



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

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

www.modernpolitics.org

Д О К Л А Д

**ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ В
41-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ (2009–2011)**

УДОБНО БЯГСТВО НА ПАРЛАМЕНТА ОТ ОТГОВОРНОСТ ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ПРАВОРАЗДАВАНЕТО И НЕЕФЕКТИВЕН КОНТРОЛ ВЪРХУ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

Това е Седмият мониторингов доклад на **Института за модерна политика**, който оценява състоянието на парламентарното управление в България. В него се поставя специален акцент не върху приеманите закони, а върху контролната функция на 41-то Народно събрание за първите две години от неговия мандат.

Обобщената оценка за този период е – удобно бягство на парламента от отговорност за състоянието на правораздаването и неефективен и изпълнен с формализъм контрол върху изпълнителната власт. Най-проблемната сфера на обществения живот – правораздаването, която е в центъра на оправданите критики на Европейската комисия, се разглежда от мнозинството като вътрешен проблем на самата съдебна система. Този мониторингов доклад илюстрира чрез поредица от примери системната абдикация на 41-то Народно събрание от изпълнението на парламентарните правомощия, които гарантират отчетността и отговорността на съдебната власт и балансираните разделени власти.

В основата на оценката на **Института за модерна политика** стои многократно изразяваното разбиране, че Народното събрание има нова роля в условията на европейското членство.

Новата роля на Народното събрание в условията на европейското членство:

В периода преди присъединяването към Европейския съюз три парламента – 38-то, 39-то и 40-то НС 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 периода 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.

В условията на европейското членство обаче ключовото предизвикателство пред органите на властта в България е ефикасното прилагане на законодателството и контрол върху състоянието на управлението. Тъкмо поради това нараства съществено тежестта и значението на другата основна конституционна функция на Народното събрание – контролната. Необходим е интензивен, навременен и съдържателен парламентарен контрол върху правителството и цялата система на изпълнителната власт. При това не само инцидентен или конюнктурен контрол, а системно и последователно проследяване на осъществяването на най-важните за обществото реформи и политики.

На базата на цялостния мониторинг на парламентарния живот, който **Институтът за модерна политика** прави в периода 2009–2011 г. се очертават следните **основни констатации и изводи**:

1. Парламентът – съучастник в провала на държавните усилия за реформа в правораздаването.

Конституционният баланс на трите разделени власти е натоварил Народното събрание с важни инструменти по отношение на съдебната власт и независимите регулаторни и контролни органи, които не се използват пълноценно. Трябва да се подчертае, че ролята на Народното събрание в тази сфера не се изчерпва само с приемането на необходимата законодателна уредба. Има цял каталог от правомощия, които целят по-голяма прозрачност и отчетност на съдебната власт, на независимите регулаторни и контролни органи и реформаторски усилия въз основа на дейността им. Такива са например правомощията на Народното събрание да избира членовете на ключови държавни институции, да приема докладите и отчетите за дейността им, да упражнява контрол върху правителствената политика в областта на съдебната реформа.

Институтът за модерна политика смята, че първите две години от мандата на 41-то Народно събрание показват липса на

действителна воля и разбиране за ролята на парламента в реформата на правораздаването.

Тази оценка се потвърждава от цяла поредица **лоши парламентарни практики и прецеденти**, като например:

- В продължение на близо две години 41-то Народно събрание **остави непопълнена парламентарната квота във Висшия съдебен съвет (ВСС)**, с което задълбочи кризата в управлението на съдебната власт. Нещо повече, с това беше намалена демократичната легитимност на ВСС, която по Конституция парламентът е призван да даде на този орган. Подобно поведение на управляващите ерозира дейността на висшите конституционни органи и противоречи на конституционния принцип за правовата държава.
- Направеният с огромно закъснение избор на членове на ВСС стана по **непрозрачен начин, без консултации** с професионалните, академични и граждански среди. **Не беше даден и отговор на обществените съмнения в репутацията на избраните кандидати**. Прочее, този избор беше направен в деня на обявяване на доклада на Европейската комисия, съдържащ освен всичко друго и критики за непрозрачното кадруване в съдебната власт.
- Формализмът (главно от страна на управляващите), с който бяха гласувани отчетните доклади на ВСС, прокуратурата и върховните съдилища, без да произтекат конкретни посоки за нормативни промени и реформа на съдебната система. Особено тревожна бе **липсата на съдържателни дебати по докладите на висшите магистратски органи**, представени в пленарната зала в разгара на напрежението и кадровата криза в съдебната власт. Това показва **абдикация на парламентарното мнозинство от споделената му отговорност за състоянието на правораздаването**, която не се изчерпва само със законодателни инициативи „на парче“, а изисква активно осъществяване на целия каталог от парламентарни правомощия, които гарантират прозрачността и отговорността на съдебната система и баланса на трите разделени власти.
- Твърде **слаба е активността на депутатите и техните групи в упражняването на парламентарен контрол върху дейността на министъра на правосъдието**, като изразител на правителствената политика в областта на съдебната реформа. В средата на мандата към министър Маргарита Попова са отправени общо 59 въпроса и питання, което поставя правосъдния ресор на 14 място по интензитет на парламентарен контрол от общо 17 министри (16 след освобождаването на министъра без портфейл Божидар Димитров). Намираме това за парадоксално несъответствие с остротата на проблемите в системата на правосъдието и хроничните негативни оценки на Европейската комисия.

- В продължение на **повече от година не се избира нов състав на друг важен независим контролен орган**, както е Комисията за защита от дискриминация, чийто мандат изтече през май 2010 г.
- Трета поредна година се отхвърлят годишните отчети за дейността на Комисията за защита от дискриминация, при това **без съдържателни дебати за ефективността на нейната работа и за състоянието на равнопоставеността и дискриминационните практики** в България.
- Не бяха проведени съдържателни парламентарни обсъждания по доклада за дейността на омбудсмана на Република България за 2010 г., внесен през март т.г., което е **в разрез с установената през първия мандат на омбудсманската институция добра парламентарна практика** констатациите и препоръките на този висш конституционен орган да бъдат обстойно обсъждани в постоянните комисии и пленарната зала.

2. Парламентарният контрол върху дейността на МВР и службите за сигурност е недостатъчен и неефикасен.

В своите предишни доклади **Институтът за модерна политика** препоръчва в духа на добрите парламентарни практики да се осъществява по-активен текущ парламентарен контрол върху МВР и службите за сигурност. Това трябва да се прави от постоянните комисии – Комисията на вътрешна сигурност и обществен ред и Комисията за контрол на Държавна агенция „Национална сигурност“ най-малко в три направления:

- а)** ефективност и ефикасност на дейността на МВР и службите за сигурност от гледище на зачитане на върховенството на закона и правозащитните стандарти в тяхната дейност;
- б)** прозрачност и ефективност на техните бюджетни разходи;
- в)** действия и публични изявления на техни ръководители, с които се упражнява недопустим пропаганден натиск върху съда.

По-важните оценки на **Института за модерна политика** в средата на парламентарния мандат са:

➤ В рамките на мониторинговия период бяха използвани различни инструменти на парламентарния контрол по повод нарушения на човешки права от правоохранителните органи:

- Изслушване на министъра на вътрешните работи Цветан Цветанов във връзка с полицейското насилие над граждани в Кърджали (28.07.2010 г.).
- Актуален въпрос към вътрешния министър по същия случай, разискван в пленарна зала на 3.09.2010 г.

- Питане на народни представители относно зачестили прояви на полицейско насилие над български граждани (15.10.2010 г.), както и разисквания по същото питане (22.10.2010 г.)
- Вот на недоверие към Министерския съвет с мотиви „провал на политиката по вътрешна сигурност и обществен ред“ и "отлагане присъединяването към Шенгенското пространство, полицейщина и нарушаване на основните човешки права". (25.07.2011 г.) .

Оценката на **Института за модерна политика** е, че трябва да бъдат подкрепени действията на народните представители, инициирали парламентарен контрол при съмнения за нарушения на основни човешки права от органите на полицията. Едновременно с това обаче, трябва да се подчертае, че отговорите на вътрешния министър се отличават с едностранчивост, недопустим уклон в защита на твърденията на полицейските служители преди въобще да са приключили съответните проверки и демонстративно нежелание да се отговаря по съществото на поставяните въпроси с факти и аргументи, обосноваващи провежданата от МВР политика. Особено драстичен пример в това отношение беше изказването на министър Цветанов в дебатите по цитирания вот на недоверие, което беше сведено до обикновена партийна пропаганда и хвърляне на обвинения към опонентите, вместо да бъдат представени съдържателни аргументи в подкрепа на критикуваните от опозицията правителствени политики.

Неучастието на министър-председателя и публично заявеното от него пренебрежение към конституционната процедура на вот на недоверие не може да се третира като обикновено партийно-политическо говорене или част от допустимите политически средства в борбата между управляващи и опозиция.

Такова поведение е антиконституционно по дух, защото съставлява неизпълнение на ясно конституционно задължение на правителството и конкретно на министър-председателя. Това е не просто демонстрация на пренебрежение към депутати и партии, а акт на открито неуважение към гражданите, които са гласували техните интереси и ценности да бъдат изразявани от опозицията – почти два милиона избиратели, гласували в последните избори за парламентарната и извънпарламентарна опозиция. Дълбоката същност на парламентарния контрол е да бъде гарантирана отговорността и отчетността на властта към всички граждани и с още по-голямо основание към онази част от обществото, която не симпатизира и не подкрепя текущото управление.

Както **Институтът за модерна политика** е изтъквал неведнъж (вкл. в становището си по конституционно дело № 3 от 2011 г., което залегна в основата на решението на Конституционния съд) динамиката на информационното общество, значителното разширяване на принципите на прозрачност и отчетност при функционирането на демократичните институции обогати и

съдържанието на вота на недоверие. Този конституционен институт вече не е само инструмент за проверка на парламентарното доверие към правителството и евентуалното му сваляне от власт. Той е възможност по парламентарен път да бъдат поставени на широкото обществено внимание съществени проблеми в управлението и политиката на управляващото мнозинство. Този акт на дадено опозиционно малцинство може да е резонанс на съществуващи обществени настроения, протести или публична полемика, или да е насочен към формиране на определени обществени нагласи, като бъдат посочени и обосновани слабости, злоупотреби или други негативни за правителството обстоятелства и процеси. Правителствената отговорност е не само пред парламентарното мнозинство и гласувалите за него, а дори в още по-голяма степен пред опозицията вътре и вън от парламента. Дебатите по вот на недоверие служат като инструмент за упражняване на т.нар. право на опозиция. **Институтът за модерна политика** подчертава, че тези постановки бяха възприети и от Конституционния съд на България в цитираното по-горе решение, което ги превръща в императив за поведението на министър-председателя и правителството като цяло.

➤ **Институтът за модерна политика** оценява положително навременната реакция на парламентарната Подкомисия за контрол и наблюдение върху използването на СРС при скандала с изнесените записи от разговори на министър-председателя. В становището на подкомисията от 3 февруари 2011 г. се съдържаха сериозни данни и изводи за злоупотреби на МВР и службите, в т.ч. за порочни практики при прилагане на СРС и наличие на предпоставки за използване на информация, придобита от СРС за политически цели.

Институтът за модерна политика подчертава, че тези тежки и обосновани констатации остават без практически последствия вече повече от половин година. Въпреки декларираните намерения на правителственото мнозинство за бързи законодателни промени, които да гарантират правата на гражданите, до момента нищо не е променено. Този въпрос се очертава особено остро в контекста на предстоящите избори, доколкото констатацията на Народното събрание, че СРС може да се използват за политически цели, е оставена без последствия. Това поставя под съмнение не само свободата на изразяване и тайната на кореспонденцията на българските граждани, но и честността на изборния процес. Още повече, че вътрешният министър е едновременно и председател на партийния предизборен щаб на управляващите и не му бе отнето широко критикуваното право еднолично да разрешава използване на СРС без съдебна санкция.

➤ Парламентът системно пропуска възможността да повиши прозрачността и отчетността в разходването на бюджетните средства, които се използват от МВР и службите за сигурност.

Остро стои този въпрос по отношение на бюджета за СРС, който е „скрит“ в други по-общи бюджетни пера (като например „оперативно-техническо осигуряване“). Според оценките на редица независими експерти и на парламентарната опозиция, в т.ч. на депутати от постоянните комисии, които осъществяват парламентарен контрол върху МВР и ДАНС, в държавния бюджет за 2011 г. за такива цели са предвидени общо 100 милиона лева. В същото време, пред медиите министърът на вътрешните работи Цветанов твърди, че сумата е „около 20 милиона лева“. Тази липса на прозрачност за бюджетните разходи буди тревога най-малкото по три причини:

- защото позволява на МВР и службите за сигурност да спекулират с обема на финансирането на подобни дейности;
- защото нарушава правото на гражданите (и данъкоплатците) на достъп до обществена информация за публичните средства, разходвани от държавните институции;
- защото нарушава принципа за отчетност (accountability) в работата на публичните институции и, следователно, пречатства гражданския и парламентарен контрол върху МВР и службите за сигурност за ефективността в разходването на тези средства.

Липсата на действен парламентарен контрол върху бюджета на МВР се потвърждава и от безпрецедентната ескалация на частни дарения в натура и парични средства за нуждите на полицията. Както се изтъква в последния доклад на Европейската комисия тази порочна практика създава корупционни предпоставки и поставя под съмнение независимостта и обективността на полицейските разследвания. Безпокойство буди и продължаващото нежелание на министъра на вътрешните работи да бъде разкрита пълна информация кои са частните дарители на МВР, кое е наложило да се търсят частни дарения при положение, че бюджетът на министерството надхвърля един милиард лева и какъв е произхода на дарените средства.

3. Количествен анализ на парламентарния контрол за периода 2009-2011 г.

Първият парламентарен контрол за новото правителство е проведен на 28.08.2009 г. От тогава до последното заседание на Народното събрание на 29.08.2011 г. по време на заседанията за парламентарен контрол са зададени общо 1971 актуални въпроса и питання, от които 1685 въпроса и 286 питання. Средната норма на зададени въпроси за всички народни представители е приблизително 8,2.

Брой въпроси и питання				
Период	Общ	Брой	Брой	Средна

	брой	въпроси	питания	норма
28.08.2009 – 29.08.2011	1971	1685	286	8,2

Има устойчив ръст в активността на депутатите в парламентарния контрол – от 165 въпроса и питання за първото четиримесечие (14.07.09–14.11.09), на 410 за второто и 552 за третото. Тази тенденция се запази и през 2011 г., като от началото на годината до края на юли броят на въпросите и питаннята е 844.

За целия период в парламентарния контрол са участвали общо 160 народни представители, а 80 от депутатите (33,3 %) в средата на мандата на този парламент все още не са взели участие в парламентарния контрол.

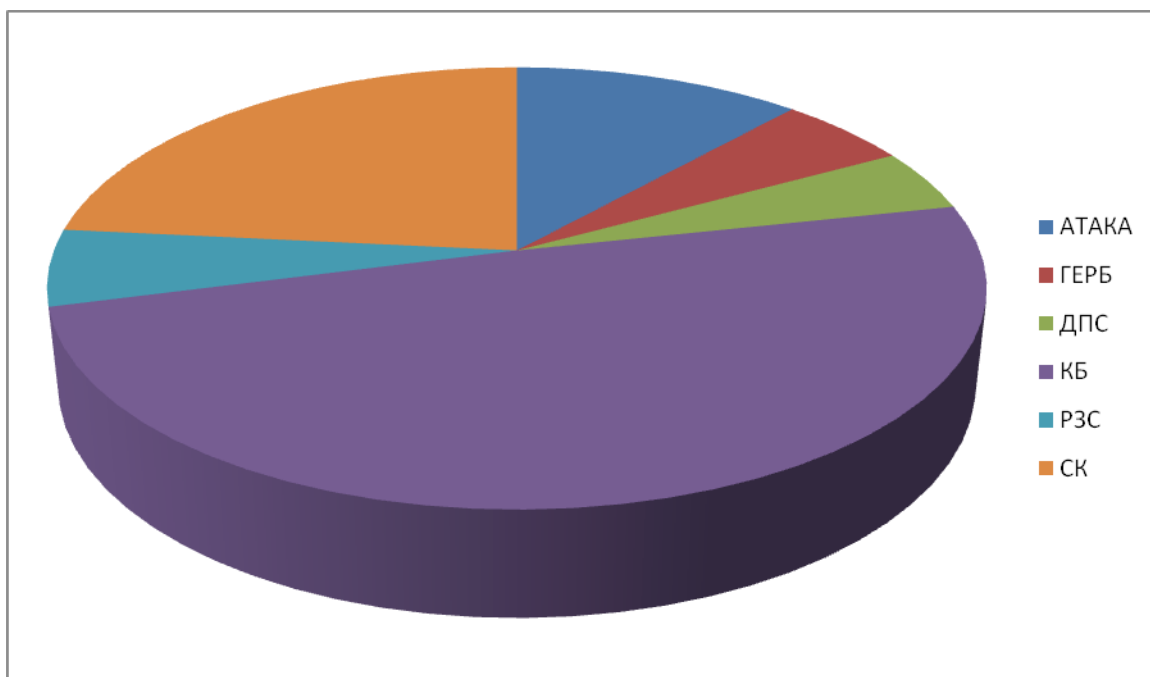
Брой депутати, отправили въпроси и питання					
Период	Общ брой	Основни вносители	Основни вносители и съвности	Само съвности	Неучаствал и в контрола депутати
28.08.2009– 15.04.2011	160	77	14	69	80

Средната норма на зададени въпроси/питания измежду активните депутати е 12,3. 50 депутати са надхвърлили тази средна норма, 2-ма са на нейното равнище, а под нея са 108 от активните народни представители. Най-много депутати с по-висока от средната активност са от ПГ на „Коалиция за България“ – 28.

АКТИВНОСТ НА ОТДЕЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТАРНИ ГРУПИ:

За първите две години от мандата активността на парламентарните групи е както следва:

1. КБ – 975 въпроси и питання;
2. СК – 463 въпроси и питання;
3. Атака – 231 въпроси и питання;
4. РЗС – 111 въпроси и питання;
5. ГЕРБ – 106 въпроси и питання;
6. ДПС – 90 въпроси и питання.



ПГ на „Коалиция за България“ :

Най-голямата опозиционна парламентарна група – «Коалиция за България» (КБ), е лидер по активност по време на парламентарния контрол. Зададените общо 975, в т.ч. 833 актуални въпроси и 142 питання от червените депутати съставляват 49% от всички, поставени към министрите за изминалите две години. Трябва да се припомни, че КБ стартира едва от трета позиция по активност в парламентарния контрол. Групата е успяла да мобилизира всичките си 40 народни представители за участие в парламентарния контрол, като 27 са задали и въпроси, и питання, а 13 са задали само въпроси. Освен че са активирали 100% от своите депутати, средната норма на зададени въпроси в рамките на тази група е 24,4, което е почти 3 пъти над средната норма за цялото Народно събрание. КБ е най-активна в сектор здравеопазване – общо 134 от отговорените 239 въпроса/питания от министрите на здравеопазването. Следват сектор земеделие и храни (124 от зададените 210 въпроса/питания са от КБ) и сектор финанси (КБ е отправила 100 въпроса и питання към министър Дянков). Прави впечатление, че традиционни сфери на интерес за социалистите, като социална политика и образование не са толкова силно застъпени в парламентарния контрол – 64, съответно 40 въпроса и питання.

Сред най-активните депутати на левицата за целия период са **Мая Манолова** със 77 въпроси и питання, на второ място се нарежда **Корнелия Нинова** с отправени 71 въпроси към кабинета, а **Михаил Миков** е трети с 66 въпроса/питания.

ПГ на „Синята Коалиция“ :

На второ място по брой зададени въпроси/питания се нарежда ПГ на „Синята коалиция“ с общо 463, в т.ч. 429 въпроса и 34 питання, което прави тежестта на групата в общия брой въпроси и питання в парламента 23,5%.

13 от общо 14-те народни представители на тази група са отправили въпроси и питання към министрите на мнозинството. В първите четири месеца от конституирането на парламента „Синята Коалиция“ беше най-активната парламентарна група, но постепенно беше изместена от „Коалиция за България“. Въпреки това средната норма на въпроси/питания за групата на „Синята коалиция“ е 35.6, което е най-високото съотношение измежду всички парламентарни групи и е повече от 4 пъти по-висока от средната активност за парламента.

Сините депутати са проявили най-голяма активност по въпросите, свързани с дейността на министерството на икономиката енергетиката и туризма – 76 въпроси и питання (37.6% от всички въпроси, отправени в сектора). На второ място по важност за народните представители от тази ПГ са секторите здравеопазване (64) и регионално развитие и благоустройство (50).

Тримата най-активни депутати за целия период от редовете на „Синята коалиция“ са **Иван Н. Иванов** има 156 въпроса и питання, **Ваньо Шарков** със 101 отправени въпроси и питання, а **Лъчезар Тошев** е задал общо 88.

ПГ «Атака»:

„Атака“ запазва третата си позиция по активност в парламентарния контрол с общо 231, в т.ч. 194 въпроса и 37 питання, което съставлява 12,6% от активността на депутатите. От 20-те депутати на „Атака“ само 1 не е взел участие в контрола. Средната норма на въпросите и питаннята е 11.7, а средната спрямо активните й представители е 12.2.

Секторите, които са били най-често обект на парламентарен контрол от страна на „Атака“ са: регионално развитие и благоустройство (38), икономика, енергетика и туризъм (30) и вътрешни работи (25).

Най-активен депутат от „Атака“ е **Калина Крумова** с 33 въпроса/питания. Втора е **Цветя Георгиева** с 30 въпроса и питання, а трети е **Павел Шопов** с 22.

Независими народни представители:

Тенденцията в активността на независимите депутати е към постепенно увеличаване на броя на техните въпроси и питання. За целия период независимите народни представители са на 4-та позиция – със 111, в т.ч. 66 въпроса и 45 питання, което съставлява 5.63% от общия брой. Активни сред независимите са 11 от 13-те депутати.

Най-често на въпроси от независими народни представители е отговарял министър Цветан Цветанов – 22, следван от Мирослав Найденов и Николай Младенов с по 13 отговора. В секторите спорт и управление на средствата от еврофондовете независимите депутати за две години не са задали нито един въпрос или питане към ресорните министри.

От независимите народни представители в парламентарния контрол само двама не са се включили. **Яне Янев** е поставил 67 въпроса и питання, второто място е за **Димитър Чукарски** с 22, а на трето е **Емил Василев** с 15.

ПГ на ГЕРБ:

За периода 2009-2011 г. ПГ на ГЕРБ е предпоследна по активност в контрола върху работата на правителството – 106, в т.ч. 90 въпроса и 16 питання. Тежестта на ГЕРБ в общото количество зададени въпроси е приблизително 5.4%. Участвалите в контрола представители от тази група са 52, а 65 не са взели нито веднъж думата в парламентарния контрол за целия период.

Министър Росен Плевнелиев е бил най-често в центъра на вниманието на депутатите от ГЕРБ – 28 въпроси и питання в сектор регионално развитие и благоустройство. На второ и трето място са съответно секторите земеделие и храни (11) и околна среда (9). Депутатите на управляващата партия не са задали нито един въпрос към министър-председателя и лидер на ГЕРБ Бойко Борисов.

По показателя „средна норма на зададени въпроси“ за ГЕРБ стойността е 2, което е доста далеч от средната норма за активните депутати в парламента. Най-често задавалият въпроси и питання е **Иван Вълков** с 13 въпроса/питания, а след него е **Стоян Гюзелев** с 9.

ПГ на ДПС:

Опозиционната ПГ на ДПС е на последно място по участие в парламентарния контрол – 90, в т.ч. 79 въпроса и 11 питання за целия период. Това съставлява около 4.5% от всички постъпили запитвания към министрите. 22-ма депутати от ДПС са упражнили правото си на контрол спрямо министрите, а 14 не са взели участие в контрола. Средният брой въпроси в ПГ на ДПС е 2.5 на депутат.

ПГ на ДПС е отправила най-много въпроси и питання в сектор образование (18), в сектор земеделие и храни (17) и в сектор здравеопазване (13).

Сред най-активните депутати в ПГ на ДПС първа позиция заема **Лютви Местан** с 30 въпроса/питания. Втора позиция заема **Хасан Адемов** с 15 въпроси и питання.

НАЙ-АКТИВНИ ДЕПУТАТИ В ПАРЛАМЕНТАРНИЯ КОНТРОЛ ЗА ПЕРИОДА 2009-2011 Г.

Най-активният депутат за целия период е **Иван Н. Иванов** от «Синята Коалиция». За периода август 2009–юли 2011 г. той е задал 156 въпроса и питання. На второ място е друг традиционно активен народен представител пак от „Синята коалиция“ – **Ваньо Шарков** със 101 въпроси и питання. На трето място е **Лъчезар Тошев** („Синята коалиция“), задал общо 88 въпроси и питання.

4. Качествен анализ на участието на министрите в парламентарния контрол.

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

Критериите, по които Институтът за модерна политика прави тази оценка са: пълнота, изчерпателност и непротиворечивост на отговорите; съответствие на позициите на министрите с публично заявените програми и стратегически документи на правителството и управляващата партия; аргументираност и визия за развитие на съответния ресор; спазване на правозащитните стандарти.

Анализът на изминалите две години сочи, че в най-висока степен критериите за ефективно участие в парламентарния контрол покрива **министър Плевнелиев**. От проблемите на пътната инфраструктура, през ВиК сектора, до оперативната програма „Регионално развитие“ той представя аргументирано и изчерпателно политиката на своето ведомство под кръстосан опозиционен „огън“ в Народното събрание. Демонстрира способност да носи политическа отговорност за ресора, който управлява и да търси прагматично взаимодействие с всички парламентарни фракции.

Във висока степен същото се отнася и до отговорите на **министрите Трайчо Трайков и Аню Ангелов**.

На другия полюс са лошите примери – **Симеон Дянков, Цветан Цветанов, Тотю Младенов и Вежди Рашидов**. При **финансовия министър** прави впечатление липсата на последователност и прецизна аргументация на бюджетната политика, както и системните му опити да омаловажава конституционното значение на парламентарния контрол.

Министърът на вътрешните работи се отличава с прекомерно политизиране (даже партизиране) на проблемите във вътрешното ведомство. На моменти той безпринципно използва борбата с престъпността като пропагандно оръжие срещу политическия опонент. Вероятно това се дължи и на недемократичното съчетаване на функциите му на МВР-министър с ръководството на партиен предизборен щаб. Неговото поведение в парламентарния контрол е и пример за незачитане на европейски правозащитни стандарти – от скандалното четене на записани разговори от горнооряховската болница, през оневиняването на служителите на МВР при скандални случаи на полицейско насилие, без да е приключила съответната проверка, до произнасянето на “присъди” от парламентарната трибуна.

Социалният министър Тотю Младенов пък е емблема на бюрократичното нищонеказване. Той рядко заема ясна и аргументирана позиция и твърде често променя диаметрално вече заявени управленски намерения.

Анализът на отговорите на **министъра на културата Рашидов** сочи липса на цялостна визия и стратегия, хаотичност и вътрешна противоречивост.

Клишето “за всичко са виновни предишните”, което отдавна се е превърнало в партийна мантра за правителството на Бойко Борисов все по-често се разминава с реалните факти и се превръща в “алиби” за собствени управленски грешки и дефицити. Тази тенденция е особено видима в отговорите на **премиера Бойко Борисов**. Партийната пропаганда в тях достига най-високи октави, а прагматичното и аргументирано управленско говорене е сведено до минимум.

5. Парламентарният контрол е предимно формален, неефикасен и недостатъчен.

Институтът за модерна политика смята, че парламентарният контрол върху Министерския съвет в този си вид е повече празна петъчна говорилня отколкото механизъм за прозрачност и отчетност на властта. Често контролът е сведен до ненужна формалност, а самите отговори на министрите съдържат повече бюрократичен формализъм, отколкото осъзната политическа отговорност и визия за съответната политика.

Още в своя първи мониторингов доклад от декември 2009 г. **Институтът за модерна политика** препоръча да се потърси нова форма на организация на парламентарния контрол.

Станалата традиционна през годините след 1991 г. организация на контрола вече изглежда изпразнена от съдържание и

неефикасна. Често в предходни парламенти се е случвало министрите да отговарят няколко седмици и дори месеци след внасянето на актуален въпрос или питане от депутатите. В много такива случаи събитията отдавна са изпреварили парламентарния контрол или са направили актуалния въпрос неактуален, което свежда петъчните отговори на съответния министър до ненужна формалност. Подобни явления се наблюдават и в този парламент.

Що се отнася до контрола, осъществяван в рамките на постоянните парламентарни комисии по силата на чл. 79, ал. 2 от Конституцията*, там по правило акцентът е поставен върху изслушването на министри и други ведомства по повод на конкретни законодателни инициативи, а в по-малка степен е свързан с обсъждания на конкретни управленски приоритети, проблеми или политики в даден ресор от изпълнителната власт.

Въпреки че идеите за промени в организацията на парламентарния контрол, лансирани както от **Института за модерна политика**, така и от някои опозиционни парламентарни групи, не намериха подкрепа в парламентарното мнозинство, цялостният анализ на изминалите две години от мандата на 41-то Народно събрание ни кара да отправим отново и в по-разгърнат вид нашите препоръки за промени:

➤ Добре би било да се въведе „бърза писта“ за задаване на нетърпящи отлагане въпроси към министрите, особено в секторите, които са обект на сериозни критики от страна на Европейската комисия – правосъдието и вътрешните работи, както и по икономическите проблеми в условията на криза. Би могло в определен пленарен ден да се отдели, например, половин час за кратки отговори до 5 минути от страна на министрите на писмени въпроси от народни представители, зададени най-късно 24 часа по-рано. При отсъствие на съответния министър от страната, процедурата би следвало да предвиди задължително представяне на писмен отговор в същото заседание без отлагане. Подобна процедура би дала възможност за своевременна и адекватна реакция от страна на народните представители при възникване на остри проблеми от обществения и икономически живот на страната. Заедно с това, биха се разширили прозрачността в действията на правителството и възможностите за граждански контрол върху органите на властта. Положителен пример в това отношение са Германия и Гърция. **Институтът за модерна политика** подчертава, че за въвеждането на такава процедура за „блиц“ парламентарен контрол са достатъчни само промени в Правилника за организацията и дейността на НС, тъй като е в пълно съзвучие с конституционната рамка на парламентарния контрол (чл. 83 и чл. 90 от Конституцията).

* Чл. 79, ал. 2 от Конституцията на Република България: „Постоянните комисии подпомагат дейността на Народното събрание и упражняват от негово име парламентарен контрол.“

- Постоянните комисии би следвало по-системно да упражняват парламентарен контрол върху текущата политика на съответните министерства, а не само при и по повод разглеждането на конкретни законопроекти.
- С оглед съществуващата не от днес практика при разглеждането на правителствени законопроекти някои министри да не участват в заседания на парламентарни комисии лично или чрез съответния ресорен зам.министър, а да изпращат служители и експерти от по-нисък ранг (директори на дирекции, началници на отдели и пр.), е целесъобразно с изричен текст от парламентарния правилник да се въведе задължението за лично явяване на министъра или негов заместник по законопроекти, за които министерството отговаря. Тук не става дума само за зачитане на конституционния ранг на парламента, а за носене на политическа отговорност и участие в обсъжданията на политическо ниво, което позволява реално вземане на решения и изразяване на позиции от страна на изпълнителната власт.
- В интернет сайта на Народното събрание е добре да се обособи отделна секция, посветена само на парламентарния контрол, в която да се представят не само стенограмите от заседанията за парламентарен контрол, но и пълният текст на писмените отговори на министрите и списъка на спрените от председателя на парламента въпроси и питання.

Август 2011 г.

**УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАТИВЕН
БОРД НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА**