вещни права и други данни, необходими за преценка на съответствието на кандидата с изискванията на този закон. Когато искателят не е доказал произхода на капитала или когато е налице съмнение за произхода на капитала, гържавната комисия да сезира компетентните органи за изясняване произхода на капитала на искателя. В този случай гържавната комисия да се произнася по постъпилото искане след получаването на отговор от компетентните органи.

В мотивите вносителите се позовават на данни от официалната статистика за оборота на нелегалните хазартни оператори и загубите за гържавния бюджет и се позовават се на чужди правни модели. Според тях положителните ефекти от предлаганата уредба са: а) повишаване на постъпленията в гържавния бюджет; б) по-пълно хармонизиране на нормативната уредба с правото на ЕС; в) създаване на допълнителни законови гаранции за защита на гържавния и обществен интерес; г) увеличение на бюджетните приходи, възлизащо на поне 200 милиона лева на годишна база; ж) задържане на паричен ресурс в размер над 1 милиард и 500 милиона лева в гържавата; з) съз-

даване на нови работни места в условия на криза; и) Рязко ограничаване на дейността на нелегалните хазартни оператори.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Предлаганите промени като цяло ще доведат до грастично влошаване на условията за дейност на хазартния бизнес и ще създадат условия за монополизъм. Прави впечатление и особено внимание, което депутатите от РЗС обръщат на хазартния бизнес, предлагайки крайно рестриктивни мерки. Няма друг сектор от икономиката, за който тази политическа сила да внася подробни законодателни идеи, което поставя въпроса за реалната мотивация на тези инициативи.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за корпоративното подоходно облагане
Вносител:	ЯНЕ ЯНЕВ и група н. п. / ПГ на РЗС /
Дата на постъпване:	04 ноември 2009
Сигнатура:	954-01-41
Водеща комисия:	Комисия по бюджет и финанси
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	обсъждане

Законопроектът се отнася до хазартната дейност от лото и лото, от залагане върху резултати от спортни състезания и случайни събития. По-важните предложения са:

- ▶ Данъчната основа за определяне на данъка върху хазартната дейност да се определя не като „стойността на направените залози за всяка игра”, а като

„разликата между стойността на направените залози и стойността на изплатените печалби, установена по методика на Държавната комисия по хазарта, одобрена от Министъра на финансите”.

- ▶ Да се повиши данъчната ставка на данъка върху хазартната дейност от 10 на сто на 15 на сто.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

По данни на Българската търговска асоциация на производителите и организаторите от игралната индустрия през 2008 г. компаниите са внесли около 112 млн. лв. от данък върху

хазарта и 5.6 млн. лв. от платени такси на Държавната комисия по хазарта.

Недопустимо е подобна рязка данъчна промяна да бъде приета без обсъждане с представителите на бранша. Далеч по добър фискален ефект, без да се изправя целият сектор пред сериозни затруднения в условията на икономическа криза, би имало от регулирането на интернет залаганията, където изтичат голяма част от приходите.

В условията на икономическа криза подобно увеличение на данъка не само ще доведе до свиване на този бизнес и загуба на работни места, но и ще доведе до разширяване на нелегалния хазарт и сивата икономика.

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение на Кодекса на труда</b>
<b>Вносител:</b>	Емилия Масларова и Драгомир Стойнев /ПГ на КБ/
<b>Дата на постъпване:</b>	28 септември 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-23
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по труда и социалната политика
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане

С проекта се предлага срокът, за който в предприятие или отделно негово звено се въвежда непълно работно време за работниците и служителите поради намаляване на обема на работа, да може да се удължи с още шест месеца. Това удължаване на срока да бъде допустимо в периода от 01.01.2009 г. до 31 декември 2010 г. Досега се позволяваше въвеждане на непълно работно време за период от три месеца, който може да бъде удължен с още три месеца в рамките на 01.01.2009 – 31.12.2009 г. Мотивите

за това предложение са свързани с икономическата криза и разработването в неин отговор на „План 2009 г. – Финансова стабилност, подкрепа за бизнеса и социална защита”, в съответствие с принципите и действията, залегнали в Европейския план за икономическо възстановяване от 26 ноември 2008 г. На база на прогнозите за продължаване на кризата и през 2010 г. и в резултат на диалога със социалните партньори, законопроекта цели да се съдейства за запазване на работните места.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Предлаганата промяна по същество е насърчителна мярка за работодателите, която веднъж вече беше приложена за 2009 г. и е даде положителни резултати. От нея са се възползвали

почти 20 000 заети лица от почти 500 предприятия. Успоредно с това за 2009 г. към тази мярка е добавено и предоставянето, при определени условия, на компенсации в допълнение към трудовите възнаграждения на работниците и служителите, за които се въвежда непълно работно време.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса на труда
Вносител:	Светлана Ангелова, Вяра Петрова и Емануела Спасова (ПГ на ПП ГЕРБ)
Дата на постъпване:	28 октомври 2009
Сигнатура:	954-01-39
Водеща комисия:	Комисия по труда и социалната политика
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	обсъждане

Законопроектът е със съдържание, изключително близко до това на внесения от представители от ПГ на Коалиция за България на 28.09.2009 г. проект. Разликата е в начина на определяне угоджаването на срока, за който в предприятиите или отделно негово звено се

въвежда непълно работно време за работниците и служителите поради намаляване на обема на работата. Коалиция за България е предложила угоджаване с 6 месеца за периода от 01.01.2009 – 31.12.2010, а ГЕРБ – угоджаване с 3 месеца за периода 01.01.2010-31.12.2010.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Институтът подкрепя този законопроект със същите аргументи, както и аналогичния законопроект, внесен от Коалиция „За България“. Забележката е към подхода на правителственото мнозинство, което вместо да възприема добри идеи, предложени от опозицията, се стреми да внася непременно от свое име макар и аналогични предложения.

# ЕКОЛОГИЯ:

## ЗАКОНОПРОЕКТИ НА ЕТАП „ОБСЪЖДАНЕ“

<b>Име на законопроекта:</b>	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за управление на отпадъците
<b>Вносител:</b>	Джевдет Чакъров /ПГ на ДПС/
<b>Дата на постъпване:</b>	23 септември 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-20
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по околната среда и водите
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане

Предвижда се по предложение на министъра на околната среда и водите с акт на Министерския съвет до 20 % от капацитета на регионалните депа, които са изградени със средства от гържавния бюджет и/или от фондовете на Европейския съюз, да може да се използва за депониране на отпадъци, образувани на територията на общини, разположени в групи региони за управление на отпадъците, съгласно Националната програма за управление на дейностите по отпадъците. Тези отпадъци следва да се депонират на цени, не по-високи от цената на депониране на отпадъците на общините от съответния регион, който се обслужва от депото. Така се осигурява възможност за екологосъобразно обезвреждане чрез депониране на отпадъци,

образувани на територията на общини, разположени в региони за управление на отпадъци: а) в които няма изградени регионални депа и/или наличните депа не отговарят на изискванията на европейското и националното законодателство или б) има изградени регионални депа, които отговарят на изискванията на европейското и националното законодателство, но наличните свободни обеми в съответното депо не са достатъчни, за да поемат количеството образувани битови отпадъци в съответния регион и има нужда те да се пренасочат за депониране към групи регионални депа, като по този начин се даде възможност за изграждане на нови клетки към съществуващите депа.



## ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Институтът принципно подкрепя тези предложения. Доколкото вносителят на законопроекта заемаше поста министър на околната среда и водите в периода 2005-2009 г., естествено възниква въпроса какво е попречило подобни разумни предложения да бъдат разработени и приети в преходния управленски мандат.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за опазване на околната среда
Вносител:	Министерски съвет
Дата на постъпване:	09 октомври 2009
Сигнатура:	902-01-24
Водеща комисия:	Комисия по околната среда и водите
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	обсъждане
Първо четене:	12.11.09

По-важните промени, които се предлагат са:

### 1. Относно годишният доклад за състоянието на околната среда

Предвижда се отпадане на изискването за приемане на този годишен доклад, изготвен от министъра на околната среда и водите на 2 етапа и от 2 органа – от Министерския съвет и след това от Народното събрание. Според законопроекта, докладът ще се приема само от Министерски съвет. Предлага се и да отпадне законното задължение регионалните инспекции по околната среда и водите ежегодно да изготвят регионален доклад за състоянието на околната среда.

### 2. Относно извършването на екологични оценки и оценки на въздействието върху околната среда

Според предложението отпада изискването за регистриране на експертите, които извършват екологични оценки и оценки на въздействието върху околната среда, в публичен регистър към Министерството на околната среда и водите. Предвижда се и отпадане на изискванията експертите да притежават най-малко 5 годишен опит през последните 10 години в извършването на дейности, свързани с опазването на околната среда: проектантска дейност; практика в производствени предприятия; експертна дейност, в това число и

изработване на експертизи, писмени консултации, доклади по ОВОС, екологични огледи или екологични анализи; преподавателска дейност във висши училища и/или научна дейност; контролна дейност.

Отменя се и контролът, който министърът на околната среда и водите упражнява върху експертите на базата на законовата разпоредба, която вменява в задължение от регистъра да се изключват експертите, за които е доказано, че в практиката си по ОВОС: а) три пъти са били автори на раздели от доклади за ОВОС, които са връщани за преработване при оценяването качеството на доклада; б) са представили невярна декларация за липса на личен интерес от реализация на инвестиционния проект и това е доказано по съответния рег. Според действащото законодателство, изключването от регистъра е за срок от 5 години, т.е. през тези 5 години изключеният експерт не може да участва в дейности по извършване на оценки.

Вместо този регламент се предлага законът да урежда единствено, че оценките се извършват от колектив от експерти с ръководител, които притежават образователно-квалификационна степен, придобита във висши училища. В хода на консултациите по процедурата по оценка на въздействието върху

околната среда (ОВОС) компетентният орган по околна среда да може по своя преценка или при поискване да препоръча на възложителя екипът да включва експерти с определена компетентност, съобразена със спецификата на инвестиционното предложение или с местоположението му. Липсата на изискване за наличност на определен вид опитност се заменя с декларирани от експертите, че познават изискванията на действащата българска и европейска нормативна уредба по околна среда и при работата си по оценките се позовават и съобразяват с тези изисквания и с приложими методически документи.

### **3. Относно предотвратяване на големи аварии и организиране на последиците от тях**

Предвижда се създаването на нови разпоредби, съгласно които предотвратяването на големи аварии и ограничаването на последиците от тях се отчитат при устройственото планиране на територията и планирането на защитата на населението и околната среда. Това се постига чрез контрол при планиране на: разположението на нови предприятия и/или съоръжения; съществени изменения в предприятията и/или съоръжения, на които е издадено разрешително; нови строежи, като транспорт-

ни връзки, жилищни райони, обекти с обществено предназначение в близост до съществуващи предприятия и/или съоръжения, които имат издадено разрешително, при което осъществяването на строителството им ще повиши риска от възникване на голяма авария или ще утежни последствията от нея. Контролът се осъществява чрез: а) издаване от министъра на околната среда и водите на разрешителни за изграждане и експлоатация на нови предприятия и/или съоръжения; б) преразглеждане от министъра на околната среда и водите или от оправомощено от него длъжностно лице на издадени разрешителни при планирани съществени изменения в предприятия и/или съоръжения, на които е издадено разрешително; в) съгласуване от министъра на околната среда и водите или от оправомощено от него длъжностно лице на устройствените схеми и планове на общините, на чиито територии има предприятия и/или съоръ-

жения, на които е издадено разрешително.

В тези случаи ще се отчита становището на обществеността по отношение на риска от големи аварии и предвидените мерки за безопасност, получено по реда на чл. 111, ал. 4 от този закон или чл. 121, ал. 1 от ЗУТ. При планиране на защитата населението и околната среда предотвратяването на големи аварии и ограничаването на последствията от тях ще се постигат чрез изготвяне от кмета на съответната община на външни аварийни планове за предприятия и/или съоръжения с висок рисков потенциал.

Предвижда се промяна на срока за преразглеждане и актуализиране на доклада за безопасност от оператор на предприятието и/или съоръжение с висок рисков потенциал. Сега изискването е на всеки 5 години. Промяната предвижда това да се случва на подходящи интервали, но не по-дълги от 3 години.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Анализът на предлаганите нормативни изменения сочи, че те са отстъпление от изискванията за прозрачност в дейностите, свързани с опазването на околната среда. Липсата на прецизни изисквания към експертите за извършване на ОВОС и отпадането на косвения контрол върху тях биха могли да рефлектират крайно негативно, включително от гледище на създаването на корупционни предпоставки (създават се условия за изработка на поръчкови доклади, които не отговарят на обективното състояние).

Положителен момент в законопроекта е транспонирането на СЕВЕЗО разпоредбите.



<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за лова и опазване на дивеча</b>
<b>Вносител:</b>	Емил Димитров, Атанас Камбитов и Димитър Аврамов / ПГ на ПП ГЕРБ /
<b>Дата на постъпване:</b>	24 септември 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-21
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по земеделието и горите
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане
<b>Първо четене:</b>	01.10.09
<b>Дата на приемане:</b>	05 ноември 2009

### **Предлагам се следните по-важни промени:**

Без да се заличава като възможна по закон структура, Националното ловно сдружение губи монопола си върху ловните сдружения, които според действащия закон задължително членуват в него. Въвежда се принципът на доброволност на сдружаването и нова дефиниция на „национално ловно сдружение“ – това е сдружение, което обединява ловни сдружения, в които броят на членуващите ловци е повече от половината от общия брой на регистрираните в страната лица, придобили право на лов. Отпада изискването националното сдружение да бъде регистрирано по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. Националното ловно сдружение се лишава от множество функции, вменени му със сега действащия закон, като например: да подпома-

га министъра на земеделието и храните при осъществяване на гържавната политика в ловното стопанство като участва в дейностите по организацията на ловната площ, предоставена на сдруженията, стопанисването и опазването на дивеча; да отправя предложения до Изпълнителна агенция по горите за определяне на ловностопанските райони на ловните сдружения; за определяне ловните сдружения; за план за отстрел на хищници и др. Предлага се и отмяна на функцията на Националното сдружение да определя районите на дейност на ловните сдружения, както и на председателя на Националното ловно сдружение съвместно с Ловния съвет да предлага на Изпълнителния директор на Изпълнителна агенция по горите годишна вноска за стопанисване на дивеча. Според предложенията, промяната на границите меж-

ду ловностопанските райони на гържавните ловни стопанства и дивечовъдните участъци и на ловните сдружения ще се правят по предложение на Изпълнителния директор на Изпълнителната агенция по горите и съответното ловно сдружение, като Управителния съвет на Националното ловно сдружение няма да има функции в този процес. Запазените в закона функции на Националното ловно сдружение се свиват само по отношение на онези ловни сдружения, които са негов членове, като то губи и функцията си по регистрация на ловните сдружения в страната и контрол върху дейността им. По-нататък, законопроектът предвижда промяна в правната фигура на „ловната гружина“. Тя ще е обединение на най-малко 20 български граждани, придобили право на лов, с оглед на общ-

ността на техните интереси за стопанисване и опазване на дивеча в един ловностопански район. Върху един ловностопански район ще може да се сформира само една ловна гружина. Лицата, обединени в ловни гружини със съседни ловностопански райони, ще учредяват ловно сдружение с цел осъществяване на дейности, свързани с възпроизводство, стопанисване, опазване и ползване на дивеча (според действащия закон лицата, придобили право на лов директно учредяват ловно сдружение, което изгражда ловни гружини). Отнада изискването районът на дейност на ловно сдружение да е с обща площ не по-малка от 22 000 хектара и да обхваща територията на една или повече общини. Увеличават се с около месец сроковете за ловуване на 12 групи дивеч.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Този законопроект попада в сивата зона и поражда съмнения за преследване на лични интереси от отделни депутати и свързани с тях лица. Премахването на единната съсловна организация, която да защитава съсловието и да участва в разработването на политиките, както и да упражнява контрол е напълно нецелесъобразно.. Определено се прави стъпка назад като вместо модерния подход за прехвърляне на някои гържавни функции върху обществени и съсловни организации, всичко се връща отново в правомощията на гържавната администрация. Наред с това напълно неприемлив от гледище на опазване на природната среда и биологичните видове е увеличаването на периодите за ловуване. Липсва подпоаящ анализ за популацията на животните в България. Направените от вносителите сравнения с регулациите в други гържави не са достатъчен аргумент, поради различието в природните и климатични условия и пр.

# ДЪРЖАВНА АДМИНИСТРАЦИЯ, ПУБЛИЧНИ ФУНКЦИИ

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи
Вносител:	Министерски съвет
Дата на постъпване:	23 септември 2009
Сигнатура:	902-01-20
Водеща комисия:	Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	приет
Първо четене:	15.10.09
Дата на приемане:	11 ноември 2009

Предвижда се структурни промени, като например: обособяване на Главна дирекция “Борба с организираната престъпност” и на самостоятелни дирекция “Миграция“, дирекция “Български документи за самоличност“, дирекция “Международни проекти“, на последната от които се дава статут на юридическо лице и др.

Правят се и структурни реформи, приозтичащи от закриването на Министерството на извънредните ситуации (МИС), като например: в МВР се създава Главна дирекция „Гражданска защита“ и дирекция „Национална система 112“ със свои териториални звена. Предлага се Главна дирекция „Гражданска защита“ да бъде със статут на самостоятелно юридическо

лице, като функциите ѝ покриват целия спектър от превантивната дейност и обучението за защита при бедствия, през същинската защита при възникнало бедствие и пр. Предвидено е държавните служители от закритото МИС, които осъществяват функции, свързани със защита при бедствия и осигуряване на гражданите на достъп до службите за спешно реагиране чрез Националната система за спешно повикване с „ЕЕН 112“, да се назначат в МВР без провеждане на конкурс и без да са налице специфичните изисквания на закона за МВР за възраст, образование, психофизическа годност и професионална подготовка за заемане на длъжността, които се опреде-

лят с наредба на министъра на вътрешните работи.

Друга част от предлаганите промени е насочена към опростяване обмена на информация и сведения между правоприлагащите органи на държавите - членки на Европейския съюз.

Не на последно място, въвеждат се промени и по отношение на синдикалната дейност на служителите в МВР. Предлага се отпадане на разпоредбата, съгласно която организациите на служителите от МВР защитават техните интереси, без да се намесват в управлението на основните структури на МВР. Изрично се регламентира, че лицата, работещи по трудово правоотношение, имат право да се сдружават в синдикални организации при условията и по реда на Кодекса на труда. Детайлно се урежда придобиването на качеството на юридическо лице от синдикална организация на служителите от МВР, кръгът от права, които се защитават чрез синдикалната дейност, правото на участие на синдикалните организации в международни синдикални организации със сходни функции и характер, механизмите на диалог и консултации с ръководството на МВР, правото на протестни действия и пр. Предлага се, също

така, отпадане на изискването събранията на държавните служители да се извършват в помещения, закрити за външни лица и се предвижда възможност за самостоятелен избор на помещения за събиране. Увеличава се броят на часовете за провеждане на събрания през работно време, разширява се съставът на Съвета за социално партньорство в МВР и др.

В закона се въвежда изрична административно-наказателна разпоредба, съгласно която който противозаконно наруши физическата неприкосновеност на служител на МВР при изпълнение на служебните му задължения, се наказва с глоба от 500 до 1000 лв., ако извършеното не съставлява престъпление.

Съществен момент е предвидената възможност за създаване на звена „Общинска полиция“ на ниво общини за опазване на обществения ред, охраната на обекти, безопасността на движението и осъществяване на контролната и административнонаказателната дейност на органите на местното самоуправление. Контролът и методическото ръководство върху дейността на тези звена ще се осъществява от съответните областни дирекции и районни управления на МВР.



## ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Позитиви: разширяването на синдикалните права и предвиждането на общинска полиция.

Негативи: Преструктурирането, наложено от закриването на Министерството на извънредните ситуации, не води до съществени бюджетни спестявания. Дори напротив, поради необходимостта от приравняване (увеличаване) на заплащането на служителите от закритото министерство с това на служителите в МВР, разходите по това бюджетно перо ще се завишат.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за пътищата
Вносител:	Меглена Плулчиева-Александрова /ПГ на КБ/
Дата на постъпване:	25 август 2009
Сигнатура:	954-01-4
Водеща комисия:	Комисия по регионална политика и местно самоуправление
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	обсъждане

Законопроектът предвижда служителите в Агенция «Пътища» да придобият статут на държавни служители. Предложението е мотивирано с необходимостта от професионална и политически неутрална администрация, която да изпълнява отговорните функции във връзка с проекти, финансирани чрез оперативните програми „Транспорт“ и „Регионално развитие“ със средства от фондовете

на Европейския съюз; установяване на ясни критерии, свързани с изискванията за необходимия професионален опит, който трябва да притежават служителите; постигане стабилност на служебните взаимоотношения, която да гарантира безпристрастно изпълнение на задълженията. Като допълнителна гаранция за професионализъм, при новите назначения ще се реализират задължителни конкурси.



## ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Институтът принципно подкрепя законодателни предложения, насочени към разширяване на обхвата на държавната служба, гаранциите за политическа неутралност на държавната администрация и въвеждането на конкурсни процедури за назначаване на длъжност в системата на администрацията. Очевидна е обаче липсата на необходимата политическа воля мнозинството както в действащото 41-то НС, така и в преходното 40-то НС.

Име на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за нотариусите и нотариалната дейност
Вносител:	Бисерка Петрова /ПГ на РЗС/, Явор Нотев /ПГ на АТАКА/, Тодор Димитров /ПГ на ПП ГЕРБ/
Дата на постъпване:	12 август 2009
Сигнатура:	954-01-2
Водеща комисия:	Комисия по правни въпроси
Сесия:	Първа сесия
Състояние:	обсъждане

Проектът предвижда следните промени:

1. **Допълват се публичните длъжности, чието заемане е несъвместимо с изпълнението на функциите на нотариус с длъжността на президент на Републиката и отпада действащия текст, който постановява такава несъвместимост и по отношение на** общинските съветници. В тези хипотези, нотариусът губи правоспособността си.

2. Според действащия закон заместване на нотариус от помощник-нотариус е допустимо, когато нотариусът отсъства или не е в състояние да изпълнява функциите си. Помощник-нотариусът, който го замества, трябва да има изискуемия от закона стаж и да е положил изпит. В този случай помощник-нотариусът самостоятелно извършва всички действия от компетентността на нотариуса, като прибавя към подписа си и допълнението „по заместване“.

Срокът за заместване не може да бъде по-дълъг от 2 години. Предложението предвижда помощник-нотариус да замества нотариус и в случаите, когато нотариусът е заел една от позициите: президент на Република България, народен представител, министър или кмет. Срокът на заместване в тези случаи се определя съобразно заявлението на нотариуса и помощник-нотариуса. Предвидена е и нова разпоредба, според която ако след изтичане на срока необходимостта от заместване продължава да е налице, нотариусът и помощник-нотариусът по заместване да подават ново заявление до министъра на правосъдието с определен в него срок за заместване. В този случай, министърът на правосъдието се произнася със заповед за вписване в регистъра на Нотариалната камара, без помощник-нотариусът да се явява на повторен изпит. В тази връзка е и предложението за

още една промяна, според която правоспособността на помощник-нотариус, работещ при нотариус не се загубва, когато нотариусът е бил заличен от регистъра на Нотариалната камара поради несъвместимост, възникнала от заемане на позицията президент на Република България, народен представител, министър или кмет.

Съгласно действащият закон местата за нотариуси в определен район не могат да бъдат по-малко от две, като на 10 000 жители в определен район се открива едно място за нотариус. При необходимост от повече от така определените нотариуси министърът на правосъдието може по свой почин или по предложение на Съвета на нотариусите да открие допълнителни места. Промяната предвижда необходимостта да се мотивира в заповедта на министъра с обективни критерии, като икономическо състояние на района, брой на извършени нотариални удостоверения и други

важни обстоятелства.

Действащият закон предвижда нотариус да може да бъде преместен поради важни причини в друг район на действие въз основа на негово мотивирано заявление до министъра на правосъдието при открито място за нотариус. Преместването се извършва със заповед на министъра на правосъдието. Предложените промени са в две насоки: а) дефиниране на понятието: „важни причини“ като: „обстоятелства, настъпили независимо и извън субективната воля на нотариуса след придобиване на правоспособността му. Те могат да се отнасят до неговото здравословно състояние, семейно положение и др., като при всички случаи, трябва да водят до пълна или частична невъзможност да упражнява нотариални функции в съществуващия район на действие“; б) Предложено е министърът на правосъдието да съгласува преместването с Нотариалната камара, преди издаване на съответната заповед.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Законопроектът е типичен пример за „сиво законодателство“ и обслужва личните интереси на отделни депутати и свързани с тях лица.

Негативи:

- привилегии за определена група лица, които извършват дейност като нотариус;
- привилегии за помощник-нотариуси, които работят при нотариусите по предходното предложение.

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за културното наследство</b>
<b>Вносител:</b>	ПАВЕЛ ИЛИЕВ ДИМИТРОВ и ДАНИЕЛА МАРИНОВА ПЕТРОВА (ПГ на ПП ГЕРБ)
<b>Дата на постъпване:</b>	27 август 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-10
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по културата, гражданското общество и медиите
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане
<b>Първо четене:</b>	7.10.09
<b>Дата на приемане:</b>	05 ноември 2009

<b>Име на законопроекта:</b>	<b>Законопроект за изменение и допълнение на Закона за културното наследство</b>
<b>Вносител:</b>	ПАВЕЛ ИЛИЕВ ДИМИТРОВ и ДАНИЕЛА МАРИНОВА ПЕТРОВА (ПГ на ПП ГЕРБ)
<b>Дата на постъпване:</b>	27 август 2009
<b>Сигнатура:</b>	954-01-11
<b>Водеща комисия:</b>	Комисия по културата, гражданското общество и медиите
<b>Сесия:</b>	Първа сесия
<b>Състояние:</b>	обсъждане
<b>Първо четене:</b>	7.10.09
<b>Дата на приемане:</b>	05 ноември 2009

Посочените два законопроекта са внесени на една и съща дата – 27 август 2009 г. от едни и същи вносителите от ПГ на ГЕРБ.

С първия законопроект се предлага:

1. Текстът, според който Инспекторатът за опазване на културното наследство е на пряко подчинение на министъра на културата да отпадне, като Инспекторатът остане в структурата на Министерството на културата. Предлата се и отпадане на изискването „за инспектор да се назначава лице

с образователно-квалификационна степен „магистър“ и 5 години стаж в съответната на длъжността професионална област” да отпадне, като минималните изисквания да се определят с Единния класификатор на длъжностите в администрацията.

2. Специалните технически средства за извършване на теренни проучвания също да бъдат регистрирани по ред, определен с наредба на министъра на културата.



3. Срокът за искане на идентификация и регистрацията като движими културни ценности на движими археологически обекти или движими археологически паметници на културата от лицата, които са осъществили фактическа власт върху тях, да бъде удължен с 6 месеца (сега определеният срок е 6 месеца от влизане в сила на закона).
4. Срокът за искане на идентификация и регистрацията на движими археологически обекти - монети и монетовидни предмети от лицата, които са установили фактическа власт върху тях, също да бъде удължен с 6 месеца (сега определеният срок също е 6 месеца от влизане в сила на закона).

Вносителите мотивират предложението си относно Инспектората за опазване на културното наследство с улесняване на конституирането му и даване на възможност да се диференцират дължностните нива и изискванията за заемането на длъжностите в него. Предложението за регистрацията на специалните технически средства, които се използват преди, по време и след теренните археологически проучвания се аргументира с преодоляване на законова празнина. Удължаването на сроковете е мотивирано с факта,

че подзаконовата нормативна уредба, необходима за извършване на идентификация и регистрацията на посочените движими културни ценности, не е издадена до изтичане на първоначално установените в закона срокове.

С втория законопроект се предлагат следните промени:

1. Закриване на Националния институт за опазване на недвижимите културни ценности, като за негов правоприемник се определя Министерството на културата. В тази връзка се предлага и прекратяване на дейността, извършвана от НИОНКЦ, Център за погводна археология по издирване и изучаване на недвижими културни ценности, като предложението е тя да се извършва само от научни организации, висши училища, музеи, физически и юридически лица.
2. Отпадане на възможността в случаите, когато религиозен храм - недвижима културна ценност от национално и местно значение, е единствен в съответното населено място, в него да имат право да извършват обредни ритуали и богослужения регистрираните вероизповедания при спазване на режимите за опазването му, до безвъзмездното предоставяне на право на

- ползване върху гържавни и общински имоти.
3. Отпадане на изискването за установяване на право на собственост с официален документ при идентификацията на движимите културни ценности и замяната с изискване за представяне на документ – както официален, така и от частен характер.
  4. Угължаване на срока, в който министърът на културата следва да изготви планове за управление на заварените обявени недвижими паметници на културата от световно значение от 1 година на 2 години от влизане в сила на закона.
  5. Въвеждане на задължение Министерството на културата в шестмесечен срок от влизането в сила на този закон да представи на Агенцията по вписванията списък на заварените деклариран и обявени недвижими паметници на културата, която да отбележи статута на културна ценност по партидите на обектите в двумесечен срок от представяне на списъка.



#### ОЦЕНКА НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Предвижда се прецизиране на правомощията и функциите на гържавните органи, които отговарят за опазването и закрилата на културното наследство. Угължаването на срока за идентификация и регистрация на движими археологически обекти или движими археологически паметници на културата е стъпка в правилна посока, доколкото не са приети необходимите подзаконови актове, които да регламентират този процес. Отпадането на изискването за доказване с официален документ при идентификацията на движими културни ценности също е целесъобразно, включително с оглед решението на Конституционния съд за обявяване на противоконституционността на забраната за позоваване на придобивна давност, като способ да придобиване на културни ценности.



**БЕЛЕЖКИ**

A series of horizontal dotted lines for note-taking, consisting of 28 rows.

A series of horizontal dotted lines for writing notes.

**БЕЛЕЖКИ**

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

A series of horizontal dotted lines for writing notes.



**ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА**

София 1000, ул. „Аксаков“ 52, ет. 3  
тел. (02) 9885386, [imp@europe.com](mailto:imp@europe.com)

**[www.modernpolitics.org](http://www.modernpolitics.org)**