



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

София 1000, ул. „Аксаков“ 52, ет. 3, тел. 988-53-86, e-mail: imp@europe.com

www.modernpolitics.org

П О З И Ц И Я

ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ПАРЛАМЕНТАРНОТО УПРАВЛЕНИЕ

ДВЕ ГОДИНИ ОТ МАНДАТА НА ГЕРБ – КЛИЕНТЕЛИЗЪМ И ЕРОЗИЯ НА ДЪРЖАВНОСТТА И ГРАЖДАНСКИТЕ ПРАВА

В своите редовни мониторингови и специални доклади за състоянието на парламентарното управление и законодателството през изминалите две години **Институтът за модерна политика (ИМП)** очерта редица крайно негативни тенденции от гледище на принципите на добро управление и гражданските права. Още в първата година от управленския мандат ИМП посочи като тревожни слабости острият дефицит на компетентност, хаотичността, липсата на последователна управленска стратегия и блокирането на реформите в ключови сектори. Наред с това, като **основни характеристики за изминалите две години управление на ГЕРБ се затвърдиха:**

- а) Рязкото влошаване на качеството на приеманите закони, клиентелизъм и засилено проникване на частни и корпоративни интереси в законодателните инициативи на мнозинството и правителството на ГЕРБ.**
- б) Ерозията на парламентаризма и държавността чрез системно negliжиране на конституционния статус на Народното събрание и политически посегателства върху независимостта на съдебната власт и независимите контролни и регулаторни органи.**
- в) Необоснованото засилване на държавната репресия за сметка на основни граждански права, недостатъчния парламентарен контрол върху МВР и службите за сигурност.**

Институтът за модерна политика в своите пет последователни доклада досега е изтъквал предпазливи очаквания, че

управляващите ще намерят компетентност и воля да преодолеят посочените негативни тенденции. В тези доклади и в редица текущи становища и позиции на ИМП са правени и множество конкретни препоръки към парламента и органите на властта. Но реалностите в средата на управленския мандат на ГЕРБ сочат недвусмислено, че правителственото мнозинство е неспособно да промени своята антиреформаторска линия.

Всекидневно се натрупват нови факти на лошо управление и законодателен волунтаризъм.

Клиентелизъм и ерозия на държавността и гражданските права – това е обобщената оценка на Института за модерна политика за състоянието на парламентарното управление в двете години от мандата на ГЕРБ.

По „а“:

Управлението на ГЕРБ е клиентелистко и пробито от частни лобистки интереси:

➤ Никога през последните години не са приемани толкова много **некачествени и нерепформаторски закони, които прокарат частни и корпоративни интереси.** Към това трябва да се прибавят и вече потулените скандали с участието на премиера, вътрешния и финансовия министър, шефа на митниците, свързани с властови протекции за незаконни бизнес активности (случаят „Мишо Бирата“), безпринципно кадрване в митническата администрация (случаят „Вучката“), откритото фаворизиране на петролния монополист „Лукойл“ по повод на масовите протести срещу високите цени на горивата, необясненото с убедителни доказателства бързо забогатяване на вътрешния министър Цветан Цветанов и на председателя на Столичния общински съвет Андрей Иванов, бумът на „консултантска дейност“ на водещи депутати от партия ГЕРБ и др.

➤ Броят на наблюдаваните от **Института за модерна политика „сиви“ законодателни инициативи продължава на нараства и достигна 87** за две години мониторинг на законодателството. Нещо повече, през последните седмици правителството се ангажира с два скандални законопроекта, които оценяваме като типичен пример на **„черно“, т.е. корупционно законодателство**¹:

¹ За целите своя мониторинг Институтът за модерна политика използва 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.

- **Промените в Закона за концесиите**, готвени от Министерския съвет с цел да се узакони заграбването на територии изключителна държавна собственост в Национален парк "Пирин" от частна фирма, изградила ски-писти.

- **Промените в Закона за Българския червен кръст**, разработени от Министерството на финансите и намиращи се в съгласувателна процедура в МС, с които се готви скрита приватизация и източване на имотите на БЧК. С този скандален законопроект се предвижда държавата да се намеси в делата на една автономна обществена организация, създадена и по силата на международни конвенции, като ѝ се отнемат недвижими имоти в нарушение на конституционните принципи за неприкосновеност на частната собственост и забрана за отчуждаване без предварително и равностойно обезщетение, както и на правото на сдружаване.

Друг пример за „черно“ законодателство, прието от правителството и мнозинството на ГЕРБ, бяха **промените в Кодекса за социално осигуряване**, отменени в следствие от Конституционния съд, с които се национализираха средства от сметките на осигурените лица в частните пенсионни фондове.

➤ В ретроспекция, не бива да се забравят и **другите по-важни примери за прокарване на лобистки интереси от изминалите две години**. Част от тях бяха осуетени от острата гражданска и медийна реакция, но самият факт, че подобни законови текстове, носеха подписа на министър-председателя или на депутати от мнозинството – т.е. изразяваха политическата воля на управляващите – е достатъчно симптоматичен:

- поправките в **законите за нотариалната дейност и за лова**, с които се уредиха персоналните интереси на конкретни депутати от мнозинството;
- скандалният правителствен законопроект за **промени в Закона за автомобилните превози**, който щеше да узакони отново детските екскурзии с амортизирани автобуси, които бяха забранени след трагедията в р.Лим;
- отменената забрана в **Закона за обществените поръчки**, според която не се допускаше фирма да кандидатства за обществена поръчка в едно министерство, ако роднина на министъра е в нейното ръководство;
- отмененият текст от **НПК**, с който се забраняваше преминаването към съкратена наказателна процедура и съответно по-ниски наказания при убийство или пътнотранспортно произшествие след употреба на алкохол;
- безпрецедентният случай с **фалшифицирания от представители на мнозинството законодателен текст** в Закона за наркотичните вещества и прекурсорите, при който легитимно гласуваната и приета от водещата комисия забрана за реклама на наркотични вещества, беше подменана в „Държавен вестник“ с текст, който позволява подобна реклама. Освен тежкия морален укор, който трябва да се отправи към депутатите от мнозинството, замесени в този скандален случай (става дума за реклама на наркотици!) – този безпрецедентен акт

беше истинско посегателство върху конституционния ред и правната сигурност.

- **промените в Закона за опазване на земеделските земи** относно приоритетната продажба на такива земи на техните арендатори и за ограниченията за изграждане на възобновяеми енергийни източници.
- **промени в Закона за тютюна и тютюневите изделия**, с които значително се намаляват имуществените санкции за нарушения на изискванията и забраните за реклама на тютюн и тютюневи изделия, което косвено облагодетелства производителите и търговците в този сектор за сметка на конституционното задължение на държавата и законодателя да полагат особена грижа за общественото здраве;
- **промени в Закона за автомобилните превози**, които предвиждат прекомерна централизация при изграждането на републиканската транспортна схема и намеса на държавата в частния сектор за сметка на свободната стопанска инициатива;
- **промени в Закона за лова и опазване на дивеча**, с които депутати от ГЕРБ с частен интерес в сферата на ловните стопанства предлагаша да се разреши ловуването на някои защитени и ценни видове, в полза на ловните дружини и бизнеса на ловните стопанства;
- **промени в Закона за здравето**, внесени от МС, предвиждащи съществено намаляване на санкциите за извършени нарушения, което облагодетелства изпълнителите на медицинска помощ;
- **промени в Закона за държавната собственост и в Закона за приватизация и следприватизационен контрол**, внесени от МС и от ПГ на ГЕРБ, с които се предлагаше имоти – частна държавна собственост с данъчна оценка над 500 000 лв. да бъдат продавани от областните управители, а не от Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол.

➤ Редица депутати, предимно от ГЕРБ, се оказаха главни действащи лица не само в **лобистки скандали и прокарване на лични интереси, но и в натиск върху медиите**, фалшификации на „Държавен вестник“, подозрения за източване на бюджетни средства от Столична община и разбира се флагрантното нарушаване на етичните стандарти и изричните разпоредби на парламентарния правилник относно допустимата стойност за получаване на подаръци – т. нар. „афера „Верту“.

Макар и косвено, сянка върху дейността на **депутатите от мнозинството, които нямат политическа воля и капацитет да упражняват контрол върху излъченото от тях правителство**, хвърлиха и скандалите в изпълнителната власт – от необясненото с убедителни доказателства бързо заботяване на вътрешния министър Цветанов, през скандалното субсидиране с държавни средства на съмнителна филмова продукция и луксозни пътувания за частна сметка на министър Вежди Рашидов (в разрез с действащия Етичен кодекс на лицата, заемащи висши длъжности в изпълнителната власт); до скандалното партийно назначение на бившата ръководителка на Фонд „Земеделие“ без необходимата квалификация и административен опит – назначение, което не се отличава съществено от масовите партийни назначения на ГЕРБ, които се отразиха твърде негативно върху административния капацитет на много ведомства.

➤ Особено внимание заслужава случаят с **превратното прилагане на правилата за разпределение на държавните субсидии за партиите**, което се прави от управляващите, в частност от Министерството на финансите. Става дума за **корумпиране на политическата система** и преследване на частни партийни интереси, свързани с необходимостта от „сглобяване“ на мнозинство на ГЕРБ, каквото не беше постигнато по пътя на демократичните избори през 2009 г.

➤ **Управляващите ревниво бранят от законодателно уреждане материята за контрола върху даренията на МВР, което създава огромна корупционна ниша във ведомството.**

Придоби уродливи размери практиката на МВР да упражнява недопустим и по същество корупционен натиск върху определени фирми за извършване на дарения в натура в полза на съответните дирекции и служби. В повечето случаи тези дарения като гориво и други консумативи не се осчетоводяват и това води до възможности за злоупотреби. Повсеместно фирмите-дарители се оказват „клиенти“ на прокуратурата и разследващата полиция, което е морално недопустимо, макар и не изрично забранено от Закона за МВР. Управляващите направиха и невъзможното да потушат скандалните разкрития с обещания на министъра на вътрешните работи, че ще бъде създаден регистър на даренията, който не функционира и досега. Направените до този момент дарения обаче бяха ловко прикрити от Министъра с обяснението, че е необходимо съгласието на дарителите. Целта беше да се прикрият имената на фирмите на Христо Ковачки, скандалните фирми „Юлен“, „Надин“ и пр., които са пряко облагодетелствани от решения на днешното управляващо мнозинство. Липсва дори заявено намерение от управляващите за уреждане на тази законодателна празнина.

По „б“ :

През изминалите две години бяхме свидетели на **множество парламентарни девиации** – отклонения от конституционните принципи, съотношение и баланс между властите. Така например, министър-председателят и много от министрите системно не присъстват при дебати по внесени от опозицията вотове на недоверие. Това е съпроводено с антиконституционни по дух изявления на премиера, които насаждат атмосфера на незатичане на демократичните правила и институциите.

➤ **Ерозия на парламентаризма:** Прочее като страна по конституционно дело № 3 от 2011 г. **Институтът за модерна политика** обоснова обстойно ролята на вота на недоверие като проявна форма на **правото на опозиция** и като инструмент не просто на парламентарните партии, а на всички граждани, които не са гласували и не подкрепят текущото управление. Тази

конституционна теза намери потвърждение и в решението на Конституционния съд, на базата на което вече може да се твърди, че цитираното поведение на министър-председателя е открито антиконституционно. В решението си Конституционния съд ясно очертава ролята на вота на недоверие:

„В контекста на конституционно установената парламентарна форма на управление вотът на недоверие е средство за осъществяване на парламентарен контрол и търсене на политическа отговорност, предоставено в ръцете на опозицията, на парламентарното малцинство или дори само на част от него (най-малко една пета от народните представители). В съвременния парламентаризъм политическата отговорност на правителството не се свежда само до възможността да бъдат прекратени неговите правомощия при загуба на политическата подкрепа от мнозинството депутати в законодателния орган. Този конституционен институт е не само инструмент за проверка на парламентарното доверие към правителството и евентуалното му сваляне от власт. Внесеното от опозицията искане за вот на недоверие е и възможност по парламентарен път да бъдат поставени на широко обществено внимание съществени проблеми в управлението и политиката на управляващото мнозинство. Този акт на опозиционното малцинство е насочен към формиране на определени обществени нагласи и политически оценки, като бъдат дебатирани обстоятелства, обществени процеси, политически действия и управленски решения на правителството.“

➤ **Политически натиск върху съда:** Скандалната поредица от изявления на висши представители на правителството по повод актове на съдебната власт и упражняването на психологически и пропаганден натиск върху съда съставляват груба намеса и неправомерно влияние върху съда, което застрашава независимостта на съдиите, а от там и правото на гражданите на справедлив процес.

Тенденцията за **политически натиск върху съда**, за съжаление, намери и своя законодателен израз с промените в Закона за съдебната власт, с които се предвиди членовете на Висшия съдебен съвет да предприемат действия за получаване на достъп до класифицирана информация. Текстът е оспорен в рамките на все още висящото конституционно дело No 6 от 2011 година. В своето становище по делото Институтът за модерна политика подчерта, че тази разпоредба противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, който провъзгласява принципа на независимост на съдебната власт, а също и на чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека, с който се регламентира правото на справедлив процес, осъществяван от независим и безпристрастен съд. Този риск е още по-голям поради липсата на ефикасен контрол върху дейността на специалните служби и честите съмнения за използването им за чисто политически и даже частни цели. Най-важни в тази посока са констатациите на самото Народно събрание в доклада на парламентарната подкомисия за контрол на СРС от 3 февруари 2011г., в който се казва, измежду другото, че е „... установена порочна практика при прилагането

на СРС"; "информацията, придобита от СРС не се използва единствено и само в рамките на досъдебното производство, както е по закон"; "защитата срещу изтичането на информация е фактически недостатъчна и не гарантира опазването ѝ"; "предпоставки за използване на информация, придобита от СРС с политически цели".

Всичко това беше потвърдено и от мисията на Европейската асоциация на съдиите, която се състоя през януари т.г. и също констатира сериозно нарушаване на принципа на независимост на съдебната власт от страна на изпълнителната власт и МВР.

Кризата в съдебната власт, която навлезе в нова фаза при управлението на ГЕРБ, ескалира рязко след последните скандални кадрови решения на Висшия съдебен съвет. Народното събрание и парламентарното мнозинство имат пряка отговорност за тази криза – все още не е попълнен дори състава на ВСС от парламентарната квота. Масовите подозрения, че назначените напоследък висши съдебни магистрати са приближени и политически протезирани от ГЕРБ и неговото правителство, не се опровергават убедително от действията на управляващото мнозинство. В разгара на скандала Народното събрание прие доклада на ВСС без да използва момента за да даде отговор на тези тежки обществени подозрения. Нещо повече, парламентарното мнозинство демонстративно не участва в пленарните дебати. Липсата на адекватна парламентарна реакция в защита на конституционните принципи още веднъж свидетелства за превръщането на парламента през двете години управление на ГЕРБ в пасивен придатък на волята на правителството.

В тази тревожна обстановка не е изненадваща новата вълна от недопустими изявления и натиск върху съда от страна вътрешния министър. Изявленията на министър Цветанов от последните дни по адрес на съдиите, произнасящи се по мерките за неотклонение са антиконституционни по дух и рушат необратимо доверието в правосъдието и в държавните институции като цяло.

➤ **Политически натиск върху други независими органи:** Израз на същата тенденция за ерозия на държавността и политически натиск върху независимите институции бяха и целенасочените атаки на правителственото мнозинство срещу независими регулаторни и контролни органи, като например Комисията за финансов надзор, Комисията за защита от дискриминация, Националната здравноосигурителна каса, Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, Комисията за защита на конкуренцията. Отхвърлени бяха без сериозни мотиви годишните доклади и отчети на тези институции пред Народното събрание, съкратени бяха съставите им. Подобно масирано партийно посегателство върху независими държавни органи няма аналог през последните години.

По „В“ :

Във всички свои доклади за състоянието на парламентарното управление досега **Институтът за модерна политика** обръщаше внимание върху **три тревожни тенденции в парламентарната практика :**

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

Нищо не се промени през изминалите две години! Нещо повече, от днешна гледна точка и погледната в ретроспекция, законодателната практика на мнозинството в тази област може да бъде оценена като системно омаловажаване на правозащитните стандарти.

Тази констатация е видна от поредицата от закони, насочени към борбата с престъпността, които страдат от един и същ недостатък: човешките права са ограничавани за сметка на удобство и улеснения за службите и снижаване на гаранциите за защита на правата на хората. За близо двете години на сегашното управление ерозирането на основни права и свободи стана практика, оправдавана с обществените очаквания за справедливост и възмездие. Постепенно и неусетно чрез небалансирано разширяване на възможностите на правоохранителните органи за сметка на човешките права, българското общество става все по-авторитарно и несвободно.

Така например :

а) Без никакъв практически резултат остана острия скандал с масовото подслушване и злоупотреба със СРС и трафични данни от МВР и службите за сигурност.

Тези злоупотреби, установени и анализирани обстойно в Специалния доклад на ИМП от февруари 2011 г., адресиран до Европейската комисия и Европейския парламент и в Становището на парламентарната подкомисия за контрол на СРС, бяха посрещнати от правителственото мнозинство с обещания за законови промени, работни групи и пр. Нищо не се случи и скандалът на този етап изглежда потулен, макар че лошите практики на МВР и службите за сигурност продължават.

б) Приета беше цяла поредица от закони, застрашаващи правата на хората, които отварят вратите за политически и административен произвол:

От широките възможности за проследяване на комуникациите на гражданите в интернет, през възможността някой да бъде осъден само въз основа на т.нар. "конспиративни" доказателства (анонимни свидетели и СРС-та), или да бъде превърнат във „вечен обвиняем“. До подготвяния нов закон „Кушлев“, който ще даде възможност на една безконтролна комисия да конфискува частна собственост не просто без наказателна присъда, а дори без да има престъпна дейност, която е предмет на разследване. При това без достатъчно гаранции за правото на защита и при прехвърляне на тежестта на доказване върху гражданите за минали периоди. Оценката на **Института за модерна политика** е, че създаването на т.нар. специализиран съд няма да допринесе нито за ускоряване на наказателното производство, нито за повече ефективни присъди срещу организираната престъпност. Защото близо две трети от времетраенето на производствата е в досъдебната фаза, а недостатъчният капацитет на полиция и прокуратура да събират годни доказателства при стриктно спазване на закона и гражданските права, е една от основните причини за липсата на осъдителни присъди.

Все в тази **лоша посока бяха и промените в Наказателния кодекс**, които значително засилиха наказателната репресия като най-лесна реакция на очакванията на обществото за справедливи наказания. По този начин често се прикриват недостатъчните усилия за справяне с истинските причини за липсата на осъждания или за несъразмерно ниските наказания.

8 юли 2011 г.

**УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ И
КОНСУЛТАТИВЕН БОРД НА ИМП**

Институтът за модерна политика е независима гражданска организация (policy institute), която от 2009 г. осъществява системен мониторинг на състоянието на парламентарното управление и законодателството от гледище на принципите на добро управление и гражданските права.

Оценките на ИМП се публикуват в редовни тримесечни доклади и в специални становища и позиции в значими законодателни теми. ИМП е страна по редица дела пред Конституционния съд.