



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

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

www.modernpolitics.org

П Р Е Д Л О Ж Е Н И Я
ОТ РЕДОВНИЯ ОСМИ ДОКЛАД НА
ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА
„ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА ПАРЛАМЕНТАРНОТО УПРАВЛЕНИЕ“

В ТОЗИ ДОКУМЕНТ:

На базата на редовният осми Доклад на Института за модерна политика „За състоянието на парламентарното управление“ са изведени конкретните предложения за:

- Парламентарна процедура за прозрачни назначения в съдебната власт и в независимите регулаторни и контролни органи.
- Модернизация на работата на постоянните парламентарни комисии.
- Въвеждане на механизми за оценка на съответствието на приеманите закони с правозащитните стандарти и за съобразяване с на законодателството и административните практики с осъдителните присъди на Съда в Страсбург срещу България.

1. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПРОЦЕДУРА ЗА ПРОЗРАЧНИ НАЗНАЧЕНИЯ В СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И В НЕЗАВИСИМИТЕ РЕГУЛАТОРНИ И КОНТРОЛНИ ИНСТИТУЦИИ:

През тази година предстоят важни парламентарни назначения – на членове на Висшия съдебен съвет, на конституционни съдии и Комисия за защита от дискриминация. **Институтът за модерна политика** подчертава решаващото значение на общественото доверие в професионалните и нравствени качества на кандидатите, които Народно събрание избира. Ерозираният авторитет на съдебната власт, съмненията за политически контрол и натиск върху магистратурата, Конституционния съд, регулаторните и контролни органи могат да бъдат преодолені само чрез максимално отворени към гражданското общество и медиите процедури за номиниране, изслушване и оценка на

съответните кандидатури. Парламентът най-сетне трябва да даде тон като избира добри професионалисти, а не партийно удобни назначенци. Това ще издигне авторитета на Народното събрание, но и ще лекува хроничното недоверие на обществото към съдебната власт и другите органи. Номинациите трябва да бъдат извадени от задкулисието и поставени под прожекторите на гражданския контрол.

Ето защо, предлагаме на вниманието на ръководството на Народното събрание и на парламентарните групи следните **конкретни процедури и механизми, които да бъдат включени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.** Те се основават на:

- добрите парламентарни практики в САЩ, Великобритания, Германия и други развити демокрации;
- препоръката на Европейската Комисия от Доклада за напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 20 юли 2011 г. – назначенията в съдебната власт да спазват безусловно „принципите на прозрачност, независимост, почтеност и професионални заслуги“;
- духа и принципите на Кодекса на добрите практики за гражданско участие в процеса на вземане на решения (*одобрен от Конференцията на МНПО при Съвета на Европа, 1 октомври 2009 г.*).

Конкретно :

➤ При избирането на органите, предвидени в Конституцията и законите като правомощие на Народното събрание, да се създава *ad hoc* парламентарна комисия по номинациите, излъчена на паритетен принцип от парламентарните групи. Тази комисия да отговаря за събирането на номинациите, публичните консултации и изслушване на кандидатите, както и за съставянето на мотивиран доклад, който обобщава резултатите от изслушванията.

➤ В срок не по-малко от 14 дни преди обсъждането в комисията на постъпилите по установения ред кандидатури, в сайта на Народното събрание да бъдат публикувани имената на кандидатите заедно с: а) подробни биографични справки, б) мотивите на вносителите, в които се обосновават техните експертни и професионални качества за заемане на съответната длъжност, и в) декларации на кандидатите за техните делови интереси.

➤ В същия 14-дневен срок да се даде възможност на граждански организации и на медиите да предоставят за преценка:

- мотивирани сигнали с данни за кандидатите, които биха поставили под съмнение техния интегритет и професионална годност за заемане на съответната длъжност, когато има такива;

- въпроси към кандидатите, свързани с техните виждания за работата на съответната институция.

➤ Комисията по номинациите следва да обобщава постъпилите сигнали и въпроси към кандидатите, които са относими към работата на съответната институция и да им ги предоставя предварително, за да се подготвят за публично изслушване.

➤ Всички кандидати трябва да преминават през публично изслушване, което се провежда в подходяща зала в сградите на Народното събрание така, че да се даде възможност за присъствие на широк кръг депутати, представители на компетентни граждански структури и медиите. Изслушванията следва да се излъчват пряко онлайн, а при голям обществен интерес и по преценка на НС – и по БНТ и БНР.

➤ Процедурните правила за публичното изслушване следва да предвиждат достатъчно време за изказване на кандидатите и за отговори на всички поставени от народни представители и в доклада на комисията въпроси.

➤ Резултатите от изслушването следва да се обобщават в доклад на комисията по номинациите, в който се включват и отговорите на кандидатите по основни въпроси, свързани с техния интегритет и професионални качества за заемане на съответната длъжност.

2. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА МОДЕРНИЗАЦИЯ НА РАБОТАТА НА ПОСТОЯННИТЕ КОМИСИИ.

Институтът за модерна политика смята, че е необходима модернизация на работата на постоянните комисии на парламента, насочена към:

- превръщането им в още по-действен фактор на парламентарния контрол върху изпълнителната власт на всички нива и независимите регулаторни и контролни органи;
- по-високо ниво на прозрачност на законодателния процес и достъпа на заинтересованите граждани и граждански организации до обсъжданията на законопроектите;
- гарантиране на ролята и чуваемостта на аргументите на „малцинството“ в противовес на „гилотината“ на механичните партийни мнозинства.

Крайно време е парламентарните комисии да влязат в 21 век. **Институтът за модерна политика** предлага следните възможни стъпки в тази насока:

- Откритите заседания на комисиите да се излъчват онлайн, а стенограмите да се публикуват редовно и своевременно.
- Да се въведе добрата парламентарна практика, съществуваща в редица развити демокрации (Австрия, Великобритания, САЩ и др.), комисиите да публикуват и т.нар. "доклад на малцинството", т.е. аргументите на не по-малко от двама депутати, които са отхвърлили съответния законопроект, гласуван от мнозинството, да се раздават на депутатите като съпътстващ материал, който да се публикува и в интернет. Солидно конституционно основание за въвеждането на такава процедура е „правото на опозиция“, изведено в практиката на Конституционния съд (Решение № 6 по к.дело № 3/2011).
- Да се въведе публичен регистър на гражданските организации и техните представители, които вземат участие в заседания на парламентарни комисии и на депозираните от тях становища и законодателни предложения.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА МЕЖДУНАРОДНИ ПРЕПОРЪКИ ЗА ОТСТРАНЯВАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИ ДЕФЕКТИ, КОИТО ЕРОЗИРАТ ГРАЖДАНСКИТЕ ПРАВА.

В хроничен проблем за 41-то Народно събрание и правителственото мнозинство се превръща неизпълнението на изрични международни препоръки за съобразяване за преодоляване на законодателни дефекти, които ерозират или пряко нарушават гражданските права.

Така например:

А) Няма реакция на Народното събрание по резолюцията на ПАСЕ от 26 януари 2011 г., която посочи България като една от деветте страни в Европа с „големи системни пропуски“, водещи до повтарящи се нарушения на Европейската конвенция за правата на човека. България попада в този списък с три проблемни области на неизпълнение на осъдителни решения на Съда по правата на човека: **а)** смъртни случаи и насилие върху лица, намиращи се във властта на правоохранителните органи и липса на ефективно разследване на тези случаи; **б)** нарушаване на правото на зачитане на семейния живот при депортиране; **в)** прекомерна продължителност на съдебните дела и липса на ефективни средства за защита срещу това.

Б) Въпреки няколко резолюции на Съвета на Европа за ролята на националните парламенти за спазване на правата на човека все още **не е въведен механизъм за оценка на съответствието на приеманите закони с правозащитните стандарти.**

В) Няма парламентарна процедура за контрол върху правителството за изпълнение на осъдителните решения на Съда в Страсбург.

Повдигайки за пореден път тези въпроси, **Институтът за модерна политика** привлича вниманието на ръководството на парламента и на народните представители, че през юни 2011 ПАСЕ прие нова **Резолюция 1823 (2011) „Националните парламенти: гаранти на човешките права в Европа“**. В нея се подчертава уникалната роля, която имат парламентите за спазването на човешките права и се настоява за въвеждането на каталог от мерки и парламентарни процедури в тази посока. Изрично трябва да се подчертаят три от тях:

- въвеждане на механизъм за верификация (оценка) на съответствието на приеманите закони със стандартите на ЕКЗПЧ и практиката на Съда в Страсбург;
- въвеждане на задължение за правителствата да представят пред законодателната власт редовен доклад за изпълнение на осъдителните решения на Съда в Страсбург;
- укрепване на капацитета и експертно обезпечаване на парламентарните комисии по правата на човека, включително чрез засилено взаимодействие с независими експерти и правозащитни организации.

Ето защо, **Институтът за модерна политика** предлага:

- Да се **засили участието в законодателния процес на постоянната комисия, в чийто ресор са правата на човека**. Това означава, от една страна, системно разпределяне на всички постъпващи законопроекти, които засягат правата и свободите на гражданите за становище и от тази комисия, а от друга – засилване на нейния експертен състав и капацитет.
- Да се регламентира по подходящ начин **процедура, по която Министерския съвет да информира Народното събрание за осъдителните решения на Съда в Страсбург срещу България и за мерките, предприети за тяхното изпълнение**. Такива добри европейски практики за парламентарен контрол са възприели Великобритания¹, Холандия², Германия, а вече и Румъния – те могат да послужат за отправна точка за намиране на подходящия за България подход.
- **Годишните доклади на омбудсмана и на Комисията за защита от дискриминация** да бъдат обсъждани в комисията по правата на човека под формата на публично изслушване с участието на широк кръг граждански организации и медиите. Заедно с това,

¹ Във Великобритания Съвместният комитет по правата на човека на двете камари на парламента изготвя годишен доклад за мониторинг на изпълнението на правителството на осъдителните решения на Европейския съд.

² В Холандия министърът на външните работи от името и на министъра на правосъдието представя годишен доклад пред парламента, описващ решенията, с които Холандия е осъдена от Европейския съд и мерките, предприети за изпълнението им.

обоснованите препоръки на тези независими институции да стават повод за законодателни промени и парламентарен контрол.

Г) Неизпълнен остава ангажиментът за съобразяване на Закона за СРС с правозащитните стандарти:

Измина цяла година от **скандалите с подслушванията и от доклада на парламентарната подкомисия за контрол на СРС**, който установи злоупотреби от страна на МВР и службите за сигурност (януари 2011 г.). Общественото напрежение и критиките от граждански организации, в т.ч. ИМП, и от Европейската комисия накараха управляващите да поемат еднозначен **ангажимент за промени в Закона за СРС**, които да гарантират гражданските права при използването на специални разузнавателни средства от МВР и службите за сигурност. Към януари 2012 г. този ангажимент не е изпълнен.

Институтът за модерна политика отново, както и преди година, настоява за спешни законодателни промени, както следва:

- Да се укрепи статута и капацитета на парламентарния контрол по използването на СРС, като допълнителен контролен механизъм, като съществуващата подкомисия бъде обезпечена с необходимия експертен и административен щат и възможности.
- Отказите от компетентните съдии за разрешение за използване на СРС да бъдат задължително в писмена форма и мотивирани, за да се преодолее съществуващата практика на устни откази, която не позволява реална статистика и оценка на ефективността на дейността на органите, които заявяват ползването на СРС. Да се въведе единен национален регистър, в който да се вписват тези откази и мотивите към тях.
- Да се въведе законово задължение за уведомяване на гражданите, срещу които са използвани СРС, но не е установена тяхна престъпна дейност за основанията за ограничаване на техните права, надлежното унищожаване на събраната информация и лични данни, както и да се предвиди изрична правна възможност за търсене на обезщетение по съдебен ред при установяване на нарушения.
- Да се предвиди изрично, че бюджетните средства за използване и прилагане на СРС се вписват в самостоятелни редове в годишния бюджетен закон в бюджетите на съответните разпоредители с бюджетни кредити.
- Паралелно с промените в Закона за СРС да се направят промени и в Закона за електронните съобщения, с които да се изравни законовата защита на трафичните данни с тази на съдържанието на комуникациите. Така ще се преодолее противоконституционния характер на сега действащите норми за използването на данни от трафика на съобщенията. Понастоящем, кръгът на престъпленията, при които могат да се използват трафични данни е разширен извън тежки престъпления 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, 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, която носи най-малко толкова (ако не и повече!) информация за едно лице и трябва да се ползва със същата степен на защита. Такава е и практиката на Европейския съд за правата на човека, например:

- по делото „Малоун срещу Великобритания“ Съдът постанови, че не само съдържанието на телефонния разговор, но и избраните телефонни номера (т.е. данни за трафика) попадат под защитата на чл. 8 от ЕКПЧ;

- по делото „Копланд срещу Великобритания“ Съдът определи, че този принцип е приложим и към електронните писма. По тези причини, трябва да се изравнят и всички останали законови гаранции при използването на трафични данни с тези при използване на данни от съдържанието на съобщенията чрез преpraщане към регламентацията на СРС.

- Да се стесни прекомерно широкият кръг от структурни звена на МВР и ДАНС по чл 13, ал. 1, т. 1 от Закона за СРС, които могат да искат прилагане на СРС. Добре би било, например, такова право да имат само:

- Главна дирекция "Борба с организираната престъпност";
- Главна дирекция "Криминална полиция";
- Главна дирекция "Гранична полиция";
- Председателят на ДАНС.

Наред с това, предлага се да отпадне възможността, предвидена в сега действащата ал. 2 на чл. 13 наблюдаващите прокурори да могат да искат от съда прилагане на СРС, като се въведе такава възможност само за административните ръководители в структурата на прокуратурата. По този начин ще се подобрят значително гаранциите за ефективно използване на СРС за реалните нужди на борбата с престъпността при стриктно спазване на законовите изисквания, а именно – СРС да се ползват само когато информацията не може да бъде събрана чрез останалите следствени методи и за разкриване или предотвратяване на предвидените в закона тежки престъпления.

- Да се стесни необосновано разширения през последните години кръг на престъпления, за които може да се прилагат СРС, като се сведе само до престъпленията с най-висока степен на обществена опасност и сложност за предотвратяване и разкриване. За целта не е необходимо да се снижават наказанията, предвидени в Наказателния кодекс под пет години лишаване от свобода, за да не попадат съответните състави в категорията „тежки престъпления“. От гледище на законодателната техника е по-целесъобразно да бъдат изчерпателно изброени в закона престъпните състави, по които е допустимо използването на СРС.