



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

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

www.modernpolitics.org

РЕДОВЕН МОНИТОРИНГОВ ДОКЛАД

ЗА СЪСТОЯНИЕТО НА

ПАРЛАМЕНТАРНОТО УПРАВЛЕНИЕ

(януари - юли 2012)

ИНСТИТУТЪТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА Е УДОСТОЕН С ПРЕСТИЖНАТА

ВТОРА НАГРАДА

"ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ЦЕНТЪР НА 2012 ЗА ЕВРОПА"

НА 12-ТА ЦЕРЕМОНИЯ "THINK TANK OF THE YEAR AWARDS" НА 10 ЮЛИ 2012 В
ЛОНДОН С ДОМАКИН АВТОРИТЕТНОТО БРИТАНСКО ИЗДАНИЕ "PROSPECT
MAGAZINE" И ROYAL SOCIETY

Prospect

THINK TANK OF THE YEAR AWARDS 2012

Редовният доклад «За състоянието на парламентарното управление» на Института за модерна политика (ИМП) е изготвен от интердисциплинарен екип, в който участват университетски преподаватели и професионалисти с опит в областта на правото, социологията, политическите науки и в практиката на държавното управление и политиката, както следва:

По раздел I:

- **Борислав Цеков** (юрист, председател на Управителния съвет на ИМП);
- **Здравка Кръстева** (юрист, програмен директор на ИМП);

По раздел II:

- **Евелина Славкова** (социолог, сътрудник на ИМП);
- **Петя Павлова** (социолог, сътрудник на ИМП);
- **Славей Чолакова** (експерт по международни отношения, сътрудник на ИМП);

По раздел III:

- **Ивилина Алексиева** (юрист, изпълнителен директор на ИМП);
- **Ева Жечева** (правозащитник, член Консултативния борд на ИМП);
- **Ралица Агайн** (икономист, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Петър Кичашки** (правозащитник, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Николай Николов** (юрист, член на Консултативния борд на ИМП);

Под общата редакция на:

- **Борислав Цеков** (юрист, председател на Управителния съвет на ИМП);
- **Здравка Кръстева** (юрист, програмен директор на ИМП);
- **Ивилина Алексиева** (юрист, изпълнителен директор на ИМП);

С експертния принос на:

- **д-р Венелин Стойчев** (социолог, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Смилена Николова** (PR, член на УС на ИМП);
- **Емил Георгиев** (юрист и политолог, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Владимир Дончев** (адвокат, член на Консултативния борд на ИМП);
- **Пламен Петков** (адвокат, член на Консултативния борд на ИМП);

С участието по отделни теми на стажанти на Института за модерна политика от Катедра „Публична администрация“ на СУ «Св.Климент Охридски»:

- **Румен Митев** (студент, IV курс „Публична администрация“);
- **Стефани Божкова** (студент, IV курс „Публична администрация“).

Докладът се изпраща на народните представители и ръководствата на политическите партии, на президента на Републиката, на министър-председателя, правителството и на широк кръг обществени организации, както и до Европейската комисия, Европейския парламент, Съвета на Европа, Държавния департамент на САЩ, чуждестранните дипломатически представителства и средствата за масова информация. Пълният му текст се публикува и на официалния сайт на ИМП – www.modernpolitics.org и в страницата на ИМП във Фейсбук.

© **Институт за модерна политика, 2012**

Този доклад или части от него не могат да бъдат размножавани или публикувани без изричното съгласие на Института за модерна политика. Позоваването задължително. ISSN 1314-099X

ЗА ЦЕЛИТЕ И СЪДЪРЖАНИЕТО НА ТОЗИ ДОКЛАД

Институтът за модерна политика е организация тип „*policy institute*” – независима гражданска организация, която анализира критично управлението и законодателството, формулира конкретни препоръки и осъществява активно застъпничество за промяна в обществената политика. Ценностната рамка, от която изхождаме се очертава от следните основни идеи:

- законодателната власт е един от най-важните гаранتي за спазването на правото на добро управление и добра администрация, закрепено в чл. 41 от Хартата за основните свободи на ЕС, в редица актове на Съвета на Европа и в практиката на Съда в Люксембург;
- законодателната и контролна функция на Народното събрание трябва да се осъществяват при стриктно спазване на принципите на съвременния парламентаризъм и разделението на властите;
- парламентарният контрол в условията на европейското членство трябва да съдейства за по-добро прилагане на законите от изпълнителната власт и да бъде ефикасен инструмент за контрол по спазване на правозащитните стандарти в работата на правоохранителните органи и администрацията;
- парламентът трябва да бъде реално подотчетен на гражданите, а гражданският контрол върху неговата дейност не бива да се изчерпва само с партийните механизми или с гласуването от избори на избори;
- законите трябва да отговарят на изискванията за пропорционалност, правна сигурност, предвидимост и качество в духа на препоръките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)¹;
- законите трябва да допринасят за: а) намаляване на бюрокрацията; б) гарантиране на прозрачността и отчетността на институциите; в) защита на правата на гражданите и уязвимите групи; г) насърчаване на икономическата свобода.

От 2009 г. **Институтът за модерна политика** осъществява единствения по рода си у нас системен мониторинг на състоянието на парламентарното управление от гледище на принципите на добро управление и правозащитните стандарти.

Това е деветият редовен доклад, който обхваща периода януари-юли 2012 г. В него са разгледани: обобщена оценка за състоянието на парламентарното управление и законодателството (раздел I), количествен и качествен анализ на парламентарния контрол (раздел II), преглед на наблюдаваното законодателство (раздел III).

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

Раздел I. Обобщена оценка за състоянието на парламентарното управление и законодателството

Двете парламентарни сесии от началото на настоящата година отбелязаха съществено изостряне на политическите борби в Народното събрание в контекста на предстоящите догодина парламентарни избори. Серия от сериозни парламентарни полемики предизвикаха актуални обществени и политически теми като: решението от 29 март т.г. за прекратяване изграждането на АЕЦ „Белене“; рекордното повишаване на цената на тока с 13 %; позицията на правителството и парламента по скандалното международно споразумение АСТА, лансирано от Европейската комисия; случаите на полицейско насилие в Мирояне и Скравена и действията на полицията по повод пернишкия случай със самоубийството на заподозрян; опитите за използване на средствата от Сребърния фонд за други цели; докладът на ОССЕ за произведените през 2011 г. избори и др.

По някои от предизвикалите шумни медийни и обществени скандали въпроси бяха създадени временни анкетни комисии. Такива например са: анкетната комисия за разследване на случаи на полицейско насилие и опити за влияние и политически натиск върху правоохранителните органи; анкетната комисия за изясняване на лобисткия скандал по т.нар. „случай Хохегер“; анкетната комисия за високите цени на лекарствени продукти, заплащани с бюджетни средства.

Продължи практиката на недостатъчно прозрачно избиране и липса на публични изслушвания на кандидатите за висши държавни органи от квотата на Народното събрание. Изключение, което се оценява положително, правят приетите на 15 юли процедурни правила за номинации и изслушване на кандидатите за Висшия съдебен съвет.

Отделните лобистки пробиви в мнозинството се трансформира в засилено корпоративно влияние върху законодателството, което често се осъществява от разноцветни коалиции по интереси с участието на депутати и от управляващите, и от опозицията.

В същото време, трябва да се отбележат някои съществени и положителни развития в законодателството, свързано пряко с правата и свободите на гражданите.

Анализът, който **Институтът за модерна политика** прави на законодателния процес, парламентарния контрол и поведението на

парламентарните групи в разглеждания период очертава следните основни констатации, оценки и препоръки:

1. Важни законодателни развития по правата на човека.

В контекста на трайните констатации и оценки на **Института за модерна политика** в предходните осем мониторингови доклада от 2009 г. насам, че е налице ерозия на гражданските права и правозащитен дефицит в процеса на приемане на законите, следва да се подчертае, че в изминалите от началото на годината сесии на 41-то Народно събрание се наблюдават някои **съществени положителни развития** на законодателните гаранции за правата на гражданите.

Така например:

а) След дългогодишно отлагане, НА 26 януари 2012 г. Народно събрание ратифицира **Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания**. България беше останала една от малкото държави, които не бяха ратифицирали този основополагащ международен инструмент. **Институтът за модерна политика** обръща внимание, че оттук насетне трябва да бъдат направени редица нормативни промени и да се приемат стратегически документи и планове, които да доведат до пълноценно прилагане на Конвенцията в българските административни практики и процедури. Същевременно, неприемливо е, че правителството и парламентът не проявиха воля да се ратифицира Факултативния протокол към Конвенцията и българските граждани няма да имат възможност да ползват най-важният конвенционен механизъм за международна защита на нарушени права на хора с увреждания – възможността да се обръщат към Комитета по правата на хората с увреждания при ООН.

б) Правителството внесе в Народното събрание **промени в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди**, с които се създава възможност за български физически и юридически лица да съдят държавата пред българските съдилища за нарушени права, гарантирани от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Държавата ще носи съдебна отговорност за вреди, причинени на граждани и организации от нарушения на правото на справедлив процес в разумен срок. Тази промяна отговаря на многобройните осъждания от Съда в Страсбург срещу България поради липса на вътрешноправно средство за защита в подобни случаи.

в) В същата посока са и приетите **допълнения в Закона за съдебната власт**, с които се създава нова Глава трета „а“ „Разглеждане на заявления за нарушаване правото на разглеждане

и решаване на делото в разумен срок". С приетите текстове се създава възможност на пострадалите от прекомерна продължителност на досъдебните и съдебни производства да поискат проверка от Инспектората към Висшия съдебен съвет, която да установи нарушено ли е тяхното право делото им да бъде разгледано в разумен срок. В случай, че се констатира, че е налице такова забавяне по вина на правоохранителните и съдебни органи, пострадалите ще имат възможност да сключат с държавата в лицето на министъра на правосъдието извънсъдебна спогодба за обезщетение. **Институтът за модерна политика** намира създаденото ново законово средство за защита на правото на справедлив процес за важна и смела иновация на българския законодател по подобие на добрите европейски практика в тази област. Производството по жалбите на пострадалите ще е бързо и ще приключва в четиримесечен срок. Интересите на държавния бюджет срещу неоснователно допуснати обезщетения са защитени – от една страна чрез двукратната преценка за причините на забавянето (веднъж от Инспектората и втори път от министъра на правосъдието), както и чрез предел на отпусканото обезщетение от 10 000 лева. За гражданите, които не са съгласни с размера на определеното обезщетение остава алтернативната възможност да потърсят правата си по съдебен път.

г) Приети бяха **промени в Закона за МВР**, с които се възприе стандартът „абсолютна необходимост“ при използването на оръжие, физическа сила и помощни средства от полицейските органи. Наред с това беше въведена забрана за използване на животозастрашаваща сила за задържане и предотвратяване на бягство в случаите на ненасилствени престъпление, както и правилото за предварително планиране на полицейските операции и тяхното контролиране в хода на изпълнението, така че всеки риск за човешкия живот и здраве да е минимален. **Институтът за модерна политика** в своите доклади и становища от последните три години системно е критикувал ръста на полицейско насилие в България. В този контекст, посочените нормативни промени, разработени в сътрудничество с организации като Хелзинския комитет и други компетентни граждански структури, са положителен знак за промяна в разбирането и практиката на изпълнителната власт и правителственото мнозинство. Те обаче остават незавършени без приемането на норми, въвеждащи европейските стандарти за ефективно и независимо разследване на случаи на жестоко, безчовечно или унижаващо отношение, произтичащи от практиката на Европейския съд в Страсбург.

д) Българските власти най-после създадоха национален превантивен механизъм в съответствие с Факултативния протокол към Конвенцията на ООН против изтезанията и другите форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание. С промени в **Закона за омбудсмана** от 1 юли 2012 г. тези функции се изпълняват от националния омбудсман.

е) Група народни представители от ДПС (Лютви Местан, Четин Казак, Юнал Лютфи и Тунчер Кърджалиев) внесоха **законопроект за допълнение на ратификационния Закон на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи**, с който се предвижда правителството да внася ежегодно в Народното събрание доклад за влезлите в сила решения на Европейския съд по правата на човека срещу България и предприетите мерки за тяхното изпълнение. Законопроектът е базиран на предложение на **Института за модерна политика** и отговаря на критиките на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) за „големи системни пропуски, допускани от България и водещи до повтарящи се нарушения на Европейската конвенция“. Това е важна стъпка към изпълнение на Резолюция 1823 на ПАСЕ „Националните парламенти: гаранти на човешките права в Европа“.

ж) **Промени в Закона за защита от дискриминация**, с които действащата нормативна уредба се съобразява по-пълно с европейското законодателство за равенство на половете и се създават редица задължения на органите на властта в тази насока.

2. Отделните лобистки пробиви се трансформират в засилено корпоративно влияние върху законодателството.

Още в своя първи мониторингов доклад за дейността на 41-то Народно събрание от декември 2009 г. **Институтът за модерна политика** въведе в публичното пространство терминът „сиво законодателство“, с който се обозначават законодателни актове, които прокарват частни и корпоративни интереси и/или ерозират правата и свободите на гражданите.

Водеща и системно присъстваща в докладите на Института оценка за тенденциите в законодателството пред последните три години е наличието на множество лобистки законови текстове. Част от тях бяха приети, а други осуетени след остри обществени реакции.

Тази тенденция се задълбочи в рамките на мониторинговия период. На третата година от мандата на 41-то Народно събрание може да се твърди, че лобистките пробиви вече не са изолирани случаи, които се дължат само на особеностите на днешното правителствено мнозинство. Наблюдават се лобистки инициативи и на депутати от опозиционни групи и независими. В същото време, самият характер на облагодателстването на отделни корпорации или водещи стопански субекти в дадени отрасли чрез конкретни законодателни промени става по-директен и неприкрит.

Всичко това дава основание на **Института за модерна политика** да подчертае, че е налице **системен проблем – законодателният процес и като цяло българската политическа система нямат изградени надеждни „предпазни мрежи“ срещу корпоративно влияние в ущърб на широкия обществен интерес**. В условията на икономическа криза се концентрира корпоративен натиск за усвояване на все по-ограничения публичен ресурс, което често минава през законодателни промени, отварящи икономически територии за дадени корпоративни групи за сметка на други. **„Когато законът контролира покупките и продажбите, първото което се купува и продава са депутатите“** – тези думи на един известен американски автор във висока степен са валидни за текущото състояние на законодателния процес у нас.

Друга тенденция е, че обществените обсъждания, съпътстващи спорните законопроекти, най-често не успяват да разрешат тежките дилеми при сблъсъка на обществения с частните интереси и решаващ аргумент остават уличните протести. Извън този мониторингов период са такива емблематични примери за това като ГМО, АСТА и шистовия газ. От началото на тази година в емблема на проникването на корпоративното влияние в законодателния процес се превърнаха поправките в Закона за горите. Трябва да се има предвид обаче, че една от опасните последици от пренасянето на процеса на съгласуване на интереси и гарантиране на обществения интерес извън институциите е, че лобистките поправки, които не привличат обществено и медийно внимание, се превръщат в своеобразен „скрит дневен ред“ на парламента. Често това става чрез поправки, внесени между две четения на даден законопроект и тихомълком прокарвани до гласуване в пленарната зала от коалиции по интереси, които понякога са несъчетаеми от партийно-политическо гледище.

➤ **Лобистките закони – скритият дневен ред на парламента:**

По отношение на изминалата сесия без претенции за пълна изчерпателност може да бъде очертан цял каталог от законопроекти, които съдържат открито лобистки текстове:

- Промени в Закона за горите:

Вносител: Министерски съвет

Състояние: приет

Лобистки интерес 1: Още в предходния мониторингов доклад на Института за модерна политика от началото на 2012 г. се подчерта открито лобисткия характер на законопроекта (т.нар. «поправка «Витоша ски»), която целеше пряко да облагодетелства конкретни корпорации в сферата на планинския туризъм като

облекчава изграждането и ползването на ски писти и лифтове. В рамките на отминалата сесия на парламента законът предизвика остра обществена реакция и под натиска на улични протести президентът наложи отлагателно вето, което беше подкрепено от Народното събрание. В окончателно гласувания вариант най-директните лобистки текстове отпаднаха. В крайна сметка парламентът гласува строителните разрешения да важат 20 години и да се узаконят съществуващите вече ски лифтове и влекае без документи. Така земята под съоръженията няма да се вади от горския фонд. За строежа на нови ски лифтове и съоръжения остава старият режим – с промяна на предназначението на земята.

Лобистки интерес 2: С изменения, направени от водещата по закона Комисия по земеделие и гори между двете гласувания се даде възможност за биомаса да се смята не само отпадъчната дървесина, но и всяка, която не попада в категориите „едра“ и „средна“ технологична дървесина. На практика това облагодетелства компаниите-производители на енергия от възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) от биомаса. Поправката беше прокарана от народния представител от ГЕРБ Емил Димитров въпреки протестите на представители на дърводобивния отрасъл. С нея се увреждат пряко икономическите интереси на малките и средни предприятия, които произвеждат различни технологични продукти от дребна дървесина. Тези дървообработващи предприятия функционират в пазарна среда и при пазарни условия, докато на облагодетелстваните с поправката ВЕИ предприятия е гарантирано от държавата изкупуване на произведената енергия при преференциални завишени цени. Освен лобисткия характер на поправката, трябва да се подчертае и нейната нецелесъобразност – по дефиниция производството на енергия от ВЕИ се прави на базата отпадъчни материали от дървесина, докато в случая се позволява използването на пълноценна дървесина, с което се ограничава „зеления“ характер на тези енергийни производства.

Лобистки интерес 3: По предложение на депутатите от ГЕРБ Емил Димитров и Десислава Танева, внесено между двете четения на закона, се разгледа поправка в Закона за лова и опазване на дивеча, според която средствата от годишната наемна цена от стопанисване на дивечовъдни участъци ще се използва за финансиране на дейности не както досега само на територията на стопанисвани от държавата участъци, но и в участъци, които се стопанисват от частни субекти. С други думи – с държавни пари да бъдат облагодетелствани частни фирми, стопанисващи дивечовъдни участъци. Тази лобистка поправка беше приета от Народното събрание, оставайки незабелязана под шумотевницата около протестите за поправката за ски пистите. Едва след президентското вето и повторното приемане на закона тя отпадна. Показателно за интензитета на лобисткия натиск е пораждането на разноцветна коалиция по интереси между депутати от управляващото мнозинство и опозицията. По време на обсъжданията в земеделската комисия по върнатия от президента

закон депутатката от ДПС Петя Раева отново предложи идентичен текст, който обаче оттегли след протест от присъстващи екоорганизации и сдружения от горския бранш.

- Промени в Закона за тютюна и тютюневите изделия:

Вносител: н.п. Емил Димитров (ГЕРБ) като предложение между двете четения, допълнено в пленарна зала от н.п. Камен Костадинов (ДПС) .

Състояние: приет.

Лобистки интерес: Забранява се търговията и производството на т.нар. цигарена гилза (заготовка за цигари). Годишният оборот на производителите на хартия, филтри, опаковки за цигари възлиза на около 100 млн. лв. В България основен производител на цигарени гилзи е тютюневият комбинат "Юрий Гагарин"-Пловдив, чиято собственост се свързва с Първа инвестиционна банка (ПИБ). Освен предполагаемите сериозни икономически последици от забраната като закриване или изнасяне в чужбина на производството на тази фабрика, само ден след приемането на този лобистки текст акциите на дружеството на фондовата борса в София се сринаха с 12 %. Пряко облагодетелстван от забраната е най-големия производител на цигари у нас "Булгартабак холдинг" и дистрибуторите на цигари, които имат интерес от спирането на производството и търговията с т.нар. цигарени гилзи.

- Промени в Закона за акцизите:

Вносител: н.п. Венцислав Върбанов, независим (напуснал ПГ на Синята коалиция)

Състояние: внесен като предложение между двете четения на законопроекта и оттеглен.

Лобистки интерес: Предлагаше се да се върне структурата на акциза за цигарите от преди 2009 г., която ползваше държавната по онова време компания „Булгартабак“. Днес „Булгартабак“ е в частни ръце и поправката би го облагодетелствала за сметка на чуждестранните производители и вносители. Според предложението специфичният акциз за облагане на цигарите, който се определя като твърда сума, дължима от всеки 1000 къса цигари трябваше да падне четирикратно от 101 лв. на 25 лв. Като компенсация на това намаление пропорционалният, или "адвалорен" акциз трябваше да нарастне от 23% на 56%. Последствията щяха да бъдат запазване на общата тежест на акциза, повишаване на цените на луксозните марки и запазване на ценовите равнища на евтините. Буди тревога, че такава намеса в пазара, осъществявана чрез лобистки законов текст, не получи официална оценка от парламентарната Комисия по бюджет и финанси, тъй като беше предложението беше оттеглено непосредствено преди заседанието на комисията за разглеждане на законопроекта. По

данни от средствата за масова информация вносителят възнамерява да внесе лобисткия текст отново през есенната сесия, когато започва разглеждането на данъчното и акцизното законодателство за следващата бюджетна година.

- Промени в Закона за физическото възпитание и спорта:

Вносител: Министерски съвет

Състояние: приет

Лобистки интерес: Отпадането на изискването за провеждане на търг при отдаване под наем на спортни обекти и съоръжения публична държавна и публична общинска собственост означава отпадане на ясните и прозрачни правила на търга, които гарантират публичност и възможност за участие на всички заинтересовани страни при равни условия. В конкретния случай това ще може да се извършва чрез пряко договаряне, при което всеки кмет или областен управител ще може да удовлетвори нуждите на близки до него или до политическото ръководство на управляващата партия спортни клубове или организации. Същият риск съществува и при учредяване на вещно право на ползване върху общинска собственост без търг или конкурс, при което договорки на тъмно между отделни общински съветници ще заменят възможността за състезание между различни кандидати и спечелване на конкурса от подалия най-добрата оферта.

- Промени в Закона за безмитната търговия:

Вносител: Първият законопроект е внесен от Емил Василев (РЗС) на 20.01.2012 г., а вторият на 11.05.2012 г. от „коалиция по интереси“, включваща депутати от „Атака“ и независими (напуснали „Атака“ и РЗС) – Камен Петков, Димитър Карбов, Димитър Колев, Огнян Тетимов, Кирил Гумнеров, Калина Крумова, Стоян Иванов, Цвета Георгиева, Валентин Иванов, Тодор Великов, Дарин Матов, Димитър Чукарски, Огнян Пейчев, Борислав Стоянов, Венцислав Върбанов, Явор Нотев.

Състояние: обсъждане

Лобистки интерес: Лобист за подобни законодателни промени е Българската асоциация за безмитна и травъл ритейл търговия, която обединява фирми с такъв предмет на дейност. Предложенията предвиждат лицензите за безмитна търговия на всички оператори до 2008 г. да бъдат възстановени в срок до два месеца, като се урежда ползването на сграден фонд и отчитането на продажбите като износ, а лицензите да могат да се отнемат чак от 2017 г., когато безмитната търговия вероятно ще бъде забранена в ЕС.

- Промени в Закона за възобновяемите енергийни източници:

Вносител: независимите депутати (напуснали „Атака“ и РЗС) – Кирил Гумеров, Огнян Пейчев, Димитър Карбов, Огнян Тетимов, Дарин Матов, Стоян Иванов

Състояние: оттеглен

Лобистки интерес: Поради невъзможност да се посрещат високите преференциални цени, по които се изкупува енергията от възобновяеми източници, в началото на 2012 г. правителственото мнозинство отмени законската преференция за всички бъдещи подобни инвестиции. Разглежданият лобистки текст от своя страна цели да облагодетелства инвеститорите в заварени, но невъведени в експлоатация енергийни обекти, произвеждащи енергия от възобновяеми източници. Икономическият смисъл на предложението е в това такива инвеститори да се възползват от вече изоставената от законодателя висока преференциална цена, по която държавата изкупува произведената от тях енергия. Приемането на такъв лобистки текст би довело и до по-висока крайна цена на електроенергията, която се заплаща от потребителите.

- Промени в Закона за ветеринарномедицинската дейност:

Вносител: Законопроектът е внесен от Министерския съвет, лобистката поправка е направена по предложение на парламентарната Комисия по земеделие и гори

Състояние: приет на първо четене

Лобистки интерес: Сnižаване на ефективния ветеринарен контрол при продажбата на медикаменти за животни, което облагодетелства търговците на препарати, но създава рискове за потребителите на храни от животински продукти. Според предлаганите поправки такива препарати ще могат да се купуват от складове на едро от самите фермери с рецепта, издадена от ветеринар. Така обаче не е ясно кой ще контролира приема на тези лекарства и това ще доведе до безразборно третиране с препарати, а в последствие всички ще ядат месото на животни, лекувани без контрол.

- Промени в Закона за птищата:

Вносител: Законопроектът е внесен от Министерския съвет, а лобистката поправка е внесена между двете четения от депутатите от ГЕРБ Станислав Иванов и Антоний Йорданов. Предложения в подобна посока правят и н.п. Четин Казак от ДПС, Светослав Товчев, Иван Вълков и Веселин Давидов от ГЕРБ, които ги оттеглят, за да подкрепят предложенията на Станислав Иванов и Антоний Йорданов.

Състояние: приет

Лобистки интерес: С оглед повишаване на безопасността на движение по пътищата правителството внася в Народното събрание законопроект с предложение за забрана за изграждане на рекламни съоръжения (билбордове) по автомагистралите и скоростните пътища и за значително ограничаване на рекламите в останалата пътна мрежа. Под лобисткия натиск на рекламната индустрия обаче, тези разпоредби, предложени от Министерския съвет, бяха дерогирани на парламентарно ниво в Комисията по регионална политика и местно самоуправление. Конкретното предложение за отпадане на забраната е направено от двама депутати от мнозинството и е подкрепено от комисията, след което и в пленарната зала.

- Закона за съхранение на въглеродния диоксид в земните недра:

Вносител: Министерски съвет

Състояние: приет, 02.02.2012 г.

Лобистки интерес: Законът въвежда използването на специфична технология, която по света е смятана за експериментална и опасна, за извличане на въглероден диоксид от атмосферния въздух и неговото складиране в земните недра. Технологията е въглеродният диоксид да се улавя от въздуха, да се втечнява и да се инжектира дълбоко под земята за дългосрочно съхранение. Така според правителството ще се намалят емисиите парникови газове. Легализирането на тази технология у нас, наред със сериозните екологични и здравни рискове за гражданите, ще облагодетелства частните компании, които я прилагат. Показателно за екологичните рискове е и отрицателното становище по закона на парламентарната Комисия по околната среда и водите.

- Промени в Закона за устройство на Черноморското крайбрежие:

Вносител: Министерски съвет

Състояние: приет на първо четене

Лобистки интерес: Законът предвижда драстично ограничаване на възможностите за строителство в 100-метровата зона от морското крайбрежие. На практика всички инвестиционни проекти в тази зона в черноморските общини без влязъл в сила общ устройствен план (ОУП) ще бъдат възпрепятствани. Това се прави въпреки, че по оценка на самите народни представители действащите ограничения за застрояване в тази зона са достатъчно рестриктивни и ограничиха презастрояването след приемането им през 2008 г. В условия на икономическа криза и ограничен интерес към инвестиционните имоти, законът ще облагодетелства инвеститорите на вече построени имоти или тези в малкото общини, които имат действащ ОУП, ограничавайки свободната

пазарна конкуренция. Казано илюстративно, може да се стигне до следния парадокс – ако бъде приет ОУП на Варна, известната „Алея първа“ до варненския плаж потенциално би могла да бъде застроена и това не се спира от този закон, а скалистият и неизползван нито за туристически, нито за земеделски цели, бряг на юг от Поморие, където общината се стреми да насочи инвеститорски интерес ще остане под забрана за строителство.

- Закон за предучилищното и училищното възпитание:

Вносител: Министерски съвет

Състояние: приет на първо четене

Лобистки интерес: В частта „Оценяване и одобряване на проекти на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти“ е премахнат досегашният лимит от 3 учебника по всеки предмет без по същество да е променена досегашната процедура за оценяване на учебниците. Липсват обективни критерии и тестване на новите учебници в реална среда с участие на ученици. Това създава риск от субективизъм при назначаването от министъра на образованието на оценители и при самото оценяване, което създава условия за фаворизиране и клиентелизъм на издателския пазар на учебници.

► Препоръки на Института за модерна политика:

Прекомерното корпоративно влияние върху законодателството нарушава баланса на интереси в обществото и отдалечава управлението от гражданите. За да се ограничи и преодолява този системен проблем **Институтът за модерна политика** подчертава, че е крайно необходимо да бъдат приети подходящи правила и практики за:

- публикуване в интернет сайта на Народното събрание на всички предложения, които народните представители внасят между двете четения на даден законопроект;
- разкриване на информация за организациите и лицата, които лобират пред парламента и правителството за промени в законодателството, за техните източници на финансиране и вписване на всички подобни предложения за промени в законодателството в нарочен публичен регистър;
- възстановяване на консултативния съвет по законодателството в Народното събрание, но в реформиран вид – с участието не само на представители на правните академични среди, но и с представители на компетентни граждански структури.

3. Непрозрачни назначения от парламента.

В рамките на разглеждания период продължи лошата практика кандидати за контролни, регулаторни и други висши държавни органи от квотата на Народното събрание да бъдат избирани недостатъчно прозрачно и без публични изслушвания.

Типични примери за тази лоша парламентарна практика бяха избирането на:

- членове на Комисията за защита от дискриминация - 12 юли 2012 г.;
- член на Комисията за финансов надзор - 22 май 2012 г.;
- председател на Икономическия и социален съвет - 1 февруари 2012 г.;
- управител на Националната здравноосигурителна каса - 30 март 2012 г.

Предложените в началото на годината от **Института за модерна политика** конкретни промени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, все още не са внесени и разгледани, въпреки изразената готовност за това от представители на различни парламентарни групи.

Институтът за модерна политика за пореден път настоява тази лоша практика да бъде преустановена. Липсата на реални изслушвания, чрез които да се тестват професионалните качества, визия и интегритет на кандидатите не е „патент“ на днешното мнозинство. Но това не може да бъде оправдание тази лоша практика да продължава. Обществената чувствителност и европейските критики към назначенията на хора със спорна биография вече е многократно завишена. Парламентът най-сетне трябва да даде тон като избира добри професионалисти, а не партийно удобни назначенци. Това ще издигне авторитета на НС, но и ще лекува хроничното недоверие на обществото към органите на властта. Номинациите трябва да бъдат извадени от задкулисието и поставени под прожекторите на гражданския и медиен контрол.

В тази логика, **Институтът за модерна политика** оценява положително приетите процедури за публично изслушване на кандидатите за Висшия съдебен съвет от парламентарната квота. Сега е необходимо този процес да се отвори още по-широко към медиите и гражданското общество, чиято същинска роля на коректив трябва да се прояви именно при задаването на въпроси за професионалните качества и репутация на легитимно номинираните от парламентарните групи кандидати.

По повод този предстоящ избор на членове на Висшия съдебен съвет (ВСС) се повдигнаха и някои въпроси, които имат конституционни измерения, поради което **Институтът за модерна политика** изразява следното становище:

- В публичното пространство, в т.ч. от парламентарни среди, се изтъкнаха аргументи за премахване на парламентарната квота във ВСС чрез бъдеща конституционна промяна. Твърди се, че избраните от Народното събрание членове на ВСС били „политическа квота“ и това пречело на нормалната и независима работа на съдебната власт. Задълбоченият анализ на конституционния смисъл на различните квоти чрез, които се конституира Висшият съдебен съвет показва, че подобна теза е неоснователна и неприемлива. Парламентарната квота, излъчена от пряко избрания от народа парламент, има функцията на опосреден граждански контрол върху съдебната власт. Тя е единствената форма на обществено влияние върху съдебната система, чрез която не се допуска нейното пълно капсулиране и самозатваряне с всички потенциални негативи, които биха произтекли от това. Възможността в „правителството на съдебната власт“ да бъдат излъчвани и представители не от самата съдебна гилдия, а от натоварените с доверието на преобладаващата част от гражданското общество парламентарни партии и групи, е форма на публична отговорност на съдебната власт пред обществото. Пряко избраният парламент е легитимен представител на суверенния народ в условията на парламентарно управление, за разлика от представителите на съдебната власт, които при действащата конституция не са натоварени с доверието на гражданите и не се отчитат пред тях. Друг е въпросът, че през годините се стигна до прекалено партизиране на избора на парламентарната квота, задкулисни договорки и непрозрачност. Но пътят за преодоляването на тези негативни тенденции не е чрез премахване на парламентарната квота, което би довело до самозатваряне на съдебната власт, а чрез публични изслушвания на номинираните кандидати, в които медиите и гражданските организации могат да участват с въпроси и сигнали. Обективността изисква да се подчертае, че от непрозрачност и задкулисие са белязани не само досегашните избори на парламентарната квота във ВСС, но и в не по-малка степен на магистратската квота.

- Буди недоумение обстоятелството, че Съюзът на съдиите в България се ангажира с номинации на кандидати за ВСС пред Народното събрание. Това показва непълно разбиране на някои основни принципи на съвременния конституционализъм и на дълбокото съдържание на принципа за разделение на властите. Всяка гражданска организация или отделен гражданин има своето конституционно право да отправи петиция с предложение за номинация на кандидати. Но една организация на публични служители – действащи съдебни магистрати, които са част от съдебната власт – ако се ангажира с номинации би следвало да го направи в рамките на общото събрание на съдиите, които излъчват своя собствена квота във Висшия съдебен съвет. Издигането на кандидати от представители на съдебната пред законодателната власт при избора на парламентарната квота съставлява недопустима, макар и косвена, намеса в правомощията

и суверенитета на законодателната власт, като една от трите разделени власти. Подобен акт е толкова неприемлив от гледище на държавността, колкото би бил случаят ако група народни представители или министри излъчат свои номинации за ВСС пред общото събрание на съдиите с цел да бъдат избрани от магистратската квота. Това смесване на статута на публичен служител с изразяването на „независима гражданска позиция“, както се представя пред обществеността издигането на кандидати за парламентарната квота от Съюза на съдиите, е също толкова неприемливо колкото политическите оценки от страна на министъра на вътрешните работи за конкретни съдебни актове, които се представят като „гражданска“, а не институционална позиция.

4. Парламентарен контрол върху службите за сигурност и използването на СРС.

През изминалите две сесии Народното събрание бе активно в контрола върху дейността на МВР и службите за сигурност. На практика бяха използвани всички парламентарни процедури за контрол върху правителството в тази сфера – от дейността на специализираните парламентарни комисия, през създаването на временна комисия с мандат да проучи случаи на полицейско насилие и актуални въпроси и питання към вътрешния министър, до внесения вот на недоверие към правителството заради „провал в политиката в областта на вътрешните работи и правосъдието“.

От това многообразие на парламентарната практика за контрол върху МВР и службите за сигурност **Институтът за модерна политика** подчертава две важни развития от последния мониторингов период:

- Създаването на временни анкетни комисии за проучване на случаи на полицейско насилие.
- Продължаващото изпълнение на ангажмента за съобразяване на Закона за СРС с правозащитните стандарти.

4.1. Създаване на временни анкетни комисии за проучване на случаи на полицейско насилие:

През януари 2012 година бе отбелязан своеобразен пик в случаите на съмнения за полицейско насилие. За кратко време общественото и медийното внимание бяха привлечени от три случая на сериозни съмнения в правомерността на действията на правоохранителните органи: смъртта на важен свидетел по време на полицейски действия при разследването на убийството на Мирослава Николова в Перник, полицейско насилие при разпитите на лица в Скравена и насилие при полицейска операция срещу семейство Начкови в Мирвяне.

Народното събрание реагира бързо на обществените съмнения в действията на полицията и с решение на основание чл. 79, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 34 от Правилника за организация и дейността на Народното събрание, на 1 февруари 2012 г. създаде *Временна анкетна комисия за проучване фактите и обстоятелствата относно случаи, изнесени през последните дни в медийното пространство, на полицейско насилие, както и на опити за оказване на влияние и политически натиск върху правоохранителните и правораздавателните органи.*

Институтът за модерна политика оценява по принцип положително този акт на парламента, защото анкетните комисии, като форма на парламентарен контрол, са значително по-ефективни от общия петъчен парламентарен контрол в случаи, които изискват събиране на важна информация от различни източници, каквито са случаите на полицейско насилие. Потвърждение на това е общият парламентарен контрол, осъществяван през 2010 г., когато също имаше няколко шумни случая на полицейско насилие и съмнения за произвол – случаите „Кърджали“, „Горна Оряховица“ и др. Тогава тези теми бяха разгледани в редица заседания, но контролът бе сведен до формалност и вътрешният министър предоставяше едностранно информация, която често имаше необосновано защитен уклон към действията на полицията. Типичен пример беше случая с претърсването на дома на сем. Мустафови в Кърджали през 2010 г., когато пред парламента министърът на вътрешните работи отрече да е извършено полицейско насилие, а в последствие прокуратурата намери, че има достатъчно данни за извършено престъпление при въпросната полицейска акция и образува наказателно производство. Обратно, в разглеждания период анкетната комисия и неформалната, „алтернативна комисия“, съставена от опозиционни депутати, проведе много по-всестранно и задълбочено проучване. Само според официалните данни от доклада на анкетната комисия са проведени 15 заседания, половината от които открити, множество изслушвания на граждани и полицейски служители, изискани са редица документи и справки.

Институтът за модерна политика подчертава обаче, че големият недостатък на тази анкетна комисия беше, че не се създаде на паритетен принцип, което доведе до неучастие на опозиционни представители. Лоша практика от страна на едно парламентарно мнозинство е да се съставят анкетни комисии без участието на опозицията, което поставя под сериозно съмнение кредитбилността на констатациите и изводите от техните проучвания.

В резултат се стигна до необичайна парламентарна практика – сформирането на неформална група от народни представители от опозицията за изясняване на случая в Перник. На практика, се получи, че са налице два доклада по случая – официалният – на анкетна комисия, доминирана от управляващите, и „алтернативен“ – на опозицията. Всичко това, без съмнение, не позволи да се осъществи достатъчно ефективен контрол върху МВР по този случай поради едностранчивите политически интереси, представени в двете комисии.

Въпреки този негативен прецедент, **Институтът за модерна политика** още веднъж подчертава, че самостоятелното проучване на парламентарните анкетни комисии е по-ефективен способ за контрол, допринася съществено за по-обективно изясняване на обстоятелствата и действията на полицейските служители и насърчава справедливото санкциониране на виновните, в сравнение с преобладаващата досегашна практика на общия петъчен парламентарен контрол. Парламентарният контрол върху изпълнителната власт за системни пропуски при разследването на случаи на полицейско насилие е важен отговор на Народното събрание на критиките на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ), която през миналата година, с Резолюция от 26 януари 2011 г., посочи България като страна с „големи системни пропуски“ поради допуснати смъртни случаи и насилие върху лица, намиращи се във властта на правоохранителните органи или липса на ефективно разследване на тези случаи.

4.2. Продължава системното неизпълнение на ангажимента за съобразяване на Закона за СРС с правозащитните стандарти:

Вече втора година остава неизпълнен остава ангажиментът на правителството и подкрепящото го парламентарно мнозинство за съобразяване на Закона за СРС с правозащитните стандарти.

Институтът за модерна политика припомня, че след скандалите с подслушванията и доклада на парламентарната подкомисия за контрол на СРС, който установи злоупотреби от страна на МВР и службите за сигурност (януари 2011 г.), както и в отговор на общественото напрежение и критиките от граждански организации, в т.ч ИМП, и от Европейската комисия, управляващите поеха през февруари 2011 г. 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 м.август 2012 г. този ангажимент все още не е изпълнен.

Нещо повече, продължават тревожните констатации и оценки на парламентарната Подкомисия за контрол на СРС в Народното събрание, която осъществява активен парламентарен контрол върху МВР и службите за сигурност в рамките на своя предмет на дейност. В годишния доклад на Подкомисията за 2011 г., внесен в Народното събрание на 4 юли т.г., който е приет с консенсус от представителите на всички политически сили в подкомисията се изтъква:

- „Анализът на контролната дейност по ЗСРС води до извода, че използването на СРС не е „изключителен“ способ и не се използва, когато вече са изчерпани всички други способности и средства на оперативно-издирвателната дейност и разследването, а разследващите органи го използват преимуществено като конвенционален способ за събиране на информация“.

- "Действащото законодателство не осигурява необходимия баланс между нуждите на обществото от защита на лични права и свободи на гражданите и борбата с престъпността."
- "Правоохранителните и правоприлагащите органи не познават добре възможностите за събиране на информация и доказателства за извършена престъпна дейност и не разполагат с необходимата компетентност и професионална подготовка за събиране на годни доказателства с предвидените в НПК други методи и способности за предотвратяване, пресичане и разкриване на престъпна дейност, и преимуществено използват СРС като основен метод."

В изводите на подкомисията се подчертава също, че практиката "акаунт", известна още като "виртуален достъп до харддиск", която не е регламентирана в закона, продължава.

Прекомерното и недостатъчно ефективно използване на СРС се вижда и от изнесената статистическа информация за 2011 г., според която през годината са приложени 13 624 СРС спрямо 7881 души, а от тях са изготвени 3557 веществени доказателства. Само 747 от тях са използвани в съда. Откази за прилагане на СРС са 116, а 639 пъти е отказан достъп до трафични данни по Закона за електронните съобщения. Прави впечатление огромният брой разрешения за проследяване на трафични данни – над 58 000

Тревожен е обобщеният анализ, който подкомисията прави, както следва:

- Общият брой на исканията за използване на специални разузнавателни средства е намалял, поради намаляване на броя на подадените искания от прокуратурата и ДАНС и новосъздадената порочна практика да се обединяват няколко способа в едно искане. Наблюдава се спад с 44 % на исканията при прокуратурата и 19 % при ДАНС.
- За сметка на това, при органите на Министерство на вътрешните работи броят на исканията за използване на специални разузнавателни средства се наблюдава сериозен ръст. През 2011 г. е отчетено увеличение от 26 % спрямо 2010 г.
- Наблюдава се трайна тенденция на увеличение на прилагане на специални разузнавателни средства по брой лица. През 2011 г. специални разузнавателни средства са приложени спрямо 7881 български граждани. Спрямо 2010 г., през 2011 се наблюдава ръст от 30 %.
- Увеличава се и прилагането на подслушването като оперативен способ с 20 % спрямо 2010 г.
- Намалява броят на изготвените веществени доказателствени средства спрямо броя на контролираните лица: от 62 % през 2010 г. на 45 % през 2011 г.
- Констатира се промяна в баланса между хартиените носители на информация и електронния (оптичен диск) и акаунт в полза на последните. Очевидно високата натовареност на специалните структури не дава възможност за отразяване на приложените СРС на хартиен носител. Предоставянето на електронен носител или чрез „акаунт“ крие редица рискове за нерегламентирано използване на информация и затруднява контрола.

На този фон звучат още по-тревожно предложенията за законови промени, които биха позволили използване на СРС във връзка с разследвания на престъпления срещу избирателната система, тъй като при липсата на ефикасни гаранции срещу политическа

злоупотреба със СРС тази практика лесно би могла да се изроди в репресивна мярка срещу политическия опонент.

5. Необходимост от по-ефективно съгласуване на интересите в рамките на законодателния процес.

Институтът за модерна политика подчертава дефицита на ефективно съгласуване на интересите в рамките на законодателния процес. Потвърждение на това са, например, множеството обсъждания по спорните поправки в Закона за горите с участието на екологични и граждански организации в процеса на първоначалното приемане на закона. Всички основни аргументи срещу спорните поправки бяха нееднократно представяни пред постоянните комисии на парламента, но не бяха взети предвид. Те бяха чути едва след организирането на серия от протестни действия.

На другия полус е случаят с шистовия газ. Решението на правителството за проучване бе взето без обсъждане и съгласуване на интересите. Последваха остри протести, които доведоха до популистка реакция, не се взе информирано решение с отчитане на всички засегнати интереси и се стигна до пълната забрана за проучване. Наложиха се тази забрана да бъде ревизирана, защото спря дори конвенционалните проучвания за добив на природен газ.

Казано с други думи, в процеса на съгласуване на интересите между различните социални групи и заинтересовани среди напоследък имаме откровени парадокси: Законът за горите въпреки многократно обществено обсъждане бе приет във вид, който извади хората на улицата, а решението за добиване на шистов газ бе взето толкова непрозрачно, че протестите изместиха всяка разумна и информирана дискусия.

Подобен механизъм на действие не отговаря на критериите за стабилна и зряла демократична система. Нещо повече, изнасянето на съгласуването на интересите извън институциите крие сериозни рискове от изкривяване на обществения интерес, тъй като „на улицата“ често се чуват само гласовете на определени социални групи или по-активни среди, които невинаги са представителни за общественото мнение и не изчерпват разнообразието от граждански интереси. Нещо повече, гражданските протести могат да бъдат разглеждани и като възпрепятстващи консолидирането на информирано и задълбочено обществено мнение, защото те са реактивни, изискват мигновени резултати и не съдържат механизми за предпазване от „тиранията на мнозинството“. Те отнемат донякъде правото на представителство на интересите. В комбинация с популизма те могат да доведат до един недемократичен по своята същност процес на вземане на решение и да приблизят гражданските акции

повече до групите за натиск, отколкото до идеалите за активно гражданство*.

Всичко това налага институционализирането на механизми за оценка на обществената необходимост, за отчитане на законодателните предложения на различните граждански групи и организации, оценката на тяхното въздействие и проучването на общественото мнение за тях. Общоприета практика в развитите демокрации, например, е парламентите да разполагат със свои изследователски центрове като част от структурата на парламентарната институция. Макар и с различен профил (някои са ориентирани повече към правните изследвания, други са по-интердисциплинарни), подобни изследователски центрове играят съществена роля в експертното обезпечаване и цялостната оценка на обществения и правен контекст, в който се предлага дадена законодателна промяна. Този тип парламентарни изследователски центрове обслужват дейността на законодателния орган, неговите комисии и депутатите като им предоставят независим от частни интереси експертен и изследователски продукт. Тяхното финансиране с публични средства от бюджета на парламента е гаранция за независимост от външните пазарни условия и за обслужване на държавния интерес, който се олицетворява от легитимно избрания от гражданското общество парламент.

В този смисъл, **Институтът за модерна политика** подчертава значението на изследователския център на Народното събрание – Националният център за изучаване на общественото мнение (НЦИОМ). Парламентът трябва да разполага със собствен помощен инструментариум за оценка на общественото мнение за законодателния процес, при това финансиран с публични средства, за да не изпада под въздействие на организирани специални интереси. Необходимо е по-активно ръководството на Народното събрание и постоянните комисии, както и отделните народни представители да възлагат и да ползват изследователските продукти на НЦИОМ в процеса на съгласуване на интереси, оценка на необходимостта от нормативни промени и на въздействието на действащи нормативните актове.

Раздел II. Преглед и анализ на парламентарния контрол

1. Количествен анализ

А) Обща характеристика

За периода 01.01 – 31.07.2012 г. в рамките на парламентарния контрол са отправени общо 927 въпроси и питання (823 въпроси и 104 питання)². В сравнение с предходни мониторингови доклади на

* Павлова, Петя. Кой и как решава: случаят с шистовия газ. Дип.раб. социология, София, 2012.

² В рамките на периода 1.01.2012 до 31.07.2012 г. са поставени 927 въпроси и питання, от които 95 ще намерят отговор в следващия период.

Министрите са отговорили на устно и писмено на 832 въпроси и питання.

Института за модерна политика, данните от този период показват висок интензитет на парламентарния контрол (виж сравнителни данни с предходни периоди в Таблица 1).

Таблица 1

Брой въпроси и питання				
Период	Общ брой	Брой въпроси	Брой питання	Средна норма
За периода януари-юли 2012	927	823	104	3.9

Активно са участвали в контрола 125 народни представители, т.е. повече от половината от състава на парламента.

При сравнение с данните от предходни доклади на **Института за модерна политика** се отбелязва тенденция на повишаване активността на народните представители. Така в предходния наблюдаван период депутати, които участват в парламентарния контрол, са едва 87. Със 7 повече са участващите депутати в настоящия период при сравнение с достигнатия до сега максимум от 118 народни представители за периода юли – декември 2010 г.

От участващите в контрола народни представители 74 са задали само въпроси, 43 са задали въпроси и питання, а 8 само питання. 57 от тях са били самостоятелни вносители, 54 са били вносители и съвносители, а 14 – само съвносители.

Таблица 2

Брой депутати, отправили въпроси и питання					
Период	Общ брой	Основни вносители	Само съвносители	Съвносители и вносители	Пасивни депутати
За периода януари-юли 2012	125	57	54	14	115

Въпреки тенденцията на повишаване на активността, отново остава значителен броят (115) на народните представители, които не са участвали в процедурите за парламентарен контрол.

Средната норма на въпроси и питання измежду всички народни представители за този период е 3.9, а средната норма измежду активните народни представители е 7.4.

Броят на народните представители, които са надхвърлили средната норма, тоест задали са повече от 7 въпроси и питання, е 38. Тяхната тежест спрямо активните народни представители е 30,4 %. На нивото на средната норма въпроси и питання са 9 депутати, като тяхната тежест е 7,2%. Най-голям дял (62,4%) от народните представители (78 души) са под средната норма на зададени въпроси и питання.

Б) Активност на отделните парламентарни групи

ПГ на „Коалиция за България“

Най-голямата опозиционна група - „Коалиция за България“ (ПГ на КБ) запазва лидерската си позиция в парламентарния контрол. Депутатите от парламентарната група на КБ са задали общо 537 въпроси и питання към министрите (464 въпроси и 73 питання). Тежестта на ПГ на КБ в общия брой въпроси и питання е 58 %. През този период **всички депутати от тази парламентарна група** са взели участие в контрола. 22 са отправили и въпроси, и питання, а 18 само въпроси. Основните вносители са 13, а 25 са били и вносители, и съвносители на въпроси и питання към министрите. 2 народни представители са били само съвносители. Средната норма на въпроси и питання на народен представител на ПГ на КБ е 13.4, което е над средната за НС. Спрямо нормата на участващите активно в контрола народни представители, която в този период е 7.4 за целия парламент, за ПГ на КБ средната норма измежду е 13,4 и отново надвишава нормата за парламента.

Най-активни народни представители през този период са **Димчо Михалевски**, който е отправил 98 въпроси и питання (79 въпроси и 19 питання). На втора позиция се нарежда **Корнелия Нинова** с 50 въпроси и питання. На трета позиция, непосредствено след К. Нинова се нарежда **Мая Манолова**, която е участвала в контрола с 49 въпроси и питання (46 въпроси и 3 питання).

ПГ на Синята коалиция

ПГ на Синята Коалиция продължава да заема второ място по активност в парламентарния контрол. В разглеждания период народните представители от тази парламентарна група са отправили 148 въпроси и питання (140 въпроси и 8 питання). Тежестта на ПГ на СК в общия брой въпроси и питання е 16%.

В контрола са взели участие 12 народни представители, а само двама не са участвали. 6 от народните представители са задали въпроси и питання, 6 само въпроси. 7 от депутатите са били основни вносители, 5 вносители и съвносители.

Средната норма на въпроси и питання на народен представител от ПГ на Синята коалиция е 12,3, което отново е над средната за НС.

Най-активни народни представители от ПГ на Синята коалиция са: **Иван Николаев Иванов** с 54 въпроси и питання (51 въпроси и 3 питання), на втора позиция е **Ваньо Шарков** с 24 въпроси и питання (23 въпроси и 1 питане). Трета позиция заема **Мартин Димитров** с 19 въпроси и питання (17 въпроси и 2 питання).

ПГ на „Атака“³

³ ПГ на АТАКА в този период се състои от 10 народни представители

Трета позиция заема ПГ на „Атака“ с общо 92 въпроси и питання (85 въпроси и 7 питання). Тежестта на групата в общия брой въпроси и питання е 10%.

100% от народните представители на ПГ на „Атака“ са взели участие в процедурите за парламентарен контрол. От тях 4 са задали въпроси и питання, а 6 само въпроси. 8 са били основни вносители, 1 е бил съвносител, а 1 вносител и съвносител. Средната норма въпроси и питання на народен представител е 9.2, което е над средната норма за целия парламент.

Народните представители от ПГ на „Атака“ с най-висока активност са **Павел Шопов** с 24 въпроси и питання (20 въпроси и 4 питання). Втора позиция се заема от трима народни представители с по 13 въпроси и питання - **Десислав Чуколов, Станислав Станилов, Любомир Владимир**. На трета позиция е **Венцислав Лаков** с 10 въпроси и питання.

Независими народни представители

Независимите народни представители отново заемат четвърта позиция по активност в парламентарния контрол. 70 въпроси и питання (60 въпроси и 10 питання) са отправени към министрите от страна на независимите депутати. Тежестта на независимите в общия брой въпроси и питання в НС е 7.5%.

В контрола участие са взели 13 депутата, а 11 не са участвали, т.е. 54,1% от независимите народни представители са упражнили контрол върху кабинета. 5 са задали въпроси и питання, 7 само въпроси, а 1 само питане. От участвалите депутати 5 са били вносители, 3 съвносители, а 4 са били и вносители, и съвносители. Средната норма на въпроси и питання на независим народен представител е 5.4, което е над средната норма за НС.

Тримата най-активни народни представители са: първа позиция заема **Яне Янев** с 23 въпроси и питання (17 въпроси и 6 питання), следван от **Димитър Карбов** с 18 въпроси и питання (17 въпроси и 1 питане). Трета позиция заема **Димитър Чукарски** с 9 въпроса.

ПГ на ДПС

За разлика от предходния наблюдаван период, в който ПГ на ДПС заемаше последна позиция по активност на народните представители в контрола, в този мониторингов период групата се изкачва една позиция по-нагоре, изпреварвайки ПГ на ГЕРБ.

Отправени са 44 въпроси и питання (42 въпроса и 2 питання). Тежестта на ПГ на ДПС в контрола е 4.75 %. Депутатите, които са взели участие в парламентарния контрол са 17, т.е. 48,5% от народните представители от ДПС са били активни. 13 депутата са задали само въпроси, 4 - въпроси и питання, няма народни представители, които да са отправили само питання. 4 са основните вносители, 13 са били съвносители.

Средната норма на въпроси и питання на народен представител от ПГ на ДПС е 2.6, което е под средната норма за НС.

Най-активни народни представители през този период са **Четин Казак** с 13 въпроси и питання, **Джевджет Чакъргов** с 11 въпроси и питання и на трета позиция **Хасан Адемов** с 10 въпроси и питання към министрите.

ПГ на ГЕРБ

Управляващата партия заема последна позиция по активност на народните представители в парламентарния контрол, въпреки числеността на парламентарната група.

От ПГ на ГЕРБ са отправени 35 въпроси и питання (31 въпроса и 4 питання). Тежестта на ГЕРБ в общия брой въпроси и питання е 3.78.

33 са народните представители от ГЕРБ, които са участвали в контрола (28.2%). 2 народни представители са задали въпроси и питання, 24 само въпроси, а 7 само питання. 20 са били основни вносители, 9 съвносители, а 3 са били и вносители, и съвносители. Средната норма на въпроси и питання е 1.06, което е под средната норма за НС.

Най-активни сред депутатите на ГЕРБ са **Любомила Станиславова** с 4 въпроси и питання, **Моника Панайотова** и **Владимир Тошев** с по 3 въпроси и питання. 7 народни представители от ГЕРБ са с по 2 въпроса/питания към министрите.

В) Народни представители с най-висока активност в парламентарния контрол

За разглеждания период януари-юли 2012 г. най-активен е **Димчо Михалевски** с 98 въпроси и питання (79 въпроси и 19 питання). Той е основен вносител 95 пъти и съвносител 3 пъти.

Втора позиция заема **Иван Николов Иванов** с 54 въпроси и питання към министрите (51 въпроси и 3 питання). Той е 47 пъти основен вносител и 7 пъти съвносител.

Трета позиция заема **Корнелия Нинова** с 50 въпроси и питання. Тя е основен вносител 47 пъти и 3 пъти съвносител.

Г) Активност според избирателния район

16 народни представители от избирателните райони в **София-град** са участвали в парламентарния контрол, което ги поставя на първа позиция по активност на народните представители от избирателен район. На втора позиция са депутатите от избирателен район **Бургас** - 12. Трета позиция по активност заемат депутатите от избирателен район **Благоевград** - 10 народни представители. Най-ниска активност е регистрирана при народните представители от **Силистра, Габрово и Кърджали** с по един народен представител взел участие в контрола.

По проблеми, свързани с избирателни райони:

- София-град и София област са отправени 23 въпроси и питання;
- Пловдив - 22 въпроси и питання;
- Перник - 14 въпроси и питання;
- Видин - 12,
- Бургас и Кюстендил с по 10 въпроси и питання.

Най-малко въпроси и питання са отправяни във връзка с районите Ямбол и Димитровград - по 1 въпрос или питане.

За периода януари - юли 2012 г. няма административна област, във връзка с която да не е зададен въпрос или питане в рамките на парламентарния контрол.

Д) Интензитет на въпросите и питаннята към министрите

Най-голям интерес народните представители проявяват към ресора на **Мирослав Найденов**, министър на земеделието и храните. За мониторинговия период към него са отправени 117 въпроси и питання (106 въпроси и 11 питання).

Втора позиция заема министърът на регионалното развитие и благоустройство **Лиляна Павлова** с 94 въпроси и 14 питання, общо 108.

Финансовият министър **Симеон Дянков** заема трета позиция - 87 въпроса и 16 питання (общо 103).

На четвърта позиция е интересът в сферата на икономиката, енергетиката и туризма. За мониторинговия период това министерство е оглавявано последователно от двама министри - **Трайчо Трайков**, а в последствие **Делян Добрев**. Общо към двамата за този период са отправени 102 въпроси и питання (90 въпроса и 12 питання).

На пета позиция е министерството на здравеопазването, оглавявано за периода отново от двама министри - **Стефан Константинов**, в последствие **Десислава Атанасова**. Към двамата министри са отправени 73 въпроси и питання, в т.ч 68 въпроси и 5 питання.

Министър **Цветан Цветанов** е получил 70 въпроса и питання (66 въпроси и 4 питання), което поставя вътрешното министерство на шеста позиция по интерес от страна на народните представители.

Социалният министър **Тотю Младенов** е на седма позиция с 47 въпроси и питання, в т. ч 33 въпроси и 14 запитвания.

Сергей Игнатов, министър на образованието е получил 38 въпроси и 4 питання - общо 42, което поставя Министерството на образованието, младежта и науката на осма позиция.

Девета позиция си делят транспортният министър **Ивайло Московски** и министърът на околната среда и водите **Нона Караджова** с по 41 въпроса и питання.

Към външния министър **Николай Младенов** са отправени 31 въпроси и 4 питання, общо 35, което го нарежда на десета позиция.

Диана Ковачева, новият министър на правосъдието е адресат на 30 въпроси и 1 питане, общо 31, което ѝ отрежда единадесета позиция.

Военият министър **Аню Ангелов** е получил 27 въпроси и питання и това го поставя на дванадесета позиция по депутатски интерес.

На тринадесета позиция е министър-председателя **Бойко Борисов** с 24 въпроси и питання (16 въпроси и 8 питання).

Томислав Дончев, министър по управлението на средствата от Европейския съюз, е получил 15 въпроси и питання (13 въпроси и 2 питання) и това го нарежда на четринадесета позиция.

На петнадесета е културният министър **Вежди Рашидов** с 14 въпроси и питання, а традиционно на последна позиция се нарежда спортния министър **Свилен Нейков** с 11 въпроси и питання.

2. Качествен анализ.

А) Обща характеристика

Институтът за модерна политика оценява отговорите на министрите по следните критерии:

- пълнота, задълбоченост, изчерпателност, аргументираност и непротиворечивост на отговорите;
- наличие на управленска визия, съответстваща на публично заявените програми на правителството и управляващата партия;
- умение за носене на политическа отговорност за предприетите действия;
- съответствие с правозащитните стандарти;
- диалогичност.

Както се вижда от аналитичният преглед на отговорите на всеки министър по-долу, участието на правителството в парламентарния контрол може да се характеризира с няколко по-общи тенденции. Запазва се трайната тенденция на преобладаващата част от министрите да не поемат политическа отговорност за проблеми в своя сектор и да прехвърлят отговорност към предходни управления. Изключение от това прави министър Лиляна Павлова. Макар и разглежданият период да не беше предизборен, се запази високото ниво на политизация и междупартийни полемики в отговорите на редица министри. В най-висока степен това се наблюдава в отговорите на министър-председателя **Бойко Борисов**, което освен с личен стил се обяснява и с обстоятелството, че е политически лидер на управляващата партия. Този тип поведение обаче значително намалява ефективността на парламентарния контрол и отчетността на изпълнителната власт пред Народното събрание.

Традиционно, **Институтът за модерна политика** разглежда поведението на министрите в парламентарния контрол в две големи групи – добри и лоши примери. В рамките на разглеждания период имаше и някои размествания, като министри, които в

предходни периоди трайно присъстваха сред лошите примери, сега оценени високо на база приетите критерии и обратно.

- **Добри примери:** пълноценно участие в парламентарния контрол имат министрите **Лиляна Попова, Сергей Игнатов** (за пръв път в тази категория), **Делян Добрев, Ивайло Московски** (за пръв път в тази категория), **Нора Караджова**.
- **Лоши примери:** най-незадоволително е поведението в контрола на министрите **Цветан Цветанов, Николай Младенов** (негативна промяна спрямо предишния период, когато участието му в контрола е оценено положително), **Симеон Дянков** (обратно на тенденцията в предишния период на наблюдение), **Тотю Младенов, Мирослав Найденов**.

Б) Анализ на отделните министри

1. Министър на земеделието и храните

Поради значението на аграрния сектор за икономиката на страната интересът на народните представители към динамиката в сектора е постоянен. И през настоящия период министърът е сред най-адресираните по време на парламентарния контрол със 117 въпроса и питання, което го нарежда на първа позиция.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на земеделието и храните.

- **работата по Оперативни и други програми** – множество въпроси относно казуси, възникнали по финансирането през програми; плановете за следващия програмен период; очаквания за новия финансов пакет; ОП „Рибарство“; размер на усвоени средства и др.;
- нова е темата за **горите и дърводобива** – значителен брой въпроси, обхващащи казуси за нарушения в горските стопанства; цени на дървен материал; квоти за дърводобив; нелегална сеч; проблеми при прилагане на Закона за горите и др.;
- **напояването, хидромелиорациите и съдбата на „Напоителни системи** е другата относително нова тема във въпросите – значителен брой въпроси, свързани с разграбване на имущество; липса на напояване; демонтаж на системи; финансовото състояние на дружеството и компетентността на председателя на Съвета на директорите;
- сред другите по-значими теми са тези за **животновъдството, храните, финансови въпроси** – всички с по 3-4 въпроса;
- **актуални казуси**, които обхващат широк спектър от проблеми в сектора на земеделието – кадрови проблеми; жалби на служители; изграждане на фотоволтаични системи върху земеделска земя; нарушения при земераздаването; неправомерни действия на горска стража и др.

б) Оценка на отговорите на министъра на земеделието и храните

Мирослав Найденов не е сред отличниците в парламентарния контрол. Отговорите на земеделския министър са изчерпателни и сравнително задълбочени, но избирателно и само когато са по същество. Непротиворечивостта не е сред силните страни на министъра – позициите му по една и съща тема варират не само във времето, но понякога и в рамките на отговора на един и същи въпрос. Някои от отговорите са твърде детайлни и подробни, без това да е наложено от същността на въпроса, което допринася понякога за усещане, че въпроса се отбягва. Малкият брой питання, отправени към министъра пречат за задълбочения анализ за съответствието на заявените намерения в програмите на ГЕРБ и реалното развитие на земеделските политики, но е симптоматично недоволството на различните браншови организации и съсловните протести. От друга страна, след 3 години управление идеите и визиите за развитие на земеделието би трябвало да са видими и да не се налага тяхното разясняване. Многократно ИМП констатира, че носенето на отговорност не е сред силните черти на министъра, който често намира оправдание в други правителства, институции, хора, като настоящият период затвърждава тези констатации. Депутатите не декларират задоволство от получените отговори, често не са съгласни с изнесената информация.

2. Министър на регионалното развитие и благоустройство

За периода януари – юли 2012 г. към министър Павлова са отправени 108 въпроса и питання, което я поставя на втора позиция.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на труда и социалната политика

- **Политики:** политиката на правителството, свързана с рехабилитацията и реконструкцията на пътища втори и трети клас от Републиканската пътна мрежа; новата политика в сектор "Водоснабдяване и канализация" и др.

- **Магистрала:** реализация на Автомагистрала "Струма"; състоянието на пътната настилка в отделни участъци на магистрала "Тракия"; трасето на Лот 1 и Лот 2 на Автомагистрала "Струма"; строителството на второ платно от пътя, свързващ магистрала "Тракия" от 119-ти километър до входа на гр. Пловдив.

- **Пътна инфраструктура:** сключени през 2011 г. договори за текущ ремонт, поддръжка и снегочистване на 20 000 км. пътна мрежа; изграждане на отклонения към квартал на Асеновград от пътя Пловдив – Асеновград при предстоящото му разширение; възстановяване на разрушената инфраструктура при изграждане на пътния възел, гр. Перник и др.

- **ВИК:** незавършване строителството и въвеждане в експлоатация на обект "Пречиствателна станция за питейни води" – гр. Сливен; дейността и неизпълнението на договорните задължения на фирма "Строително-предприемачески холдинг" АД, изпълнител по договорите за ЛОТ 1 и ЛОТ 2 от "Интегриран воден проект – гр. Русе" и др.под.;

- **ОП „Регионално развитие“:** възможностите на потенциалните бенефициенти за сключване на договори по ОП "Регионално развитие 2007 – 2013", наложени финансови корекции към бенефициенти по ОП Регионално развитие 2007-2013 г. и др.;

- **Казуси:** задължения към фирми; становище на министерството по доклада на ОССЕ за Избори 2011; последици от наводнението на 01.06.2008 г. в с. Комарево "Горната махала", община Долна Митрополия; сумите, които министерството изразходва за медийно отразяване и ПР дейности.

б) Оценка на отговорите на министъра на регионалното развитие и благосъстояние

Отговорите на министъра се характеризират с пълнота, задълбоченост и аргументираност, както беше отбелязано и в предходния мониторингов доклад на ИМП. Министърът отговаря изчерпателно, не навлиза в излишни детайли и бяга от типичната чиновническа формалност. Отговорите в този период са последователни и непротиворечиви. Министърът заема ясна и категорична позиция по поставените ѝ въпроси, дори и в случаите, в които отговорът съдържа негативна информация (невъзможност за извършване на определени дейности/ подобрения). От отговорите може да се направи извода за наличие както на ясни краткосрочни цели, така и на по-дългосрочна визия за регионалното развитие и благоустройство.

Министърът изразява готовност за поемане на политическа отговорност. За конкретни действия, които не са довели до желанния резултат, тя представя механизмите и мерките, които са предприети от министерството за преодоляване на проблемите.

Удовлетвореността на народните представители варира: една част от тях изразяват своята удовлетвореност от получения отговор, но има и депутати, които са на противоположната позиция. Министърът на регионалното развитие и благоустройство изразява готовност за пълноценен диалог с народните представители и в много редки случаи отказва правото на дуплика, което позволява по-широко разгръщане и обсъждане на въпроса.

Писмените отговори на министъра на регионалното развитие и благоустройство се характеризират с подредена и изчерпателна информация и аргументация.

3. Министър на финансите

През този мониторингов период министърът на финансите е на трета позиция с 103 въпроси и питання.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на финансите .

Отправените към министъра на финансите въпроси през този период са изключително разнородни. Има няколко по-оформени категории, но много от важните въпроси остават единични, което прави обединяването им в теми трудно. Ясно очертаните теми са 4:

- работата на **държавните предприятия** – общата политика, свързана с тях; дивиденди, отчислени към държавата; контрол върху работата им, задълженията им и др.;

- **заплащането на държавните служители**, включително бонуси, размер на ДМС, нови правила за оценяване и заплащане, ефект от прехвърлянето на заплащането на здравноосигурителни вноски върху служителите и др.

- финансирането на **избори 2011 г.**;

- **Сребърен фонд** и управлението на средствата в него;

- Въпроси, свързани с **приватизацията, работата по ОП „Административен капацитет“ и еврофондовете, митниците;**

- **Актуални казуси**, като: проверка в ДФ „Научни изследвания“; конкурс за избор на управителен съвет на НДК; финансови последици от отнемането на лиценза на "Лукойл"; разходите по свързването на касови апарати с НАП; действията на данъчната администрация за установяване на съответствия между доходи и налично имущество на Красимир Гергов и др.

- преговори за сключване на нови външни заеми, инфлацията за 2011г., проекта за Международно споразумение за засилен икономически съюз, прогноза на Световната банка за развитие на икономиката, въвеждане на задължителни правила за избор на обслужваща банка от държавните ведомства, приходите от ДДС за 2011 г., финансовата рамка за България за периода 2014 – 2020 г., Национална програма за реформи и др.

б) Оценка на отговорите на министъра на финансите

За съжаление, положителната тенденция в участието на министър Дянков в парламентарния контрол, констатирана от ИМП в предишния доклад, не се запазва през първата половина на 2012 г. Министърът продължава да участва изключително избирателно, като се наблюдава рязък контраст между изказванията му по теми, които очевидно той смята за значими и има желание да отговори, и такива, които смята за ненужно да бъде изчерпателен и конкретен. Задълбочените, изчерпателни и аргументирани отговори, без излишни детайли и опити за отклоняване на вниманието са доказателство, че финансовият министър прави съзнателен избор, когато на определени въпроси отговаря само с 3 изречения, преднамерено формално, повтаряйки едни и същи думи при дубликите. Заявените позиции са категорични, макар не винаги да са последователни от гледна

точка на заявените политики в програмите на ГЕРБ. Идеята за финансова дисциплина и „затягане на колани“ е отчетливо защитавана, макар действията не винаги да са в подкрепа на реализацията ѝ. Министър Дянков многократно заявява готовност да поеме отговорност, да се яви отново в Народното събрание да даде отчет, което е в ярък контраст с демонстративното му нежелание за диалог при една част от отправените питання. Прави впечатление и че министърът продължава в дубликите да прехвърля вината към решения, взети преди встъпването му в длъжност, да твърди, че сегашни действия са продукт на политиките на предходните правителства. Депутатите са изключително недоволни от чувото в голяма част от случаите и не пропускат да възразят на поведението на министъра в пленарната зала, като в един конкретен случай дори внесоха подписка за изслушването на министъра по темата, за да могат да получат по-качествен отговор.

4. Министър на икономиката, енергетиката и туризма

През мониторинговия период януари-юли 2012 г. на министерския стол в се смениха двама министри. Общо към министър Трайков и министър Добрев са отправени 102 въпроси и питання.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на труда и социалната политика

- **Финансови въпроси:** за изплащане на допълнителни възнаграждения, извън основните; суми за медийно отразяване и ПР; задължения към фирми;
- **Електроразпределителни дружества:** ЧЕЗ, Е.ОН, ЕВН – договори, цени, продажби;
- **Ядрена енергетика и енергия от възобновяеми енергийни източници:** виждания на правителството за развитието на ядрената енергетика; разходи на НЕК по АЕЦ „Белене“; проект за АЕЦ „Белене“ и АЕЦ Козлодуй – финансиране, частни проекти, становища; ред и начин за продажба на електрическа енергия от ВЕИ;
- **Искане на информация:** по обществени поръчки; за конкретни случаи; лицензи, издавани от МИЕТ; цена на тока; реклама на българския туризъм; за финансовото състояние на различни дружества;
- **АСТА:** участие или оттегляне от АСТА; степен на цензуриране според АСТА;
- **Горива:** снабдяване с горива в малки населени места; механизъм за формиране на потребителски цени; покачване на цените на течните горива; въвеждане на биокомпонента в течните горива;
- **Състояние на икономиката:** чуждестранни инвестиции в България; финансово състояние на различни дружества; оттегляне

на чужди инвеститори; политика за стимулиране на икономическата активност; Оперативна програма "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013 г.";

- **ОЦК Кърджали и „Горубсо“ Мадан:** състояние; неизплащане на трудови възнаграждения;

- **Други:** Състояние на Мини Марица Изток; извършени назначения; политика в областта на туризма.

б) Оценка на отговорите на министъра на икономиката, енергетиката и туризма

Отговорите и на двамата министри са добре аргументирани, изчерпателни и в голямата си част задоволителни. Министър Добрев, също като своя предшественик, заявява желание да води пълноценен и продуктивен диалог с народните представители. Поради извършената смяна на министерския пост има забавяне в даването на отговори, но тя е сравнително компенсирана до края на сесията. Прави впечатление малкият брой зададени въпроси в областта на туризма. Те предимно са свързани с конкретни случаи, а не с цялостното развитие на този сектор. Преобладават въпросите, свързани с АЕЦ „Белене“ и АЕЦ „Козлодуй“, цените на горивата. Общата оценка за отговорите на министъра на икономиката, енергетиката и туризма е по-скоро положителна.

5. Министър на здравеопазването

В Министерството на здравеопазването също имаше кадрови промени и Стефан Константинов беше сменен от Десислава Атанасова. Общо 73 въпроси и питання са получили двамата министри в рамките на мониторинговия период.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на здравеопазването

- **Финансови въпроси:** за изплащане на допълнителни възнаграждения, извън основните; за медийно отразяване и ПР; задължения към фирми; финансово състояние на лечебни заведения и тяхното финансиране; неразплатени задължения в Спешната помощ; заплащане на лекари;

- **Кадрови:** искане на информация по конкретни случаи; система за следдипломна квалификация;

- **Искане на информация:** искане на информация за състоянието на различни лечебни заведения; сведения за завършили випуски медицински лица; запознаване с резултати от проверки;

- **Лечение и лекарства:** изписване и продажба на лекарства. Позитивен лекарствен списък, лечение на деца с редки болести; дейност на Комисията по цени и реимбурсиране към МЗ.

б) Оценка на отговорите на министъра на здравеопазването

За разглеждания период отговорите са сравнително изчерпателни и задълбочени. Министър Атанасова заявява желание за водене на пълноценен диалог с народните представители. От отговорите ѝ се откроява нагласата за носене на политическа отговорност, както и приемственост на някои от водените политики. Въпреки това са налице и отговори, които не са достатъчно конкретни. Новият министър също не успява да защити политиката за намаляване на здравните центрове в страната. Проблемна област, която не намира убедителни отговори в парламентарния контрол, продължава да бъдат цените и изписването на някои лекарства, както и задържането на медицински кадри в страната.

6. Министър на вътрешните работи

Към министъра на вътрешните работи Цветан Цветанов са отправени 70 въпроси и питання.

А) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на вътрешните работи

- **Финансови въпроси:** за изплащане на допълнителни възнаграждения, извън основните; закупуване и монтиране на камери; суми за медийно отразяване и ПР; разпределяне на средства от МКВП; задължения към фирми;
- **Питания по политики:** отношения на български крайно леви екстремисти с представители на терористични организации; за ограничаване на поръчковите убийства; мерки срещу зачестилите ПТП-та; цели на стратегията за превенция на престъпността;
- **Кризи и бедствия:** проблеми на автомагистрала; зимно почистване; Национална система за ранно предупреждаване и оповестяване; наводнение при с. Бисер; последствия от взривове край „Петолъчката“; земетресение в Перник;
- **Проблеми с граждани от ромски произход:** заплаха за медицинските служители в ромски квартали; училища и детски градини в ромски квартали; поведение на лица от ромски произход.
- **Действия на служители на МВР и ГДБОП:** искане на информация по конкретни случаи на граждани; поведение на служители на МВР по време на граждански протести и паради;
- **Разкриваемост на престъпления:** информация за регистрирани и разкрити престъпления; издирване на изчезнали лица; съмнения за изтичане на информация при операции;
- **Други:** пристанище „Росенец“; бежански центрове; информация за дейността на различни центрове; информация по различни операции, издирвания и жалби.

б) Оценка на отговорите на министъра на вътрешните работи

Отговорите на министър Цветанов отново се характеризират с непълнота, липса на задълбоченост и изчерпателност, формалност. Продължава тенденцията от предишния мониторингов период (септември–декември 2011) за нежелание за водене на пълноценен диалог с народните представители и липса на воля за пълноценна отчетност. Към министъра са отправени голям брой въпроси и питання, той отговаря сравнително своевременно на тях, но това не дава особен резултат именно поради липсата на конкретност и задълбоченост. Продължават обвиненията от страна на народните представители за формализъм в отговорите. Министърът често не отговаря на конкретните въпроси и рядко ползва правото си на дуплика за допълнение и доизясняване на съответната тема.

Прави впечатление разликата в поведението на министър Цветанов когато отговаря на въпроси, поставени от депутати на ГЕРБ и когато те са на представители на опозицията. С последните той често включва партийно-политически аргументи, а понякога е и язвителен и саркастичен. Въпросите от народните представители на ГЕРБ обаче често звучат повече като политическа пропаганда в полза на управляващите.

В отговорите често липсват ясни и конкретни управленски позиции. Въпреки това трябва да се отбележи категоричността, с която се защитава всяко действие на служител на МВР, независимо какво е то и какво е общественото мнение по въпроса.

7. Министър на труда и социалната политика

Министър Тотю Младенов е адресат на 47 въпроси и питання

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на труда и социалната политика:

- **Политики:** политиките на министерството за ограничаване на ръста на безработицата; мерки за ограничаване влиянието на демографската криза; политиката на министерството относно системата за определяне и получаване на детски помощни технически средства за деца с увреждания и др.;

- **Безработица:** инициативите срещу бедността и социалното изключване; мерки за намаляване на безработицата и увеличение на заетостта в период на криза на пазара на труда и др.;

- **Социални помощи:** стандартите за финансираните от държавата делегирани дейности през 2012 г., "Социално осигуряване, подпомагане и грижи";

- **Проекти и програми:** финансиране на "Дневен център за възрастни хора с увреждания", кв. "Върба", гр. Радомир, обл. Перник; извършени плащания към бенефициенти по ОП "Развитие на човешките ресурси и др.;

- **Казуси:** законосъобразността на уволненията в община Ивайловград; тежки проблеми в Центъра за обществена подкрепа в

гр. Чирпан; неправомерни действия на дирекция "Инспекция по труда - Габрово";

б) Оценка на отговорите на министъра на труда и социалната политика

Министърът продължава тенденцията да изчита по време на парламентарния контрол огромно количество данни и статистическата информация, като по този начин се измества фокусът на отговора на конкретния въпрос. Поради тази причина, а и поради интерпретацията му на изнесените данни и факти, която се счита за подвеждаща от страна на народни представители, министърът е често критикуван. Част от отговорите са задълбочени и с аргументирани становища, но друга част се характеризират с формалност, неубедителни и противоречиви са. Не проличава ясна, категорична управленска визия и позиция по отношение на водени от министерството политики. Става ясно, че министерството се е ангажирало с редица мерки и действия, но не са ясни резултатите и тяхното съответствие с поставените цели. В отговорите се представят две линии: на предприети мерки и на бъдещи мерки в социалната сфера, което обаче не удовлетворява народните представители, които са задали въпроса или питането. Министърът е критикуван и че не са изпълнени поети обещания и ангажименти. През този мониторингов период се отбелязва сериозен брой въпроси и питання, имащи отношение към безработицата на младежи, хора трудоспособна възраст, както доходите на по-възрастното население. Видима от дадените отговори е липсата на визия и стратегия, която да не се свежда до „традиционните“ програми и която да осигури по-категоричен и траен ефект за преодоляване на конкретни проблеми в социалната сфера.

Министърът не поема политическа отговорност за предприетите действия, за което също е критикуван.

Министър Младенов води диалог с народните представители, рядко се отказва от възможността за дублики. В съдържателно отношение този диалог може да бъде категоризиран като противоречив и непълноценен. По-голяма част от народните представители не са удовлетворени от участието на социалния министър в парламентарния контрол, както по-отношение на отговорите, така и поради тяхното забавяне.

8. Министър на образованието, младежта и науката

За настоящия период към Сергей Игнатов са зададени общо 42 въпроса и питання.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на образованието, младежта и науката

- въпроси, свързани с **финансови средства** – разходи за медийно отразяване, комуникативни стратегии и ДМС, но и отнoсно определяне на заплащане по конкретни програми, сключени граждански договори от МОМН и др.;
- въпроси, относно **средно образование** – закриване на ромски училища, статут на оздравителни училища, текстове от законопроекта за училищното и предучилищното образование, ниво на грамотността на учениците и др.;
- питаня и въпроси относно **по-общи политики на министерството**, в това число мерки за справяне с младежката безработица, национална политика за професионално образование, липса на квалифицирани кадри и др.;
- въпроси и казуси, свързани със **системата на висше образование** – декларация в Технически университет, неакредитирани докторски програми, брой на дипломираните лекари;
- **конкретни казуси, сред които такива, които придобиха широка публичност**, като: представлението в община Видин по случай 8 март; случаи на насилие в Студентски град; забрана за придвижване с училищни автобуси и др.

б) Оценка на отговорите на министъра на образованието, младежта и науката

Образователният министър показва положително развитие на участието си в парламентарния контрол – за първи път неговите отговори могат да се причислят по-скоро към добрите примери сред министрите. Участието му се характеризира с по-голяма конкретност, пълнота и изчерпателност, отколкото обикновено, а с малки изключения отговорите не са толкова силно белязани от общата фразеология и отбягването на директен отговор, колкото ИМП е констатирал в предишните си доклади. В две от трите питаня, на които е отговорил, Сергей Игнатов демонстрира ясна визия за развитието на структурите, назовава конкретни идеи, дейности и цели и заема категорична управленска позиция. По отношение на казусите министърът също заема ясна позиция, когато му е поискана, но поради изключително разнообразния си характер отговорите им не могат да бъдат индикатор за цялостната визия на министъра за поверения му сектор. Малкият брой питаня също свидетелстват не толкова за визия за развиване на целия ресор, колкото до конкретни негови елементи; министърът демонстрира повече желание за колаборация с колегите си, както и за пълноценен диалог по представените му проблеми. Удовлетвореността на депутатите трудно може да бъде оценена през този период, но поне не артикулират еднозначно неудовлетвореност (с изключение на един изолиран случай).

9. Министър на околната среда и водите

През разглеждания период към министър Нона Караджова са отправени 41 въпроси и питання.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на околната среда и водите

- **Политики, провеждани от министерството:** политиката на министерството за изготвяне на водната стратегия и управление на водните ресурси на страната; изработване на Национална стратегия за развитие на водния сектор;

- **Водоснабдяване и канализация:** прекратен проект за водния сектор на гр. Сливен и последиците от това; финансиране изграждането на пречиствателна станция в община Сопот;

- **Замърсяване и превенция:** екологичната трагедия в град Меричлери; позиция на министерството по проект на Глобалния институт по улавяне и съхранение на въглероден диоксид в България; информация за радиоактивни води;

- **Дейности по проекти и програми:** извършени плащания към бенефициенти по Оперативна програма "Околна среда 2007-2013 г." за 2011 година и др.;

- **Шистов газ:** информация за проучвания за шистов газ в близост до границата на Румъния с България; контрол на министерството върху сондажите за петрол и конвенционални находища на природен газ чрез метода на хидравлично разбиване (фракинг) в България;

- **Кадрова политика:** изплатени възнаграждения на служители през 2011 г., извън основните трудови възнаграждения.

- **Казуси:** спиране на ТЕЦ "Република" – град Перник след отоплителния сезон; рекламни кампании на министерството; изграждането на фотоволтаична система в землището на с. Попица, общ. Бяла Слатина, обл. Враца.

б) Оценка на отговорите на министъра на околната среда и водите

Министър Караджова е отговорила на поставените въпроси ясно и конкретно. Отговорите са изчерпателни и непротиворечиви, концентрирани около въпроса и в стегнат вид, без да се влиза в излишно детайлизиране, но добре аргументирани. Министърът проявява умение за носене на политическа отговорност. Част от народните представители не са удовлетворени от управленските действия и визия за ресора. В отговорите министърът демонстрира експертния си капацитет, черта, която е отбелязвана и в предходните доклади на Института за модерна политика. Тя води пълноценен диалог с народните представители от различните политически фракции. Не отказва право на дуплика. Удовлетвореността на народните представи от отговорите варира, но основният фактор за това е принципен – най-вече управленската визия в този ресор.

10. Министър на транспорта, информационните технологии и съобщенията

Министърът на транспорта, информационните технологии и съобщения Ивайло Московски е получил 41 въпроси и питання в периода януари- юли 2012 г.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията:

- **БДЖ и развитието на железопътния транспорт** – интересът на депутатите е свързан със състоянието и развитието на железопътната инфраструктура, недостига на вагони, приватизацията на „Товарни превози“, оборудване на влаковете с противопожарни маски, организацията на движение и закриване на линии др.;

- **питане** относно политиката на министерството за **високите цени на горивата**;

- **развитие на интеремодалния транспорт** – политика на правителството в тази посока и стойността н договора за втория комбиниран мост на р. Дунав;

- **работата по ОП „Транспорт“** – извършени плащания, наложени финансови корекции към бенефициенти;

- концесията на **летищата** в Балчик и София;

- **казуси, свързани с речния транспорт** – уволнение на изп. директор на Изпълнителна агенция "Проучване и поддържане на река Дунав", поражения по пристанищните съоръжения от ледохода по р. Дунав;

- **конкретни казуси**, като: нарушаване на закона при обявяване на обществена поръчка, недостатъчна сигурност на пътниците на Централна Автогара София, разрешителни за превоз на стоки с ТИР за Русия, приложение на наредби др.

Засиленият интерес към развитието на железопътния транспорт и проблемите в БДЖ, констатиран в предходния доклад, продължава и през настоящия мониторингов период. Включително са поставени два въпроса относно работата по ОП „Транспорт“ – тема, която до този момент не беше поставяна на вниманието на министъра. Една от основните приоритетни цели на правителството на ГЕРБ е изграждането на пътна инфраструктура, ОП е основен инструмент за финансирането на проектите, което предполага и засилен интерес и контрол върху действията на управляващото мнозинство.

б) Оценка на отговорите на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията

Участието на министър Московски бележи положително развитие през настоящия мониторингов период. В края на 2011 ИМП даде

положителна оценка за качеството на отговорите на казусите и незадоволителна на отговорите на по-пространни въпроси и политики. През първата половина на 2012 г. министърът на транспорта демонстрира пълнота, изчерпателност и последователност в отговорите си. Министърът заявява ясни и категорични позиции по ключови теми като развитието на БДЖ, които аргументира и подкрепя с данни. Изказванията са относително кохерентни със заявените управленски приоритети на ГЕРБ. За пореден път въпросите са многократно повече от питанията – министърът е отговорил едва на едно питане за 7 месеца, което не позволява да се даде категорична оценка за наличието на визия за поверения му сектор, но от отговорите на въпросите се създава впечатление, че макар и частична, се наблюдава последователност на предвижданите мерки. В отговор на депутатски въпрос министърът еднозначно заявява готовността за носене на политическата отговорност за конкретна непопулярна мярка. Прави впечатление и задоволството на народните представители от получените отговори, което те сами отбелязват в репликите си, което е индикатор за готовност за пълноценен диалог между министъра и законодателна власт.

11. Министър на външните работи

Към министъра на външните работи Николай Младенов са отправени общо 36 въпроси и питання.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на външните работи

- **Финансови въпроси:** за изплащане на допълнителни възнаграждения, извън основните; суми за медийно отразяване и ПР; средства за давани приеми от посолствата; задължения към фирми'
- **Позиции по договори и споразумения:** доклад на ОССЕ по повод избори 2011; присъединяване към АСТА;
- **Позиции по проблеми:** ролята на България за многостранното сътрудничество в Югоизточна Европа; Катар; по отношение на проблеми с други държави – проект „Скопие 2014“ и проблема с поднасянето на венци от страна на българския посланик; румънски претенции и грешка в турско учебно помагало;
- **Преструктуриране на МВнР и дипломатическите служби:** политика за закриване на посолства; мерки за сигурност в посолства и консулства;
- **Издаване на визи:** продължаване на визи на съмнителни лица; издаване на визи в Украйна; облекчение на издаването на визи на турски граждани с български произход;
- **Други:** положението на съдени в чужбина български граждани; поставяне на апостили; нови изисквания към преводачески фирми.

б) Оценка на отговорите на министъра на външните работи

Цялостната оценка на отговорите на министър Младенов за разглеждания мониторингов период се различава от тази за предходния. В този случай те са не толкова добре аргументирани като често народните представители остават неудовлетворени, а някои дори ги квалифицират като „формални и неубедителни“. Трудно могат да се открият, от така зададените въпроси и дадените отговори, конкретни политики, които следва МВНР. Въпреки това се наблюдава приемственост по отношение на защита на реформата в реструктурирането на дипломатическите служби. Отново, за разлика от предходния мониторингов период (септември–декември 2011 г.), липсва категоричното желание за носене на политическа отговорност. В случая по-често се наблюдава отказ от воденето на пълноценен диалог с народните представители, формалност при отговорите и често не отговаряне на конкретно зададени въпроси. Трябва да се отбележи, обаче, че макар да има видим спад в оценката на министър Младенов се наблюдава и продължението на някои добри тенденции, свързани със защитата на българските интереси и на българските граждани.

12. Министър на правосъдието

Министър Ковачева е адресат на 30 въпроса и едно питане.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на правосъдието

- **Политики:** политиката на министерството за борба с корупцията в съдебната власт; политиката на министерството за стимулиране на служителите в министерството и агенциите към него за 2010 и 2011 г.;
- **Помилвания и предоставяне на гражданство:** информация за помилванията от Главна дирекция "Изпълнение на наказанията" към Министерство на правосъдието; изпълнение на укази за помилване и за предоставяне на българското гражданство, допълнителна информация, уточнения и пояснения към даден отговор на въпрос за помилванията;
- **Кадрова политика:** изплатени възнаграждения на служители през 2011 г. извън основните трудови възнаграждения, средствата за допълнително материално стимулиране в Агенцията по вписванията;
- **Казуси:** преместване на Агенция по вписвания, гр. Стара Загора в предоставен сграден фонд; уточняващи въпроси свързани с писмо №154-06-413от 19 май 2011; молба за придобиване на българско гражданство от Мирослав Атанасов; становище на министерството по доклада на ОССЕ за "Избори 2011" и др.

б) Оценка на отговорите на министъра на правосъдието

Тази парламентарна сесия е първата, в която министър Ковачева взема активно участие след встъпването ѝ в длъжност като министър на правосъдието. Отговорите на министъра се характеризират с липса на задълбоченост и изчерпателност, често с формализъм. Липсата на политически опит е осезаема и по отношение на аргументираността. На въпросите, които са свързани с конкретен казус, министърът отговаря по-ясно и категорично.

Наблюдава се желание за реформи и разрешаване на конкретни проблеми в тази сфера. Не липсват и клишета в отговорите. Министърът не демонстрира умение за носене на политическа отговорност. Впечатление прави фактът, че за част от проблемите, свързани с финанси, които са поставени на дневен ред, неразрешаването им се отдава изцяло на финансовата криза. От отговорите на министър Ковачева личи желанието за пълноценен диалог, но като цяло отговорите не носят чувство за удовлетвореност у народните представители, отправители на запитване.

13. Министър на отбраната и въоръжените сили

Военният министър Аню Ангелов е адресат на 27 въпроси и питання за периода януари – юли 2012 г.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на отбраната въоръжените сили:

- **Политики:** разполагането на безпилотни самолети на САЩ до съоръжения и обекти в България; политиката и критериите на Министерство на отбраната за закриване на поделения на българската армия; модернизацията на Българската армия;

- **Отбрана и въоръжени сили:** възможностите на вертолетите "Кугър" за летене в сложни метеорологични условия и особено през зимата, наличие на противообледенителна система на хеликоптери "Кугър" AS 532 AL и др.;

- **Военни земи и сгради:** действията на министерството за стопанисване на язовир Иваново; разграбване на бившето военно поделение гр. Радомир, област Перник; твърденията на министерството по отношение на собствеността на язовир "Иваново";

- **Кадрова политика:** спазването на задължителните предписания за отчитане на дежурствата на служителите от НСО; изплатени възнаграждения на служители през 2011 г. извън основните трудови възнаграждения и др.;

- **Казуси:** организация на работа във Военно-медицинска академия – спешна хирургия; сумите, които министерството изразходва за медийно отразяване и ПР дейности и др.

б) Оценка на отговорите на министъра на отбраната и въоръжените сили

Отговорите на министър Ангелов през този мониторингов период не могат да бъдат оценени еднозначно: една част от тях имат формален, бюрократичен характер, липсва задълбоченост и изчерпателност. Такива са отговорите по въпроси, свързани с **отбраната и състоянието на въоръжените сили**. Друга част от отговорите на министъра се характеризират с пълнота. Такъв тип отговори са налице, например, по теми като **имууществото на военното ведомство – земи и сгради**. По отношение на кадровата политика на министерството, както и по повод конкретни казуси, отговорите се характеризират с изчерпателност и непротиворечивост. Броят на въпросите към министъра не позволява да се направи извод относно наличие или липса на цялостна визия в сектора, а само по отношение на отделни негови сегменти. Например наблюдава се наличие на управленска визия по повод Инвестиционната план-програма за модернизация на Българската армия. От конкретните отговори проличава умение за носене на отговорност по отношение на действията, които се извършват във военното министерство.

Наблюдава се и пълноценен диалог между военният министър и народните представители, които често са удовлетворени от отговорите по отношение на действията и решенията на министерството. В много малко случай министър Ангелов отказва възможността за дуплика. Писмените отговори на министъра са стегнати и конкретни.

14. Министър-председател

Към министър-председателя са отправени 24 брой въпроси и питання.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министър-председателя:

- **Политики:** цялостната политика на правителството за противодействие и борба с корупцията, в контекста на последните данни за индекс на корупцията в България; намеренията на правителството да реализира в политиката си координация по въпросите на данъчното облагане; политиките на правителството за стимулиране развитието на икономиката в България; действията на правителството за гарантиране на свободни и демократични избори в България; решенията на Министерския съвет за рестартиране на проекта АЕЦ "Белене";

- **Въпроси за ЕС:** позицията на България във връзка с проект на акт на 26 страни-членки от Европейския съюз, и приемането на фискални правила, търговското споразумение за борба с фалшифицирането между Европейския съюз и негови държави-членки, Кралство Мароко, Нова Зеландия, Република Сингапур,

Конфедерация Швейцария и Съединените американски щати, одобрено от Министерски съвет на 16 ноември 2011 г.;

- **Казуси:** посещение на министър-председателя в Германия, януари 2012 г.; провеждането на съвместно заседание между българското и турско правителство в гр. Анкара; обявена обществена поръчка от Министерски съвет, на стойност 60 млн. и 400 хил. лв.; провеждан търг от Агенцията за обществени поръчки за нови лицензи за софтуер на Майкрософт за нуждите на държавната администрация до края на 2014 г.; задължения на Министерския съвет към фирми.

б) Оценка на отговорите на министър-председателя

Участието на министър-председателя в парламентарния контрол се характеризира с най-висока степен на политизация и водене на политически спорове с опозицията, което освен с личен стил се обяснява и с обстоятелството, че той се явява и политически лидер на управляващата партия. Прехвърлянето на управленската отчетност в полето на междупартийните борби обаче значително намалява ефективността на парламентарния контрол върху кабинета. Диалогът на премиера с депутатите нерядко е съпътстван от лични препирни и междупартийни полемки. Често неговите отговори изместват фокуса на дебатите от повдигнатия от депутатите въпрос към теми, които са в полза на управляващите. Продължава линията на прехвърляне на политическа отговорност към предходни управления и най-вече наложилата се като словоформа „лоша тройна коалиция“. Наблюдават се разминавания между изразени управленски позиции и заложените в програмните документи на ГЕРБ и правителството намерения.

Народните представители изразяват своето недоволство от получените отговори, като определят поведението на министър-председателя в парламентарната зала като недопустимо. Министър-председателят демонстрира подценяващо отношение към опозицията и към парламентарния контрол.

15. Министър по управление на средствата от ЕС

За периода януари-март 2012г. към министър Томислав Дончев са отправени общо 15 въпроса и питання. Слабият интерес към работата на този министър се е установил вече като традиционно явление в 41-вото Народно събрание; обичайно към министър Дончев се адресират средно по 5-6 въпроса.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра по управление на средствата от ЕС

- Три от въпросите са свързани с **разходите на министерството**, съответно за ДМС, медийно отразяване и комуникационни стратегии;

- Три въпроса се отнасят до различни **оперативни програми** – изплатени средства по ОП „Техническа помощ“ за 2011г. и наложени финансови корекции към бенефициенти по нея, политика на правителството за подготовката на ОП за новия програмен период;

- Неизплатени средства по програма САПАРД и др.

б) Оценка на отговорите на министъра по управление на средствата от ЕС

Томислав Дончев, макар и сред по-рядко изявяващите министри по време на парламентарния контрол, отговаря коректно, изчерпателно и пълно на отправените му въпроси. Поради характера на въпросите и искането за писмен отговор, който по традиция е по-кратък и конкретен, отговорите на министъра относно различни разходи не позволяват задълбочен анализ. Министърът е взимал думата от трибуната на Народното събрание едва 4 пъти за 7 месеца. Както ИМП многократно констатира, народните представители не търсят пряка политическа отговорност и отчетност от ресорния министър по еврофондовете, а от съответните отраслеви министри, когато става дума за усвояване на европейски средства. Отговорите му са ясни и задълбочени, по темата. Въз основа единствено върху един отговор на питане не могат да се направят съществени заключения относно визията на министъра за развитие на ресора, нито за по-конкретни цели и стъпки, които той предвижда в посока реализация на тази визия, но позициите му са аргументирани и ясни. През изследвания период министърът запазва добрия тон в комуникацията си с народните представители и проявява готовност за пълноценен диалог. Депутатите не винаги са удовлетворени от отговорите, които получават, но недоволството им е насочено към съдържанието на отговорите, а не към представянето на министъра и неговото отношение към парламентарния контрол.

16. Министър на културата

Към министър Вежди Рашидов са отправени 14 въпроси и питання.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на културата

- изразходвани средства от министерството – за заплати и ДМС, както и за медийно отразяване;
- политики за популяризиране на славянската култура в ЕС;
- заличаване на стенописи в столична църква;
- изграждане на музей на социалистическото изкуство;
- реструктуриране на работата по изследване и опазване археологическото наследство;

- спазване на законовите мерки за опазването на църквата в Батак;
- гражданско недоволство в гр. Балчик срещу СУ относно стопанисването на Двореца;
- контрол на министерството при изграждане на паметници и мемориални комплекси.

Въпросите към министър Рашидов отново са свързани по-скоро с конкретни случаи, липсата на питаня показва липсата на интерес към стратегиите на министерството за развитие на ресора. След започването на реформата в сценично-музикалните изкуства и скандалите около нея, интересът на депутатите към идеите за реформи в сектора рязко намаля. Очевидно културата не е сред приоритетите на управляващото мнозинство, но тя явно не е и сред приоритетите на опозиционните партии, предвид спорадичният парламентарен контрол, липсата на питаня към министър Рашидов и отправянето за пореден път само на актуални въпроси.

б) Оценка на отговорите на министъра на културата

В рамките на парламентарния контрол министърът на културата е давал относително обстойни отговори, макар и често не особено задълбочени и пълни. Доколкото въпросите към него са свързани с конкретни проблеми не може да се проследи степента на съгласуваност на отговорите му с предишни такива и до каква степен те не си противоречат. Стилът на отговаряне на министъра, с едно изключение, създава усещане за липса конкретност и на ясни и категорични управленски позиции. В аргументацията си Вежди Рашидов използва статистики и се позовава на закони, но това често не подпомага особено задълбочеността на отговорите. Липсата на въпроси за стратегиите на министерството, питанята за основни цели и визии за ресора за пореден път затрудняват оценката за наличието на ясна и конкретна политическа програма в сектора на културата, но от отговорите на министъра дори на по задълбочен въпрос не се създава убеждението, че има ясна идея за цели, мерки, действия и резултати. Министърът проявява диалогичност и взима думата за реплика и дуплика, и като цяло подхожда с уважение към народните представители, без да изпада в изострени политически нападки, което е характерно за част от колегите му. Депутатите не изразяват категорична неудовлетвореност от получените отговори, макар и често те са твърде общи и недостатъчно категорични.

17. Министър на физическото възпитание и спорта

Към министъра на физическото възпитание и спорта Свилен Нейков са отправени общо 11 въпроси и питаня.

а) Тематичен обхват на парламентарния контрол върху министъра на физическото възпитание и спорта

- **Финансови въпроси:** за изплащане на допълнителни възнаграждения, извън основните; суми а медийно отразяване и ПР; средства за участие в състезания и провеждане на спортни лагери;
- **Договори:** зала „Армеец“; договори за изпълнение на дейности по комуникативните стратегии на оперативните програми 2010 – 2011 г.;
- **Спортни съоръжения:** кандидатстване по програми за изграждане на спортни съоръжения; колодрума в Пловдив; Зимния дворец в София.

б) Оценка на отговорите на министъра на физическото възпитание и спорта

Отговорите на министър Свилен Нейков продължават да се характеризират с пълнота и изчерпателност. Те са добре аргументирани и напълно конкретни. Отново поради липса на достатъчно въпроси към министъра на физическото възпитание и спорта, не може да се събере достатъчна информация, която да даде яснота върху управленските позиции на министъра. По същата причина не може да се даде и категоричен отговор на желанието да се носи политическа отговорност. Трябва да се отбележи, че продължава да се наблюдава тенденцията за липса на интерес от страна на народните представители за работата в министерството на физическото възпитание и спорта.

Раздел III. Преглед на законодателството.

1. Законодателна активност – статистика.

1.1. Общ брой законопроекти:

По информация от официалния сайт на Народното събрание⁴, за периода 01.01 –31.07.2012 г. в Народното събрание са внесени общо 162 законопроекта, от които: 29 ратификационни, 15 изцяло нови законопроекта и 118 законопроекта за изменение и допълнение.

1.2. По вносител:

- а) Министерският съвет е внесъл 75 законопроекта, от които 28 ратификационни, 6 нови и 41 за изменение и допълнение.
- б) народни представители:

⁴ Данните са актуални към 31.07.2012 г.

- ПГ на ГЕРБ - 23 законопроекта, от които 3 нови и 20 за изменение и допълнение;
- ПГ на Синята коалиция - 15 законопроекта, от които 2 нови и 13 за изменение и допълнение;
- ПГ „Атака“ - 15 законопроекта, от които 2 нови и 13 за изменение и допълнение;
- ПГ на „Коалиция за България“ - 14 законопроекта, от които 1 нов и 13 за изменение и допълнение;
- ПГ на ДПС - 9 законопроекта, от които 1 за допълнение на ратификационен закон, 1 нов и 7 за изменение и допълнение.
- независими депутати - 4 законопроекта за изменение и допълнение;
- представители на различни парламентарни групи са внесли съвместно 7 законопроекта за изменение и допълнение (таблица 1).

Таблица 1:

Вносител	Нови	ЗИД	Общо
МС	6	41	47
МС ратификации			28
ПГ на ГЕРБ	3	20	23
ПГ на СК	2	13	15
ПГ на Атака	2	13	15
ПГ на КБ	1	13	14
ПГ на ДПС	1	7	8
ПГ на ДПС ратификации			1
Независими	-	4	4
ПГ на ДПС, ГЕРБ, КБ, СК, Атака	-	1	1
ПГ на ГЕРБ. БСП, ДПС	-	1	1
ПГ на Атака, СК, независими	-	1	1
Независими, ПГ на Атака	-	1	1
ПГ на ГЕРБ и СК	-	1	1
ПГ на СК, ДПС, Атака и КБ	-	1	1
ПГ на СК и ДПС	-	1	1
Общо:	15	118	162

Сравнението с предходния мониторингов период показва, че:

- а) Наблюдава се увеличаване на законодателната активност от страна на народните представители.
- б) ПГ на ГЕРБ възвръща водещата си роля в законодателната активност, следвана от ПГ на СК и ПГ на Атака, като левицата остава на четвърто място по законодателна активност.

в) За разлика от предходния мониторингов период ПГ на ДПС показва активност при упражняване право на законодателна инициатива. ПГ на ДПС е и вносител на законопроект за допълнение на ратификационен закон – не често срещана практика в националния парламент.

г) Променя се тенденцията, свързана с упражняване на законодателна инициатива в резултат на междупартийно сътрудничество. За периода това са 7 законопроекта.

Като цяло, наблюдава се и подобрене в посока своевременно качване на внесените законопроекти на страницата на НС. Въпреки това, все още законопроекти не се публикуват или се публикуват с голямо закъснение, напр.: Законопроект за допълнение на Закона за устройството на държавния бюджет 254-01-40 15/03/2012 и Законопроект за изменение и допълнение на Закона за безмитната търговия 254-01-7 20/01/2012, внесени от независими народни представители, Законопроект за изменение и допълнение на Закона за горите 254-01-1 09/01/2012, внесен от ПГ на ГЕРБ и др.

Във връзка със законодателната процедурата се наблюдава практика за законопроекти, които са спорни, да бъде приет кратък срок за предлагане на промени между първо и второ четене (така за Закона за отнемане на незаконно придобито имущество, Закона за рибарство и аквакултури и др.)

2. Обща характеристика на внесените законопроекти.

В рамките на мониторинговия период, **Институтът за модерна политика** взе под специално наблюдение общо 51 законопроекта.

Според класификациите, въведени от ИМП:

2.1. Прозрачно, сиво и рисково законодателство:

- **24 отговарят на критериите за „прозрачно законодателство“**, в т.ч. **9 са приети** (с вносител: Министерски съвет – 5 закона; ПГ на ГЕРБ – 2 закона), **2 – отхвърлени** (вносител: ПГ на КБ; ПГ на СК) и **13 са на етап „обсъждане“** (с вносител: Министерски съвет – 4 законопроекта; ПГ на ГЕРБ – 1 законопроект; ПГ на СК – 4 законопроекта; ПГ на КБ – 2 законопроекта; ПГ на ДПС – 1 законопроект; независими – 1 законопроект).

- **21 попадат в зоната на „сивото законодателство“**, защото нарушават принципите на добро управление и/или накърняват гражданските права, в т.ч. **13 са приети** (вносител: Министерски съвет – 11 закона; ПГ на ГЕРБ – 2 закона; независими депутати – 1 закон), **2 са оттеглени** (вносител: независими народни представители) и **6 са на етап „обсъждане“** (вносител:

Министерски съвет – 4 законопроекта; ПГ на ГЕРБ – 1 законопроект; ПГ на Атака и независими – 1 законопроект).

– 6 законопроекта, чието приемане предстои в следващата пленарна сесия, са определени като «рисково» законодателство. Те са с вносител Министерски съвет – 2 законопроекта и ПГ на ГЕРБ, ПГ на КБ, ПГ на СК и независими народни представители – по 1 законопроект.

3. Прозрачно законодателство.

В първият раздел на този доклад бяха посочени някои съществени положителни развития и „прозрачното законодателство“ в областта на гражданските права. Освен тях **Институтът за модерна политика** отчита, че и редица други наблюдавани законопроекти отговарят на критериите за „прозрачно законодателство“, защото са съобразени с принципите на добро управление и правозащитните стандарти.

В числото на наблюдаваните от Института за модерна политика законопроекти през разглеждания период, като „прозрачно законодателство“ могат да се определят следните:

а) Вносител Министерски съвет:

– промени в Закона за висшето образование, внесени от **Министерския съвет,** с които се предлага административните услуги за лица, които не са студенти, да не могат да надвишават като размер необходимите материално-технически и административни разходи по предоставяне на услугата;

– промени в Закона за администрацията и в редица други законопроекти, с вносител **Министерски съвет,** които се нуждаят от прецизиране между двете четения, но с които се предлага изрична забрана за министър-председателя, министрите, заместник-министрите, еднолични органи на управление и техните заместници, членове на колегиални органи и др. да участват в съвети, комитети, комисии, органи на управление или контрол на фондове, сметки и други, без да получават възнаграждение и др.

б) Вносител ПГ на ГЕРБ:

– промени в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, внесени от **ПГ на ГЕРБ,** с които се уреждат мерките по изпълнение на Регламент (ЕС) № 211/ 2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 2011 г. относно гражданската инициатива.

– промени в Закона за семейните помощи за деца, предложени от **ПГ на ГЕРБ,** с които се гарантират правата на деца с един жив родител;

в) Вносител ПГ на Коалиция за България:

- промени в Кодекса за социалното осигуряване, Закона за насърчаване на заетостта, Кодекса за корпоративното подоходно облагане и др., внесени от депутати от Коалиция за България, с които се създават по-големи гаранции за упражняване на правата на децата и на младите хора;

г) Вносител ПГ на Синята коалиция:

- промените в Закона за администрацията, с които се предлага публичност на разходи на администрацията;

- промените в Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, с които се цели преодоляването на вертикалната интеграция на структури от производители, търговци на едро на лекарства и вериги от аптеки с едни и същи собственици, скрити зад различни физически и юридически лица, а също и се възстановява правилото помощник-фармацевти да не могат да ръководят, съответно да регистрират аптеки, като по този начин в значителна степен се гарантира обществения здравен интерес;

- промените в Закона за защита на конкуренцията, с които се предлагат разпоредби, гарантиращи по-голяма прозрачност и последователност в работата на Комисията за защита на конкуренцията. Така се създава възможност предприятията, злоупотребили с монополно, или господстващо положение, както и мерките за защита на конкуренцията да бъдат обект на публично внимание и контрол. В допълнение, предлагат се процедури за повишаване на ефективността на комисията за установяване и прекратяване на злоупотребите с господстващо и монополно положение.

- промените в Закона за данък върху добавената стойност, с които се урежда получателите на набраните средства от благотворителност (дарение) чрез изпращане на sms съобщение до мобилен оператор да получат изцяло сумата, предназначена за тях;

д) Вносител - Яне Янев (РЗС) и група независими депутати:

- промени в Закона за устройството на държавния бюджет, които предвиждат създаване на единна централизирана и база данни, достъпна чрез интернет в която на тримесечие да се вписват разходите на администрацията (законопроектът е разработен и предложен от Института за модерна политика).

На базата на всички наблюдавани законопроекти, Институтът за модерна политика селектира като най-съществени примери за прозрачно законодателство през периода:

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение на Закона за административните нарушения и наказания, № 254-01-62
Вносител/ Дата:	Светослав Тончев, Ивайло Тошев /ПГ на ГЕРБ/ 15 май 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: -
Първо четене:	11.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение на Закона за административните нарушения и наказания, № 254-01-64
Вносител/ Дата:	Димо Гяуров, Мартин Димитров /ПГ на СК/ 23 май 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: -
Първо четене:	11.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

С проектите се предлага отмяна на разпоредби в Закона за административните нарушения и наказания, както и в още 19 закона, с които се въвежда необжалваемост на наказателни постановления. Проектите са мотивирани с решение № 1 от 01.03.2012 г. по конституционно дело № 10 от 2011 г., с което КС на РБ обяви за противоконституционна нормата на чл.189 ал.13 от Закона за движение по пътищата. Отмененият от КС текст е по отношение необжалваемостта на наказателни постановления и електронни фишове, с които се налага глоба в определен размер. В мотивите си КС е изтъкнал, че наказателните постановления не са административни актове, а представляват правораздавателни актове и в тях се определят административни наказания. В правовата държава когато става въпрос за правораздавателна дейност, достъпът на гражданите и фирмите до съд следва да бъде открит. Щом дадена дейност притежава белезите на правораздаване то защитата, която законът е длъжен да предостави на гражданите не е достатъчно да се ограничи до обжалване пред административен орган с административна защита. В тези случаи се допуска и съдебна защита. Отнемането на правото на обжалване на наказателни постановления противоречи на Конституцията, поради което тези разпоредби следва да се отменят в цялото ни действащо законодателство.

Оценка на Института за модерна политика

С този законопроект народните представители привеждат в действащото законодателство решение на Конституционния съд, с което се защитават и гарантират правата на гражданите за съдебно обжалване на наложени наказания.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за допълнение на Закона за устройството на държавния бюджет, № 254-01-40
Вносител/ Дата:	Яне Янев, Емил Василев, Кристияна Петрова, Бисерка Петрова, Димитър Карбов, Огнян Пейчев, Валентин Иванов, Огнян Тетимов, Стоян Иванов, Цвета Алипиева, Дарин

Матов /независими/ 15 март 2012

Комисии:

Водеща: Комисия по бюджет и финанси

Други: -

Първо четене:

Приет/ Обн. ДВ:

Със законопроекта се предлага осигуряване на прозрачност на разходите за администрацията. Предложението включва министерството на финансите да поддържа единна централизирана и управлявана от информационна система база данни, в която на тримесечие да се вписват разходите на администрацията за: 1) възнаграждения по трудови и служебни правоотношения и начислени допълнителни възнаграждения на работещите по служебни и трудови правоотношения в администрацията; 2) изплатени командировъчни средства - дневни, квартирни и транспортни разходи в страната и чужбина; 3) протоколни и представителни нужди; 4) брой на служебните автомобили и административните длъжности, на които са зачислени за ползване; 5) договори за външни услуги за материално, техническо и информационно обезпечаване на дейността на съответната администрация. Законопроектът въвежда задължение за осигуряване на публичност на посочените разходи за администрациите на Народното събрание, президента, Министерски съвет, министерствата, държавните и изпълнителните агенции, държавните комисии, областните администрации, Конституционния съд, Сметната палата, Омбудсмана, регулаторните и контролни органи, национални и междуведомствени съвети, създадени със закон. Предвижда се достъпът до базата данни да е свободен и безплатен и да се осъществява чрез специализирана Интернет страница. Предлага се министърът на финансите да утвърди правила и стандарти за предоставяне на информацията от задължените органи и срокове за изпълнение на възложените функции.

Оценка на Института за модерна политика

Със законопроекта се създава прозрачност и ефективна система за граждански и медиен контрол върху административните разходи. Законопроектът ще има превантивен ефект срещу евентуално разхишение на публични разходи. Законопроектът е изготвен от Института за модерна политика и внесен по инициатива на народни представители, като този механизъм е пример за възможността за гражданско участие и упражняване на легитимно влияние върху властта от страна на гражданския сектор.

Име и № на законопроекта: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за движението по пътищата, № 202-01-3

Вносител/ Дата: Министерски съвет/ 18 януари 2012

Комисии: Водеща: Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения

Други: Комисия по труда и социалната политика; Комисия

по регионална политика и местно самоуправление

Първо четене:

18 май 2012 г.

Приет/ Обн. ДВ:

С проекта се предлага дългоочакваната промяна на термина „инвалиди“, използван в действащия закон и промяната му с „хора с трайни увреждания“. Включва се червено-белият бастун за слепо-глухи лица, който е утвърден като символ в редица държави за начин на сигнализация. Въвежда се възможност лицата, които поради физически увреждания управляват моторни превозни средства, адаптирани съобразно техните нужди, да се възползват от правото да управляват моторното превозно средство без обезопасителни колани. Създава се административно-наказателна отговорност за лице, което, без да има това право, паркира на място, определено за превозно средство, обслужващо хора с трайни увреждания, или за превозно средство, приспособено и управлявано от хора с трайни увреждания.

Оценка на Института за модерна политика 

Въпреки необходимостта от прецизиране на легалната дефиниция за лица с трайни увреждания с оглед приетата Конвенция за правата на хората с увреждания, законопроектът категорично попада в сферата на прозрачното законодателство, като създава гаранции на хора с увреждания.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, № 202-01-28
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 14 май 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по здравеопазването Други: Комисия по икономическата политика, енергетика и туризъм; Комисия по правни въпроси; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
Първо четене:	10.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	26.07.2012 г.

Със законопроекта се предлагат две основни промени:

1. Всички доброволни здравноосигурителни фондове да се трансформират в застрахователни дружества и да се прелицензират или да бъдат закрити.
2. Предвиждат се промени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, според които при прехвърлянето или учредяването на вещни права върху недвижими имоти и при прехвърлянето на собствеността върху моторни превозни средства прехвърлителят да представя и удостоверение от Националната агенция за приходите за липса на задължения за здравноосигурителни вноски.

Оценка на Института за модерна политика 

Предложената втора промяна категорично не може да бъде подкрепена, за което беше постигнат консенсус в парламента и

тя беше отхвърлена. По повод първата промяна, въпреки някои твърдения в обратна посока, анализът на европейските директиви сочи, че няма възможност за предвиждане на изключение по отношение на здравните дружества. От обхвата на директивите са изключени само публични институции за обществено осигуряване като НЗОК, и то не във всички държави-членки. Така например в Ирландия обществената здравна каса беше задължена с решение на съда да спазва еуродирективите, защото предлага допълнителни осигуровки над обществената схема. Щом институциите са частни, т.е. предлагат допълнителна или заместваща осигуровка, и особено ако са с частни акционери, то те задължително попадат в обхвата на директивите. Това, че досега у нас здравните фондове бяха предмет на отделен закон със занижени регулаторни изисквания по отношение на капитал, прозрачност на произход на средствата им и по отношение на правата на осигурените, изцяло нарушаваше правата на осигурените граждани. До момента всички защити на правата за застрахованите, които бяха въведени в Кодекса за застраховането, не действаха по отношение на здравноосигурените в частни здравни фондове. Идеята за т.нар. „втори стълб“ на здравно осигуряване е българско изобретение, с което се намалява обхвата на здравни услуги, покривани от НЗОК, които срещу допълнителна осигуровка да се предоставят за покритие от частен фонд. Това е в противоречие с преобладаващата европейска практика да се разширява покритието на обществено предоставяните здравни услуги.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за българите и българските общности извън Република България , № 202-01-35
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 27 юни 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите Други: Комисия по правни въпроси; Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта; Комисия по културата, гражданското общество и медиите; Комисия по външна политика и отбрана
Първо четене:	
Приет/ Обн. ДВ:	

Основните цели на законопроекта, са следните:

1. Подобряване на комуникацията между българите и българските общности, от една страна, и компетентните държавни органи.
2. Създаване на специализирани органи, на които са дадени правомощия с цел улесняване координацията на провежданата държавна политика, в т. ч. защита на правата на сънародниците ни, предоставяне на възможности за обучение по български език, получаване на образование съобразно българските общообразователни изисквания, както и активно участие в културния и политическия живот на Република България.
3. Създаване на Националното представителство на българите и българските общности извън Република България. То ще се състои от представителите на вписаните в Регистъра на Държавната

агенция за българите в чужбина организации и ще изразява мнението на българите от чужбина по въпросите на провежданата държавна политика и по отношение на съществуващи или възникнали проблеми, отнасящи се до българите и българските общности в съответната приемна държава.

Оценка на Института за модерна политика :

Основен позитив на законопроекта е уредбата на представителството на българите и българските общности, живеещи извън страната. Законопроектът предвижда механизъм за регистрация на организационни структури извън страната и създаване на Национално представителство от тези структури. Националното представителство ще има представителни и съвещателни функции за изразяване на волята на организационни структури на българските общности извън Република България по въпроси, свързани с провежданата държавна политика.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за ратифициране на Конвенцията за статута на лицата без гражданство, приета на 28 септември 1954 година в Ню Йорк, и на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство, приета на 30 август 1961 г. в Ню Йорк № 102-002-32
Вносител/ Дата:	Министерски съвет 20.12.2011 г.
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: Комисия по труда и социална политика Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на гражданите Комисия по външна политика и отбрана
Първо четене:	25.01.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	25.01.2012 г., обн. ДВ, бр. 11/2012 г.

Безспорно е, че загубата на гражданство е нарушение на основни права на човека и често е резултат от насилствено прогонване на хората от родните им места, принудително разселване, разпадане на държави и формиране на нови. Това са често проблеми от хуманитарен характер и застрашават както правата на отделния човек, така и са заплаха за сигурността на всяка една държава и нейните интереси.

Конвенцията за статута на лицата без гражданство, приета на 28 септември 1954 г. в Ню Йорк, е международен акт, който регламентира положението на апатридите /лица без гражданство/ и гарантира, че те ще се ползват от основни права и свободи без дискриминация. Конвенцията регламентира понятието „апатрид“, „лице, което не се разглежда като гражданин на нито една държава в съответствие с нейното законодателство“. Урежда правния статут на лицата без гражданство, което включва личния статут, движима и недвижима собственост, авторски и промишлени права, правото на сдружаване и достъп до правосъдие, право на придвижване и др. Конвенцията позволява на държавите да я

ратифицират с определени резерви при признаване на специфични условия, валидни към момента на ратификацията. Народното събрание ратифицира Конвенцията, със следните резерви:

1. В областта на правото на апатридите на държавни помощи, отнасящи се до социалното подпомагане по смисъла на националното ни законодателство;
2. правото на социално осигуряване;
3. правото на упражняване на доходоносни занятия и свързаната с това компенсация в случай на смърт или на професионално заболяване;
4. по отношение на режима на пребиваване
5. свобода на придвижване, документи за самоличност и пътуване.

Основополагащ международноправен акт за решаване на проблемите с липсата на гражданство е Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство, приета на 30 август 1961 г. в Ню Йорк. В нея се изброяват способите за придобиване и запазване на гражданството от лица, които биха останали без такова. Уреждат се въпроси, свързани с придобиване на гражданство, освобождаване или лишаване.

Оценка на Института за модерна политика :

Институтът за модерна политика подкрепя и високо оценява присъединяването на България към основополагащи международноправни актове, каквито са Конвенцията за статута на лицата без гражданство, приета на 28 септември 1954 година в Ню Йорк, и на Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство, приета на 30 август 1961 г. в Ню Йорк. Не е добра атестация обаче, че страната ни се присъединява към тези глобални договори с повече 50 години закъснение. Трябва да се отбележи, че този дълъг процес бе катализиран не толкова от честите случаи на нарушаване на правата на гражданите без гражданство, които дълго пребивават в страната ни, колкото от приетата на 16 октомври 2009 г. Стокхолмска програма, която цели създаване на общо европейско пространство за закрила и солидарност въз основа на обща процедура за предоставяне на убежище и еднакъв статут на лицата, на които е предоставена международно закрила. Години наред държавата бездействаше по отношение на хора, които бяха уловени в капана на неопределеността, а човешките последствия бяха драматични. България се посочва и като една от страните, които не разполагат с надеждни данни за апатридите. Институтът за модерна политика подчертава необходимостта от възможно най-ранно установяване и разработване на подходяща национална законодателна рамка и специфични механизми за разрешаване на проблема с липсата на гражданство, което ще позволи на лицата без гражданство да се ползват от основните права на човека и правата на граждани.

4. „Сиво“ законодателство.

В първият раздел на този доклад беше представено „сивото законодателство“, свързано с директни лобистки интереси и засилено корпоративно влияние. В този раздел са разгледани редица други законопроекти, които попадат в категорията на „сивото законодателство“ поради несъответствие с принципите на добро управление и/или засягат правата на гражданите.

В числото на наблюдаваните от Института за модерна политика законопроекти през разглеждания период, като „сиво законодателство“ могат да се определят и следните:

а) Вносител – Министерски съвет:

- **промените в Закона за обществените поръчки**, с които се предвижда членовете на Комисията за защита на конкуренцията да не участват в проучването по преписките, а нейният председател да възлага разглеждането пряко на експерт от комисията. Така се намали прозрачността и взаимният контрол, гарантиран с предходните текстове на закона;

- **промените в Кодекса на труда**, които изменяха критериите за представителност на работодателските и синдикалните организации и въвеждаха отговорност на работника или служителя при полагане на труд без сключен договор (тези промени бяха обявени за противоконституционни с Решение № 7 на Конституционния съд по к.д. № 2/ 2012 г.);

- **Законопроектът за публично-частно партньорство**, който създава възможности за злоупотреби с разширяване на обхвата на концесионния договор;

- **промени в Закона за водите**, които наред с позитивните промени въвеждат твърде спорното решение за обособена територия (съвпадаща с границите на съответната административна област) да бъде сключван договор само с едно ВиК дружество. Предложението не съответства на принципите на свободна стопанска инициатива и на практика премахва конкуренцията;

На базата на всички наблюдавани законопроекти, Институтът за модерна политика селектира като най-съществени примери за „сиво законодателство“ през периода:

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за ветеринарномедицинската дейност № 102-01-86
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 14 декември 2011
Комисии:	Водеща: Комисия по земеделието и горите Други: Комисия по регионална политика и местно самоуправление; Комисия по околната среда и водите; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските

фондове
Първо четене: 09.02.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:

С проекта се предвиждат следните основни промени:

1. Заплащането на изпълнението на мерките по държавната профилактична програма и по програмите за надзор и ликвидиране на болести по животните да се извършва от собствениците на животните. Разходите за закупуване на средствата за идентификацията на животните и имунологичните ветеринарномедицински продукти, които се прилагат в животновъдните обекти за изпълнение на мерките за профилактика, ограничаване и ликвидиране на болести по животните, да бъдат за сметка на собствениците на животните. За сметка на бюджета ще останат само разходите за извършване на лабораторни изследвания.
2. Разходи, свързани с отпадъците от животински продукти и др. да бъдат за сметка на лицата, от чиято дейност се получават.
3. Занижаване на контрола върху ветеринарномедицинските средства.
4. Преобразуване на съсловната организация на ветеринарните лекари в България във Федерация на ветеринарните лекари в България.

Оценка на Института за модерна политика

Критиката на Института за модерна политика се фокусира върху:

- а) Законопроектът е публикуван многократно на сайта на Министерството на земеделието и храните в различни варианти, но не е проведено пълноценно обществено обсъждане. Не са взети предвид становищата на Българския ветеринарен съюз и на Националното сдружение на общините, които отправят обосновани критики по него.
- б) Законопроектът предвижда възможност за едно и също деяние да се налагат както административно наказание, така и наказание по НК, което съставлява нарушаване на основни правни принципи. Предвижда се още намеса на орган на власт в договорни отношения между частно-правни субекти – утвърждаване на договора между собственика на животните и регистрирания ветеринарен лекар от Изпълнителния директор на Агенцията по безопасност на храните. Друг негативен момент е лимитирането на задълженията и разходите на държавата по изпълнение на мерките по Държавната профилактична програма и по програмите за надзор и ликвидиране на болести по животните (включително за извършване на задължителни имунизации), както и на редица други дейности, които се прехвърлят върху собствениците на животните или на общините. Това се прави без да се подпомогнат собствениците, от една страна, както и без да се вземе предвид липсата на финансов ресурс и капацитет на общините да изпълнят възложените им нетипични за тях задължения. С тези предложения се повишава риска за общественото здраве, както и съществено

се затруднява развитието на сектора. Занижен е и ветеринарен контрол при продажбата на медикаменти за животни, което облагодетелства търговците на препарати, но създава рискове за потребителите на храни от животински продукти (вж. повече в раздел първи от този доклад). Премахнат е държавния контрол върху генетично модифицирани организми и продукти. Неприемливо е създаването със закона на Федерация на ветеринарните лекари в България, въпреки че със закон е създадена съсловна организация на ветеринарите. Неясните правила, по които се създава и ръководи федерацията, неясните правила за членство в нея създават съмнение за прокарване на лобистки интереси.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за лечебните заведения № 102-01-86
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 09 декември 2011
Комисии:	Водеща: Комисия по здравеопазването Други: Комисия по икономическа политика, енергетика и туризъм
Първо четене:	15.02.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	03.07.2012 г., обн., ДВ, бр. 54/2012 г.

С този законопроект се предлага:

1. Създаване на възможност за оказване на първична извънболнична помощ от лечебни заведения за специализирана извънболнична помощ – диагностично-консултативни центрове, медицински и медико-дентални центрове.
2. Закриване на централите за кожно-венерически заболявания.
3. Регламентиране на дейността „дневен стационар“.
4. Повишаване на изискванията за брой легла в болница.
5. Промяна на начина на планиране на лечебните заведения в страната – само на национално ниво, свързани с промяна на съдържанието на Националната здравна карта.
6. Други промени, свързани с дейността на лечебните заведения, свързани с предоставяне на информация, с ликвидацията на заведенията, създаване на ограничения за съвместяване на дейности и др.

Оценка на Института за модерна политика :

Внесеният от МС законопроект е обект на изключително остри критики от страна на съсловни организации и не е подкрепен от водещата Комисия по здравеопазването за първо четене. Основните причини, поради които Институтът за модерна политика определя този законопроект като „сиво законодателство“ са:

- а) Въвежда се изискване за минимален брой легла за многопрофилните, съответно за специализираните болници. Така се налага административно команден стил на управление на лечебните заведения и тези които вече са придобили статут на съответния вид болници ще следва да отпаднат от системата на НЗОК. Ще бъде силно затруднен достъпът до здравни услуги.
- б) предлага се и отпадане от съдържанието на Националната здравна карта на критериите за достъпност и качество при оценка на лечебните заведения. Предлага се министърът на

здравеопазването да има решаваща дума по повод съдържанието на Националната здравна карта.

в) Предвижда се НЗОК сама да определя с кои лечебни заведения ще сключва договор без наличието на определени по закон критерии за подбор, което може да доведе до административен произвол и създава съществен корупционен риск.

г) Създават се допълнителни ограничения за пациентите при избор на специалисти с въвеждането на окрупняването на извънболничната и специализираната помощ;

д) създават се условия за допълнително източване на ресурса на НЗОК чрез създаване на изискванията за дневен стационар;

Въпреки тези несъвършенства и вместо да бъде оттеглен, законопроектът е приет на първо четене. Между първо и второ четене (15.02.-03.07.2012) законопроектът е кардинално преработен в Народното събрание и е консенсусно приет. Това са промени, които не съответстват на философията и духа на внесените за първо четене законопроект.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за отнемане на незаконно придобито имущество, № 254-01-4
Вносител/ Дата:	Красимир Велчев, Анастас Анастасов, Валентин Николов, Димитър Главчев, Пламен Цеков, Костадин Язов, Евгени Стоев, Искра Фидосова/ ПГ на ГЕРБ/ 17 януари 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред Други: Комисия по правни въпроси; Комисия по бюджет и финанси; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
Първо четене:	16.02.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	03.05.2012 г., обн., ДВ, бр. 38/ 2012 г.

С проекта се въвежда институтът на гражданската конфискация в българското право. Регламентират се органите а установяване на имущество, придобито със средства, за които не е установен законен източник; предпоставките за образуване на производство, процедурата по установяване на незаконно придобито имущество; правомощията на органите при извършване на проверка; взаимодействието между държавните органи; налагането на обезпечителни мерки и действията след налагането им; производството пред съда за отнемане на незаконно придобито имущество; управление на имуществото, върху което са наложени обезпечителни мерки и управление на отнетото имущество.

Оценка на Института за модерна политика

Приемането на новия закон бе предшествано от продължила близо две години и половина обществена дискусия. Внесените от представители на ПГ на ГЕРБ законопроект беше близък като принципи и философия до отхвърления няколко месеца преди това правителствен законопроект. В хода на обсъжданията законопроектът беше значително подобрен и приет в пленарна зала след изключително напрегнати дебати и извънредна работа

на парламента, включително под засилен натиск и декларирана политическа готовност за оставка от страна на министър-председателя в случай на ново отхвърляне на законопроекта.

От една страна, законът **създава и въвежда нови гаранции** за гражданските права в сравнение с остро критикуваните от широк кръг граждански организации, в т.ч. от Института за модерна политика, по-ранни версии на законопроекта. Примери в това отношение са следните положения:

- след налагане на обезпечителните мерки Комисията е задължена да предостави на проверявания гражданин за запознаване всички материали по преписката, а той от своя страна има право в едномесечен срок да направи възражения и да представи доказателства, както и да иска от комисията да събере нови. Комисията не може да откаже събирането на исканите доказателства.
- дадена е изрична възможност за участие на адвокат като представител на проверявания гражданин.
- Комисията и нейните органи са задължени да връчват имуществена декларация по чл.57-58 на всяко проверявано физическо и юридическо лице, а не на произволно избрано от тях, както беше по стария закон. Тази декларация е едно от силните процесуални оръжия за представяне на сведения за доходи през проверявания период от самия гражданин.
- **Премахната е, в сравнение с досегашната уредба, презумпцията в полза на държавата**, че имуществото е придобито от престъпна/незаконна дейност. Досега процесуалната дейност на проверяваното лице в административната и особено в съдебната фаза на производството бе насочена към оборването ѝ. Върху същото лице бе възложена процесуалната тежест да докаже, че имуществото му има законен произход. При новият режим се предвижда двете страни да бъдат поставени в условията на равнопоставеност и състезателност пред решаващия граждански съд. Възстановен е основният принцип в административния процес, според който административният орган следва да докаже пред съда фактите, на които се позовава.
- Отнема се само имущество, което не съответства на чистите доходи на лицето в размер не по-малък от 250 000лв.

Макар че множество от първоначално заложените проблеми в текстовете бяха преодоляни, според **Института за модерна политика** приетият закон остава високо рисков от гледище защита на правата поради следните основни причини:

- Законът въвежда ново основание за образуване на производството по гражданската конфискация – влязъл в сила акт за административно нарушение, което формира облага над 150 000лв. Това законодателно решение е в разрез с основната философия и цел на закона да бъде допълнително средство за

борба с организираната и тежката престъпност и корупцията. Според **Института за модерна политика** по този начин непропорционално се ограничава правото на собственост на гражданите, защитено с чл. 17 от Конституцията на Република България и Допълнителния протокол към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

- Предвиденият ред за обжалване на актовете на комисията по реда на АПК е спорен. Създава се възможност двата основни акта на комисията – решенията за внасяне в граждански съд на искане за налагане на обезпечителни мерки и на иск за отнемане на незаконно имущество да подлежат на контрол за законосъобразност пред два различни съда на едно и също основание. Това законодателно разрешение утежнява процедурата по гражданска конфискация до степен, която може да направи закона неработещ. По същество делата образувани пред административния съд по жалби на заинтересованите лица и пред граждански съд за обезпечаване или отнемане на незаконно имущество, въз основа на съответните решения ще имат един и същ предмет – материалната законосъобразност на тези актове. При това тези два процеса няма да се движат паралелно, а последователно. За да се произнесе по съответствието с материалния закон на решението на Комисията за обезпечаване/отнемане административният съд, а впоследствие гражданският съд във връзка с допускането на обезпечението/отнемането, въз основа на същото решение, ще ползват едни и същи доказателства и установяват наличието на еднакви релевантни юридически факти.

- Предвидената възможност **граждани да сезират органите на комисията за образуване на производство е неправилна**. Тя се отнася само до едно от четирите алтернативно предвидени условия за образуване на производство – наличие на влязъл в сила акт за установяване на административно нарушение от естество да създава облага на стойност над 150 000 лв. Административното наказване е функция на държавното управление. Това е специализирана държавна дейност. Няма как гражданите да разполагат с достоверни данни за наличие на наказателно постановление за определено административно нарушение, което да е влязло в сила и да е формирало облага за извършителя на определена стойност. Това са специфични факти знанието за наличието им е достъпно само за компетентните държавни органи. Следователно, правото да се сезира комисията с това основание за образуване на производството, както и в останалите три случая следва да бъде предоставено само на публични органи.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение в Закона за изпълнение на наказанията и задържане под стража, № 202-01-25
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 23 април 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: Комисия по здравеопазването; Комисия по правата на човека, вероизповеданията, жалбите и петициите на

	гражданите
Първо четене:	11.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

С проекта се предлагат следните основни промени:

1. Регламентират се общите правомощия на началник на областна служба „Изпълнение на наказанията“.
2. Прави се опит за решаване на въпроса с високата степен на пренаселеност в затворите, като се предвиждат варианти на изключение от общия принцип на разпределение съобразно постоянния адрес на осъдения.
3. Регламентират се случаите на промяна на режима на осъдените на доживотен затвор и доживотен затвор без замяна от специален на строг.
4. Уточняват се диагностичните дейности, които се извършват с лишените от свобода в приемното отделение. Предвижда се задължително психологическо изследване на определени категории лишени от свобода, които са осъдени за престъпления с изключително висока обществена опасност или са с доказан висок риск от вреди. Предвижда се възможност лишените от свобода да се настаняват за лечение в различни лечебни заведения извън местата за лишаване от свобода.
5. Предлага се разширяване на кръга от дейности, които могат да се възлагат на лишените от свобода при изявено тяхно желание.
6. Прецизира се разпоредбата, която предвижда освобождаване от работа на учащи, лишени от свобода, с цел подготовка за явяване на изпити. Предвижда се дейността на училищата в местата за лишаване от свобода да се финансира от държавния бюджет чрез Министерството на образованието, младежта и науката. Към срока, необходим за получаване на годишна почивка, се добавя и времето, през което лишеният от свобода е останал без работа поради професионално заболяване и трудова злополука.
7. Уточняват се забранените за ползване или държане предмети, както и тяхното внасяне.
8. Предлага се изолирането в наказателна килия като дисциплинарно наказание да се прилага както в извънработно, така и в извънучебно време. Предвижда се намаляване на рестриктивните мерки по отношение на настанените в наказателна килия. Предлага се началниците на затворнически общежития да имат право да наказват с наказателна килия до 5 денонощия, тъй като този подход е по-ефективен.
9. Програмата за адаптация към условията за изтърпяване на наложеното наказание се изважда от категорията специализирани програми. Предлагат се разпоредби, регламентиращи програмата за подготовка за живот на свобода.
10. Прецизират се редица текстове, детайлизира се режимът при пробация, както и при задържане под стража.

Предложените промени, макар да са крачка напред в подобряване на положението на задържаните и лишените от свобода, съдържат няколко текста, които повдигат възражения:

а) Ограничава се правото на лишените от свобода да се срещат насаме с адвокатите си, като то се лимитира до рамките на работния ден на администрацията. По този начин се препятства своевременната адвокатска защита при действия в затвора спрямо конкретното лице, извършени извън рамките на работния ден. Ограничава се правото на защита и с оглед разглеждането на дела от съдилищата извън рамките на работния ден.

б) Предвиждат се случаи, при които за задължителен обиск да не се съставя протокол, което създава условия за произвол от страна на затворническата администрация.

в) Вменява се на лишените от свобода за своя сметка да покриват разходите си за молбите и жалбите си, което не е в съответствие с международните стандарти.

д) Предвижда се безплатно облекло и обувки да се предоставят единствено на лишените от свобода, които нямат свои собствени, с което се създава неравнопоставеност между отделните лица;

е) Допуска се предварително изпълнение на дисциплинарните наказания, което обезсмисля обжалването им по административен ред и създава условия за административен произвол.

И не на последно място, със законопроекта се отлага с нови три години въвеждането на изискването за осигуряване на площ от 4 кв. м. на лишените от свобода.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за управление на отпадъците, № 102-01-50
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 11 юли 2011
	Водеща: Комисия по околната среда и водите Други: Комисия по регионална политика и местно самоуправление; Комисия по бюджет и финанси; Комисия по транспорт, информационни технологии и съобщения; Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове
Комисии:	
Първо четене:	01.12.2011 г.
Приет/ Обн. ДВ:	28.06.2012 г., обн., ДВ, бр. 53/2012 г.

Законът има за цел да осигури транспониране на изискванията на Директива 2008/98/ЕС и създаване на условия за подобряване управлението на отпадъци в страната без риск за човешкото здраве и околната среда, както и за значително нарастване на количествата рециклирани и оползотворени отпадъци.

Определен е обхвата на закона, както и отпадъците, изключени от приложното му поле, общите изисквания за опазване на околната среда и се въвеждат понятията за „край на отпадъка“ и „странични продукти“, както и новата петстепенна йерархия при управление на отпадъците. Регламентирани са основните задължения и отговорностите на лицата, които образуват или извършват дейности с отпадъци, на органите на местното самоуправление и местната администрация и производителите на

продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци. Законопроектът запазва съществуващите разпоредби предаването на отпадъци да бъде извършвано въз основа на писмен договор на лица, притежаващи необходимите разрешения или регистрационни документи за извършване на дейности с отпадъци. Въвеждат се нови изисквания и задължения на възложителите на строителство и премахване на строежи за изготвяне на планове за управление на строителните отпадъци и изпълнение на цели за рециклиране и оползотворяване. Законопроектът запазва съществуващите отговорности на лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци, да организират системи за разделно събиране, повторна употреба, рециклиране и оползотворяване. Законопроектът прецизира задълженията на кметовете на общини за управление на отпадъците, като въвежда изисквания за постигане на цели за рециклиране и оползотворяване на битови отпадъци. Определени са изискванията за събиране, транспортиране и третиране на отпадъците. Въведени са задължителните цели за подготовка за повторна употреба и рециклиране на отпадъчни материали, включващи хартия и картон, метал, пластмаса, и ограничаване на количеството депонирани биоразградими битови отпадъци. Наред с това се предвижда въвеждане на задължително разделно събиране за отпадъците от търговски, административни и производствени обекти. Въвежда се изискване за създаване и поддържане на публични регистри на всички разрешения и регистрационни документи за дейности с отпадъци, на лицата, извършващи дейности като търговци или брокери по чл. 2, т. 13 от Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно превози на отпадъци, както и на лицата, пускащи на пазара продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци. Законопроектът въвежда изискване за приемане на Национален план за управление на отпадъците в обхват, съответстващ на изискванията на директивата, който ще замени съществуващата национална програма. Като част от плана се предвижда и разработването на Програма за предотвратяване образуването на отпадъци.

Оценка на Института за модерна политика :

Законът за управление на отпадъците е една амбициозна, но много спорна законодателна инициатива на управляващото мнозинство, която с редица твърде дискуссионни мерки предизвика неодобрение в целия бранш, който се занимава с рециклиране на отпадъци и металургия. Една от проблемните разпоредби в новоприетият закон е чл. 38 ал. 4, с която законодателят е определил безкасовия път като единствен начин на плащане при сделки с отпадъци от черни цветни метали при това без да има значение какъв е размерът на сделката. Тази разпоредба силно ще затрудни работата в рециклиращата индустрия и като подход вече е доказал неефективността си в световен мащаб, където на

пръсти се броят демократичните страни приложили такава тежка регулация.

Друга спорна регулация се съдържа в разпоредбата на чл. 39 ал. 3, където е предвидено, че физическите лица могат да предават металните си отпадъци само и единствено на общински площадки и то безвъзмездно. С тази разпоредба законодателят ограничава конституционното право на собственост като на практика ще се стигне до отчуждаване в полза на общините без надлежна и равностойна компенсация на вещи, които представляват ресурс и суровина за промишлеността, която свободно се търгува на международните пазари.

В чл. 69, ал. 2 законодателят поставя един висок праг за участие в рециклиращия процес, като разпорежда бизнесът занимаващ се с рециклиране на метална суровина да депозира неотменяема банкова гаранция в размер на 25 000 лева на фирма и по 5 000 лева на всяка площадка на фирмата. Тази разпоредба представлява свръх-регулация и ограничаване на пазара и свободната конкуренция и на практика санкционира бизнеса, вместо, както се декларира, да е мярка в обществен интерес и насочена към опазване на собствеността от кражби. С други думи според закона крадецът е търговеца и той следва да бъде законово репресиран.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за младежта, № 202-01-11
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 10 февруари 2012 г.
Комисии:	Водеща: Комисия по образование, науката и въпросите на децата, младежта и спорта Други: Комисия по регионална политика и местно самоуправление
Първо четене:	22.03.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	05.04.2012 г., обн. ДВ, бр. 31/20.04.2012 г.

С този законопроект правителството и конкретно Министерството на образованието, младежта и науката си поставиха за цел да създадат правна рамка на управлението и финансирането на младежките дейности. В мотивите се посочва, че приемането на Закон за младежта се налага с оглед постигането на установените международни стандарти в областта на младежката политика и от необходимостта за подкрепа на младите хора с цел подобряване качеството им на живот и гарантиране на условията за успех на всеки млад човек. Законопроектът си поставя амбициозната задача да създаде нормативен ред в обществените отношения в областта на младежта, условия за пълноценно личностно развитие и участие на младите хора в обществения и икономическия живот и приобщаването им в процеса на управление на местно, областно и национално ниво. Създава се Национален консултативен съвет за младежта за подпомагане на министъра на образованието, младежта и науката при провеждане на държавната политика за младежта. Законопроектът въвежда още:

1. Определение за „младежка дейност“ като се регламентира задължението на държавата и общините да насърчават и подпомагат осъществяването на дейности и услуги в полза на младите хора;
2. Определя какво е младежка организация, как тя се регистрира, развива, подпомага и как се вписва в списъка на национално представителните младежки организации, който става публичен чрез нарочен регистър на МОМН. Включването в такава младежка организация е гаранция, че младият човек ще може да участва в демократичния живот на страната и на Европейския съюз;
3. Легализира се статута на младежкия работник, с което би трябвало да се даде възможност за идентификация на специалистите, работещи в младежкия сектор и ще повиши качеството на работата им;
4. Определя понятието „младеж“ като лице на възраст от 15 до 29 години и вменява на държавната и местна власт целенасочен ангажимент за инвестиции и подкрепа за формиране и развитие на младата личност;
5. Регламентира младежкото доброволчество и създаването на Национална информационна система за младежта;

Оценка на Института за модерна политика :

Законопроектът е декларативен и прибързан опит да се уредят обществените отношения в областта на младежката политика. Припряността, с която той беше приет и участието в публичните дискусии преимуществено на младежките партийни структури на управляващата партия създава основателни съмнения за амбициите на авторите му да се създаде модел на финансиране с европейски средства на точно определени организации, които отговарят на изискванията на закона. Тези подозрения се засилват и от факта, че законопроектът бе разпределен на Комисията по бюджет и финанси и съответно липсва обсъждане и доклад от тази важна гледна точка. Показателно все във същата посока за заложените лобистки интереси е изискването, че национално представителна организация може да бъде само младежка организация, която включва минимум 900 члена. На практика се поставя количествено ограничение, което легитимира предимно многочислените политическите младежки организации и се ограничават и нарушават правата на голяма част млади хора, които са активни, имат обществени каузи и установена добра практика в неправителствения сектор.

Въпреки наименованието си – Закон за младежта, той урежда предимно дейността на младежките организации, административната структура, която ще бъде създадена и информационната система. При обсъждането и приемането му се проявиха липса на разбиране и нежелание на мнозинството да търси парламентарен консенсус по значими въпроси, какъвто е националната политика за младежта. За това свидетелства и фактът, че бяха отхвърлени законопроектите, внесени от

Коалиция за България и „Атака“, които съдържаха положителни моменти; както и редица конструктивни предложения, внесени между двете четения на законопроекта. Така в законопроекта не намериха място предложения на опозицията за младежката инфраструктура, за младежките центрове, за финансирането на младежки дейности от държавата и подпомагане на млади семейства, с които можеха да се създадат конкретни механизми при решаването на проблемите на младите хора.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Закона за Комисията за финансов надзор, № 102-01-77
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 21 ноември 2011
Комисии:	Водеща: Комисия по бюджет и финанси Други: Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове; Комисия по икономическата политика, енергетика и туризъм; Комисия по труда и социалната политика
Първо четене:	03.02.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	29.02.2012 г., обн., ДВ, бр. 21/2012 г.

В закона се въвежда принципното задължение за сътрудничество и предоставяне на информация от националния надзорен орган на Европейската комисия, европейските надзорни органи и Европейския съвет за системен риск. Конкретните задължения за Комисията за финансов надзор, свързани с осъществяването на това сътрудничество, са въведени в съответните специални закони. Със заключителните разпоредби на законопроекта са направени изменения в Кодекса за социално осигуряване, Закона за публичното предлагане на ценни книжа, Закона за пазарите на финансови инструменти, Закона за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране и в Закона срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти. Променят се разпоредбите от Закона за Комисията за финансов надзор, регулиращи режима на съхранение и разкриване на професионална тайна, като Комисията за финансов надзор изрично се оправомощава да разкрива пред европейските надзорни органи и Европейския съвет за системен риск информация, представляваща професионална тайна, когато тя е необходима на тези органи за изпълнение на функциите им. С измененията в специалните закони се уреждат и конкретни задължения за комисията да предоставя в законово определени срокове информация на европейските органи – както във формата на обобщена справка, така и конкретни данни за издадени от комисията и нейните органи индивидуални административни актове от значение за интегрираните и взаимосвързани европейски финансови пазари.

Оценка на Института за модерна политика :

С промяната в чл. 57, ал. 1 от Кодекса за застраховането на практика се размива досегашната отговорност на управителния орган за приемане на определени вътрешни документи от

съществено значение за управлението и контрола на застрахователя.

С промяна в текста задълженията се вменяват на "управителния или контролния" орган без да се указва как се разпределят задълженията помежду им, което размива административната отговорност и е напълно вероятно да доведе до прекратяване на съществуващи неприключили производства по административно наказване.

С промяна в чл. 91, ал. 3 на Закона за публичното предлагане на ценни книжа срокът за разглеждане и произнасяне по проспект се удължава почти двойно от 10 дни на 10 работни дни, което представлява негативна тенденция по влошаване на административната среда за обслужване на бизнеса.

Със закона за изменения и допълнения на Закона за Комисията за финансов надзор (ЗКФН) са направени изменения и допълнения в Кодекса за застраховането и в Закона за публичното предлагане на ценни книжа, които не са свързани и не произтичат от поправките в изменения ЗКФН.

6. Рискови законопроекти.

Като рискови законопроекти, **Институтът за модерна политика** определя законопроекти, чиито обсъждания предстоят и които съдържат множество дискуссионни моменти без обаче да нарушават пряко правозащитните стандарти или принципите на добро управление.

От тази гледна точка **Институтът за модерна политика** оценява следните законопроекти като „рискови“ поради следните причини:

Име и № на законопроекта:	Законопроект за правата на детето
Вносител/ Дата:	Министерство на труда и социалната политика – в процес на съгласуване
Комисии:	
Първо четене:	
Приет/Обн., ДВ	

Този законопроект все още не е внесен в Народното събрание, но поради високата обществена значимост и широката обществена полемика, която се разгърна по него, **Институтът за модерна политика** намира за необходимо да го разгледа в настоящия доклад.

Законопроектът очертава правата на децата, като обхваща всички деца, а не само децата в риск. Очертава основите на националната и местни политики за детето; общите принципи за гарантиране на правата на детето; институционалната рамка; най-добрия интерес на детето и как той се определя; регулиране на отношенията в съдебната система, когато се засягат права на деца; нови услуги за деца и семейства; нова уредба за

разрешаване на спорове между родители при раздяла; мерки за ограничаване на изоставянето на деца, забрана за разсиновяване. Известно е, че проектозакона всъщност събира на едно място всички действащи законови разпоредби, регламентиращи защитата и правата на детето. Урежда и нови процедури, които са особено важни и необходими за защита на правата на децата, регламентира координацията между органите за закрила, създава правила за действие при издирване на дете; разписва мерки, процедури и механизми, поставя конкретни изисквания за срокове и резултати.

Оценка на Института за модерна политика:

В началото на 2011 г. бе подготвена и предложена за обществено обсъждане изцяло нова законова рамка, уреждаща правата на детето, принципите и механизмите за тяхното гарантиране, правата и задълженията на родителите и на лицата, полагащи грижи за детето, органите на общините и техните права и задължения. По този повод, десет години след приемането на Закона за закрила на детето и двадесет след като страната ни се присъедини към Конвенцията на ООН за правата на детето, България отново можеше да започне дългоочаквания обществен дебат за настоящето и бъдещето на децата ни, за променящата се среда, в която ги отглеждаме и възпитаваме, за различните измерения на промяната, рефлектираща върху децата и детството им, както и за техните нововъзникващи потребности. Обществото ни има нужда да назове и адресира упоритите стари проблеми на политиките за деца и семейства, или да очертае липсата на такива, като без уговорки се вслуша в гласа на децата на България: на тези, които растат в биологичните или в приемни семейства, на тези, които са в институции или в училище, на децата, жертви на насилие, трафик, алкохол, наркотици или на negliжиране, на децата с увреждания, на децата в бедност, на даровитите деца, на децата от малцинствата и на децата на икономическите имигранти. Водеща идея в тази дискусия би следвало да е, че „всяка намеса, осъществена като политика или практика, би трябвало да бъде оценявана според въздействието ѝ върху благосъстоянието на децата“. Вместо това, голяма част от оценките в обществения дебат акцентираха върху правата на родителите и лицата, полагащи грижи за детето, на институциите и неправителствените организации. Ясно се очерта тенденция за незачитане и липса на респект към правата на самите деца. Обществените фактори, които изразяват позиции по този законопроект пропускат възможността да се обсъди баланса между отговорността и задълженията към децата, като родители, като общество и като институции. Този дебат имаше шанса да очертае гражданските и родителските ни изисквания към държавната политика за децата и семействата, подкрепата, която очакваме за семейства в риск, за нова социална политика и промяна на модела на социалното подпомагане, за създаване на механизми за бърза оценка, политика и намеса, в случай че дете е в риск,

както и да се предложат адекватни модели за посрещане на нововъзникващите потребности на децата ни. Встрани от дискусиите останаха важни теми като реалната децентрализация и предоставяне на правомощия, ресурси и ангажменти на местните власти по въпросите на детето и семейството, за правото на всеки на добро управление и добра администрация, за подкрепата на специалистите, работещи с деца, които са почти на дъното на социалната стълбица.

В този шумен и безрезултатен спор отново беше negliжиран въпроса, че в едно демократично общество спазването на правата на децата и на правата на човека не бива да се поставя в зависимост само от управленската воля или от фискалните ограничения. Открити остават въпросите защо се увеличава общия брой на деца и семейства, живеещи в бедност и защо деца продължават да се извеждат от семействата си и да се настаняват в институции поради бедност или увреждане.

Изработването и приемането на нов закон за детето е безспорно трудна задача, която изисква отговорни и високо експертни институции, зряло гражданско общество и работещи механизми за граждански контрол. На практика обаче, обаче дебатът премина по добре познатия сценарий през последните няколко години. Държавни експерти, на които им липсваше воля и донякъде експертиза да защитават разумните тези, високо говорещи новосформирани граждански организации, самоопределящи се като „родителски“, църковни гласове, които обещаваха заклеймяване на определени норми от закона, политически партии, които оцветиха отговорността към децата на България в различни партийни цветове и сред целия този шум разумните идеи на специалисти по детските права, правозащитници, граждани, дори и на председателя на Държавната агенция за закрила на детето, не се чува ясно. В публичното пространство доминираха тези за „социално инженерство, което ще довърши семейството“, за налагане на модела „Оруел“, в „който децата, родени от баща и майка и възпитавани от идеологическа държава, стават врагове на родителите си“, за родителските права“, „въвеждане на напълно неподходящи за детето права и свободи“ и други подобни. Един от най-горещите противници на законопроекта за детето, написа, че „противопоставянето на законопроекта е залог за спасяването на свещеното и законно право на майката и бащата на грижа, възпитание и семейна обич към собствените си деца“. Но неясно защо в стремежа всеки да очертае собствения си принос и отговорност към децата се забравиха самите деца, правата им, прогласени в Конвенцията на ООН, забравихме да се попитаме имат ли те по-голяма важност за семейството и за обществото ни, и от какво имат нужда самите деца. Политически отговори на тези въпроси почти липсват, но по-тревожното е, че този дебат показва липсата на граждански отговори. Добронамерени анализи на проектозакона не липсваха, рационални предложения също, отговорни становища и експертен принос, десетки кръгли маси, на които се чува много и важни предложения, стотици изписани вестникарски страници „за и

против“, телевизионни диспути, но най-тихо говореха самите деца. А техните отговори ни ги дават всеки ден. Нашите деца не искат да живеят като своите родители, не намират модели за подражание в семейството и в обществото ни, показват липса на респект към всякакви правила и в същото време изпитват силна нужда от демократизация на обществото ни. За тях „демократията не се изчерпва само с правилата за избор на правителство. Те биха искали демократичните механизми за вземане на решения да се превърнат в реалност във всяко училище, семейство, общност.“ Дебатът за проектозакона за детето в България показва, че ние като общество не сме „дорасли“ за нашите деца.

Институтът за модерна политика подчертава, че недостатъците на обществения дебат по този закон трябва да бъдат преодолен по пътя му към Народното събрание, защото законът е необходим и извежда на нова, по-съвременна основа гаранциите за спазване на правата на детето.

Промени в Изборния кодекс:

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 254-01-83
Вносител/ Дата:	Искра Фидосова, Юлиана Колева, Красимир Ципов, Румен Иванов, Светослав Тончев, Цвета Караянчева /ПГ на ГЕРБ/ 10 юли 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: -
Първо четене:	18.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

С проекта се предлагат следните основни промени:

1. Относно избирателните комисии: а) изрична уредба на случаите, в които за приемане на решение от комисия липсва необходимото мнозинство; б) повишаване прозрачността и публичността на работа на комисииите: създаване на Интернет страница на ЦИК, РИК, ОИК, публикуване на решения, стенографски протоколи от заседания и др. документи, включително публикуване на сканираните протоколи от РИК и ОИК на страницата на ЦИК; излъчване на заседанията на ЦИК в реално време; поддържане от ЦИК на актуален списък на лицата с избирателни права по данни от регистъра на населението с възможност всеки избирател да прави справка по ЕГН; в) ЦИК се определя за юридическо лице на бюджетна издръжка със собствена администрация, чиято численост не може да надхвърля половината от броя на членовете на ЦИК.
2. Промени в уредбата на застъпниците: право на застъпници да имат не отделните кандидати, а кандидатските листи; право на един застъпник в една секция; броят на застъпниците не може да надхвърля броя на избирателните секции; РИК и ОИК да водят публичен регистър на застъпниците.
3. Допълнение в уредбата на представителите на партии, коалиции и инициативни комитети: в избирателна секция в изборния ден може да присъства само по един техен представител.

4. Осигуряване на публичност на забранителните списъци чрез публикуването им на интернет страницата на съответната община не по-късно от 5 дни преди изборния ден. Възможност за подаване на заявление от избирател в срок от 24 часа от публикуване на списъците до ГД ГРАО с доказателства и документи за отпадането му от забранителния списък. В допълнение, относно заличаване на имена от избирателните списъци се предвижда да отпадне служебното заличаване по данни на МВР и да остане единствено хипотезата по заявление на напусналите страната.

5. Отпадане на задължението кандидатите за общински съветници, които изпълняват държавна служба, задължително да излизат в отпуск след регистрацията си – отпуск се ползва само при участие в мероприятията на предизборната кампания.

6. Въвеждане на забрана за поставяне на агитационни материали извън предизборната кампания и на определени места. Въвеждане на ново разбиране за агитация чрез легална дефиниция на понятието: „Агитация“ е призив за подкрепа за определено лице, политическа партия или коалиция от партии при участие в избори. Наименованието и символите на политическа партия и коалиция от партии, поставени върху предмети, в които не се съдържа призив за подкрепа, не се смятат за агитация по смисъла на този кодекс. Въвеждане на задължение доставчиците на медийни услуги са длъжни незабавно да обявяват на интернет страницата си пълното съдържание на договорите, сключени с всички регистрирани за участие в изборите партии, коалиции от партии и инициативни комитети.

7. Въвеждане на изискване за деклариране на произход на средства от дарителя, когато дарението е в размер над една минимална работна заплата. Вменяване в задължение на Сметната палата да проверява декларациите. Въвеждане на тридневен срок за изпращане на новопостъпила информация по повод финансирането и разходването на средства в предизборната кампания до Сметната палата.

8. Въвеждане на задължение за преброяване на неизползваните бюлетини преди отваряне на избирателната урна и вписването им в секционния протокол. Преброяване и опаковане поотделно на празните пликчета и на пликчетата, които не съдържат бюлетини по установения образец за изборите за народни представители.

9. Промяна на дефиницията за парламентарно представени партии и коалиции: "Парламентарно представени" са партиите и коалициите от партии, които са участвали на последните избори за народни представители и са получили не по-малко от 4 на сто от действителните гласове на национално ниво."

10. С промени в Закона за администрацията се въвежда забрана министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите, посочените в чл. 19, ал. 4 еднолични органи и техните заместници и членове на колегиални органи, областните управители и заместник областните управители да бъдат ръководители на предизборен щаб на политическа партия, коалиция от партии или инициативен

комитет, както и да използват за сметка на държавния бюджет моторни превозни средства, собственост на съответните министерства и ведомства, при участие в предизборна кампания за съответния вид избори.

11. С промени в Наказателния кодекс се определя минимално наказание от една година лишаване от свобода за организирани предлагането или даването на друго на имотна облага с цел да го склони да упражни изборителното си право в полза на определен кандидат, политическа партия или коалиция.

12. С промени в НПК и в Закона за специалните разузнавателни средства се предвижда използването им за разкриване на престъпления купуване на гласове или образуване, ръководство или членство в организирана престъпна група, която си поставя за цел извършване на престъпления срещу политическите права на гражданите.

13. Предлага се уредба за създаване на възможност за провеждане на гласуване по електронен път на предстоящите през 2013 г. избори в до пет изборителни секции, определени от ЦИК. При нарушаване тайната на вота на подадените в електронната изборителна урна електронни гласове за недействителни се обявяват всички гласове в електронната изборителна урна.

14. Въвеждат се правила за създаване на преброителни комисии при произвеждане на частични избор за кметове на общини в случай, че общината е с население до 30 000 избиратели.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 254-01-81
Вносител/ Дата:	Мая Манолова, Сергей Станишев, Антон Кутев, Ивелин Николов, Румен Овчаров, Янаки Стоилов, Михаил Миков, Александър Радославов, Димчо Михалевски, Корнелия Нинова, Георги Терзийски, Добрин Данев, Драгомир Стойнев, Валентина Богданова, Георги Анастасов, Спас Панчев, Димитър Горов, Пламен Орешарски, Георги Божинов, Войко Великов, Атанас Мерджанов, Георги Пирински, Георги Петърнейчев, Захари Георгиев, Пенко Атанасов, Емилия Масларова, Ваня Добрева, Петър Корумбашев /ПГ на КВ/ 10 юли 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: -
Първо четене:	18.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

С проекта се предлагат следните основни промени:

1. Въвеждане на изборност на кметове на райони и на кметовете на населени места с население над 150 жители.

2. Относно изборителните комисии: а) изрична уредба на случаите, в които за приемане на решение от комисия липсва необходимото мнозинство. б) въвеждане на забрана не само председателят и секретарят, но и заместник-председателят на изборителна комисия да не бъдат от една и съща партия или коалиция; в) възможност за присъствие на наблюдатели на заседанията; създаване на интернет страница на ЦИК, в която да публикува и протоколите от заседанията си; г) въвеждане на обжалваемост на всички решения на ЦИК пред ВАС, вкл. За

определяне на мандатите в многомандатните изборителни райони и по жалби за регистрации в ОИК, когато ЦИК не е успяла да събере необходимото мнозинство за вземане на решение.

3. Отпадане на забраната за регистрация на партия в ЦИК когато се установи, че не е провеждала предвидените в устава заседания на върховния ѝ орган повече от два последователни пъти, но не по-малко от веднъж на 5 години, и не е представила в съда за вписване състава на новото ръководство.

4. Застъпници ще регистрират кандидатски листи, а не отделните кандидати. За всяка листа могат да бъдат регистрирани по двама застъпници за изборителна секция. Броят на пълномощниците на партиите не може да надхвърля половината от броя на секциите в съответния изборителен район.

5. Нови правила относно забранителните списъци. Предвижда се те да бъдат изготвяни и обявявани по процедурата и в сроковете за изготвяне на изборителните списъци. При промяна в забранителния списък заинтересованите лица се уведомяват незабавно, като изготвянето и промените в списъка подлежат на обжалване в двудневен срок пред районния съд. Създаване на възможност лице, което е включено в забранителния списък, да бъде допуснато да гласува в изборния ден след като представи официален документ, от който да е видно, че основанието за вписването му в забранителния списък не съществува или е отпаднало.

6. Отказите за дописване на изборител от СИК в изборния ден да подлежат на обжалване пред РИК или ОИК в зависимост от вида на произвеждания избор.

7. Забрана за предизборна агитация преди откриването на предизборната кампания. Забрана за агитация под каквато и да е форма в държавните и общински учреждения и институции, училища, болници, предприятия и търговски дружества с държавно и общинско участие. Излъчването на клипове на партиите, коалициите от партии и инициативни комитети по БНР и БНТ да бъде безплатно.

8. Въвеждане на изискване при оповестяване на резултатите от социологически проучвания и допитване до общественото мнение по повод изборите да се обявява по чия поръчка са изготвени и с какъв обхват.

9. Въвеждане на интегрална бюлетина и за изборите за народни представители и членове на Европейския парламент. Уеднаквяване на реквизитите на бюлетините в страната и извън страната при изборите за президент.

10. Създаване на нови правила за гласуване на изборители с физически увреждания – в изборителни секции с машини за гласуване, като редът и начинът за машинно гласуване се уреждат с отделен закон.

11. Прецизиране на разпоредбите за недействителност на гласа – отпадане на изискването съдът да обяви избор за недействителен само когато установи резултат, различен от отразения в протокола на ОИК поради техническа грешка или грешка в пресмятането.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 254-01-77
Вносител/ Дата:	Екатерина Михайлова, Ваньо Шарков, Асен Агов, Веселин Методиев, Иван Иванов, Иван Костов, Михаил Михайлов /ПГ на СК/ 06 юли 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: -
Първо четене:	18.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

С проекта се предлагат следните основни промени:

1. Забрана да бъдат регистрирани коалиции от партии, които повтарят наименованието на парламентарна коалиция, имаща парламентарна група в действащия парламент. Забрана наименованието да включва име на физическо лице, освен когато то е регистрирано като кандидат от същата коалиция и е дадено неговото изрично съгласие.
2. Създаване на публичен регистър на застъпниците. Възможност всеки кандидат да има само един застъпник за една изборителна секция.
3. Забрана кандидат за народен представител да бъде издиган в повече от един многомандатен изборителен район.
4. Забрана за дейността си наблюдателите да получават възнаграждение от политически партии и техни кандидати.
5. Предлагат се правила за гласуване по електронен път за изборите за народни представители през 2013 г. – чрез специализирани устройства в изборителните секции и дистанционно чрез Интернет терминали. Въвежда се предварителна регистрация на изборителите, желаещи да гласуват по електронен път.

Име и № на законопроекта:	Законопроект за изменение и допълнение на Изборния кодекс, № 254-01-79
Вносител/ Дата:	Яне Янев, Бисерка Петрова, Кристияна Петрова, Емил Василев, Цвета Алипиева, Огнян Пейчев, Димитър Колев /независими/ 10 юли 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по правни въпроси Други: -
Първо четене:	18.07.2012 г.
Приет/ Обн. ДВ:	

С проекта се предлагат следните основни промени:

1. Въвеждане на забрана за лицата, които не са упражнили активно изборително право да заемат изборна длъжност и длъжност по трудово или служебно правоотношение в държавната и общинските администрации за срок от 4 години. При кандидатстване за работа в структури, които се финансират от държавния или общинския бюджет или в търговски дружества с над 50 % държавно или общинско участие при равни други условия предимство да имат лицата, които са осъществили активното си изборително право.
2. Нови правила за разпределение на мандатите при избори за народни представители. В разпределяне на мандатите на национално ниво участват партиите, получили най-малко четири процента от действителните гласове в страната и извън

страната, коалициите от партии, всяка от които е получила най-малко толкова процента от действителните гласове в страната и извън страната, колкото е броят на съставляващите я партии плюс две, както и независимите кандидати, получили действителни гласове не по-малко от районната избирателна квота.

3. Повишаване на прага за валидност на преференцията при избори за народни представители от 9 на 20 на сто от гласовете, подадени за кандидатската листа.

4. Увеличаване на безлихвения депозит за участие в национални избори от 10 000 на 20 000 лв.

5. Осигуряване на публичност на информацията за възложителя и за финансирането на извършени допитвания до общественото мнение или социологически проучвания при тяхното оповестяване.

Оценка на Института за модерна политика:

Предложените промени в изборното законодателство са в резултат от провеждани многократни обсъждания и кръгли маси в различни формати след произвеждането на избори 2011. В тях се изтъква, че целта е да се преодолеят пороците в Изборния кодекс и в прилагането му, които доведоха до едни от най-несвободните и нечестни избори през миналата година. Въпреки това, има редица проблеми, които остават вън от вниманието на вносителите. Така например:

- не се предлага механизъм за изчистване на фантомите в избирателните списъци;
- не се завишават критериите за избор на членове на избирателните комисии;
- ролята на независимите наблюдатели на изборния процес не е достатъчно гарантирана и законово защитена;
- не се предвижда разпоредба, допускаща проверка на доказателствения материал (броене на бюлетини) в съдебното производство по обжалване на изборни резултати.

Сравнителният анализ на предложените проекти сочи, че те са базирани на различна философия, като някои от тях съществено засягат правата на гражданите, а други са в директна полза за определени политически партии.

Институтът за модерна политика подчертава, че будят сериозна тревога предложенията в проекта на правителственото мнозинство за използване на СРС по време на предизборната кампания. При наличието на доклад от специализираната подкомисия в парламента за злоупотреба и използване на СРС за политически цели, съществува висок риск честността на изборния процес и за натиск върху кандидатите.

На следващо място, правилата за налагане на имуществена санкция и то в малък размер при установяване на несъответствие между данните, вписани в протокола на СИК и съдържанието на избирателната урна, както и при несъответствие на фабричния

номер на получения и предадения протокол от СИК отваря допълнително вратите за злоупотреби.

Не може да бъде подкрепено и предложението да не се считат за агитационни материали предмети, върху които е поставено наименованието и символите на политически партии, но не съдържат призив за подкрепа. Поставя се и въпроса, че стойността на тяхната изработка няма да бъде отчитана пред Сметната палата като разход за избори.

Положително следва да се оцени предложението да не се съвместява позицията на министър на вътрешните работи и ръководител на предизборен щаб.

Постъпилото от независими депутати предложение във връзка със забрана за лицата, които не са упражнили активно изборително право да бъдат назначавани за работа в държавна или общинска администрация, определено има дискриминационен характер. Правото на глас по действащата Конституция е право, но не задължение и с неупражняването му не могат да бъдат свързани негативни правни последици.

Институтът за модерна политика обръща внимание и на предложенията за ограничаване на броя на застъпниците до един/двама за кандидатска листа за съответната изборителна секция (предложение на ГЕРБ и на КБ). Целта на това ограничение е ясна, но следва да се отчете, че неговото прилагане ще доведе до съществени затруднения за кандидатите при избори за народни представители, тъй като възприетата система за гласуване е пропорционална с преференциално гласуване, което означава, че не просто кандидатската листа има определени интереси, но и отделният кандидат. При това ограничение, правата на кандидатите няма да бъдат защитени. И така съвсем логично може да бъде прието и предложеното от независими народни представители завишаване на прага на зачитане на преференциите, което на практика обезсмисля преференциалната система. По този начин гражданите отново ще бъдат поставени в ситуация да не могат да подбират свои представители, а да избират наложените им от партийните централи.

Допълнителни проблеми могат да създадат и следните предложения: Предложението на ПГ на СК относно отпадане на изискването за подписване на протокола „за“ или „против“ от членовете на СИК би създавало редица проблеми с отчитането на изборните резултати. Няма ясни аргументи във връзка с предложените нови правила за разпределение на мандатите при избори за народни представители, направени от независими народни представители, както и за увеличаване на безлихвения депозит за участие в избори. В допълнение, с предложенията не е намерил своето удачно решение проблемът със заличаване на границите между новини, публицистика и платена политическа реклама. Все още няма достатъчно гаранции за тайната на вота при евентуално гласуване по електронен път.

Институтът за модерна политика многократно е подчертавал необходимостта от съществени, а не козметични промени в

правилата на произвеждане на избори у нас. С предложените законопроекти такава промяна няма да се постигне.

Предучилищно и училищно образование:

Име и № на законопроекта:	Законопроект за предучилищното и училищно образование, № 202 – 01 – 20
Вносител/ Дата:	Министерски съвет/ 05 април 2012
Комисии:	Водеща: Комисия по образованието, науката и въпросите на децата, младежта и спорта Други: Комисия по правни въпроси Комисия по регионална политика и местно самоуправление Комисия по бюджет и финанси Комисия по култура, гражданско общество и медиите
Първо четене:	07.06.2012г.
Приет/Обн., ДВ	

Водещ мотив на вносителите е, че сега действащият Закон за народна просвета е приет през 1991 г. и до този момент многократно е променян. Той съдържа оскъдна уредба и оставя основни обществени отношения да бъдат уреждани с множество подзаконовни актове. Публично известната оценка на министъра на образованието, младежта и науката Сергей Игнатов за проектозакона за предучилищното и училищното образование е, че е изключително добър, защото българското училище ще стане по-динамично, по-гъвкаво, по-автономно, ще се засили децентрализацията, прозрачността и гражданския контрол." Накратко заложените цели са: преодоляване на основни предизвикателства, които съвременното общество поставя пред българското образование; създаване на ясна и работеща нормативна уредба и приемане на държавни образователни стандарти; прозрачност, предвидимост, овластяване на различните участници в процеса.

Някои от основните положения в законопроекта:

1. Нови образователни стандарти с акцент върху постигането на цели и резултати;
2. Нова образователна структура в системата на училищното образование;
3. Нов вид училище – обединено училище от първи до десети клас;
4. децентрализация на професионалните гимназии;
5. Осигуряване на автономия на училищата за разработване на учебни програми за разширена и допълнителна подготовка;
6. Качествено нов процес с регламентиране на приобщаващо образование, осъзнаване, приемане и подкрепа на индивидуалността на всяко дете;
7. Оптимизира самостоятелната и индивидуалната форма на обучение и въвежда комбинирана;
8. Нова система на оценяване;
9. Подкрепа за личностно развитие на децата;
10. Задължителна квалификация на педагогическите специалисти, атестация, специализирана подкрепа и кариерно израстване;
11. Създаване на обществен орган за подкрепа и развитие на образователната институция и за граждански контрол;

12. Вътрешна система за оценка на качеството и външно оценяване;
13. Финансиране от държавния бюджет от 2016 г. на частните училища и на частните детски градини.

Оценка на Института за модерна политика:

Законопроектът прави крачка напред по отношение на новата структура на българското училище, за изграждане на модела на приобщаващото образование, както и на модела за образователна интеграция. Негово достойнство е поставянето в равнопоставено положение на предучилищното и училищното образование.

Независимо от положителните моменти обаче, като цяло, законопроектът не отговаря на високите очаквания към неговото съдържание. Основните слабости и дискуссионни моменти в законопроекта според Института за модерна политика са:

- Законопроектът не предвижда съществени промени в правомощията на общините, както и досега местната власт няма да има права върху управлението и контрола на образователните институции. В същото време, реална качествена промяна на българското образование не може да се случи без реална децентрализация. Частичната децентрализация, която се предвижда на професионалните гимназии, е заложена в нарушение на Европейската харта за местно самоуправление, а именно без да бъде изискано становище на общините.
- Законопроектът предвижда съществуващите вече шест години ресурсни центрове да бъдат реструктурирани. С предложените промени ресурсните центрове се трансформират в „центрове за личностно развитие“ и се прехвърлят като отговорност за разкриване на местните власти, но без да им се вменява като изрично задължение. Помощните училища ще се закрият до 2015 година, но не се дава ясен отговор какво ще се случва с децата да тези пет години.
- Сложната и немотивирана система за оценяване на ученика ще остане неразбрана както от децата, така и от родителите. Не се възлагат никакви задачи на училището по отношение на здравето на учениците и здравното образование.
- Законопроектът не гарантира, че училището ще произвежда качествен образователен продукт, годен за нуждите на бизнеса или за продължаване на обучението след средно образование. Липсва уредба, регламентираща каквото и да било взаимодействие между училищата и бизнеса, както осигуряването на приемственост между средните и висшите училища. Така „разстоянието“ между системата на училищното образование и изискванията на висшите училища се запазва, както и се запазва „пропастта“ между преподаването и нуждите на бизнеса. Последната тенденция ясно проличава и във факта, че стандартите за образование

- се определят едностранно и по административен ред - липсва връзка с представители на бизнеса.
- Тревога будят някои идеи в законопроекта, които са в противоречие с основни политики, провеждани на европейско ниво. Така например образуването на отделни специализирани училища за хора с увреждания и ученици, които нямат подходящи условия за живот в семейството си, лишени са от родителски грижи и надзор, извършили са или съществуват предпоставки да извършат противообществени прояви е едно изключително несполучливо решение. От една страна, това е предпоставка за сегрегация, която противоречи на европейската политика за интеграция. От друга страна, изолирането на млади хора в риск, „за които съществуват предпоставки да извършат противообществени прояви“ заедно с млади хора, извършили такива, не спомага за по-добрите условия за развитие на младите хора, а тъкмо обратното.
 - Конституционната гаранция на правото на гражданите, за които българският език не е майчин, да изучават и ползват своя език, е силно ограничена, като чрез законопроекта се създава единствено правна възможност за изучаване на майчин език без да са уредени предпоставките, при които тази възможност ще бъде реализирана.
 - Законопроектът не допринася за решаването на проблема с липсата на места в детските градини, особено в големите градове.
 - Непрозрачност и условия за прокаране на лобистки интереси създават разпоредбите в частта „Оценяване и одобряване на проекти на познавателни книжки, учебници и учебни комплекти“. Липсват обективни критерии и тестване в реална среда с участие на ученици на новите учебници. Това създава риск от субективизъм при назначаването от министъра на образованието на оценители и при самото оценяване, което създава условия за фаворизиране и клиентелизъм на издателския пазар на учебници. С ежегодната промяна на списъците с учебници се създава несигурност в системата и условия за корупционни практики.
 - Законопроектът, също така, не въвежда ясни критерии и процедура за избор на директор на училища и детски градини, както и на членове на Обществения съвет.