

„За качеството на законодателния процес – какво може да се подобри“

Димитър Кокинов

Нов български университет, III-ти курс

Увод

В правовата държава публичната власт се самозадължава да функционира по начина и в границите, определени в конституцията и законите, като това важи и за обвързаността на законодателната власт с правилата на законодателния процес. Затова и какъв е законодателният процес е от съществено значение във всяка демократична и правова държава.

Един от дефицитите в законодателния процес

В този контекст и някои конституционни съдии смятат, че може да има „конституционно нетърпими“ съществени нарушения в законодателния процес¹. Според съдиите Красимир Влахов и Атанас Семов в „една иначе конституционносъобразна законодателна техника, свързана с упражняване на изрично установена от основния закон компетентност на народните представители за законодателна инициатива, напълно се пренебрегват установени в обществен интерес принципи на нормотворческия процес.“ В своето особено мнение по Решение № 8 от 30.06.2020 г. на КС на РБ по к.д. № 14 от 2019 г. те поставят на дневен ред някои остри дефицити в законодателната процедура, свързани с инициативата на народните представители. Фактически изискванията за обществено обсъждане и оценка на въздействието по Закона за нормативните актове не се отнасят до законодателната инициатива на депутатите или до техните законодателни предложения, направени между двете четения на един закон. В очите на конституционните съдии „това рискува извращаване на законодателния процес“, така че на Портала за обществени консултации се публикуват формални и „кухи“ законопроекти, чието същинско съдържание може да бъде попълнено по всяко време от народни представители в рамките на законодателната процедура в НС „при пълна липса на публичност, обществена информираност и предварително обществено обсъждане“. Това от своя страна компрометира демократичната легитимност на закона.

Тук възниква въпросът дали трябва и дали могат да се въведат правила, които да компенсират липсата на публичност и съответствие с принципите на нормотворческия процес при законодателните предложения на народните представители. Смятам, че това

¹ Вж. в този смисъл Особено мнение на съдиите Красимир Влахов и Атанас Семов по конституционно дело № 14 от 2019 г., с което е подписано Решение №8 от 30.06.2020 г. на КС на РБ по к.д. № 14 от 2019 г.

е един от дефицитите, които трябва да се адресират, за да се подобри качеството на законодателния процес в България.

Значение на публичността и доверието в законодателството от Древността до днес

Историческите извори още от Древна Гърция свидетелстват, че авторитетът на законите се крепи върху тяхната публичност. Проектозаконите са били обявявани пред Стоата², където е била поставена статуята на Темида – богинята на справедливостта и правосъдието. Тази практика е била установена за първите писани закони дори в Древността, защото те са възприемани като гаранция, че всеки ще получи еднакво правосъдие. В законодателната процедура в Древна Атина се предвижда възможността да се инициира сложна процедура с публичен иск срещу т.нар. „неблагоприятен“ закон, който противоречи на интересите на обществото³. Тя цели да се запази целостта и последователността на системата от закони в Атинската демокрация. Интересно е, че в Атина е било престъпление да се направи предложението за нов закон, който противоречи на съществуващите закони, без да е спазена процедурата по отмяна на съществуващия закон като „неблагоприятен“.

Ние съвременните хора, като че ли сме забравили как и защо възникват писаните закони и законодателните процедури. В модерната държава те трябва да съответстват на конституционните принципи на народния суверенитет и правовата държава. Това означава, че отделният народен представител със свободен мандат, който е интегрален в своята същност⁴, следва да е наясно със своята роля и да носи отговорност за своите законодателни предложения.

² Стените на Царската стоа, свободностояща, покрита колонада на северозападната страна на агората.

³ Тази процедура стратифицира с предварително гласуване в Народното събрание за допускане на предложения за нови закони. Това е възможно по всяко време на годината. Секретарят е длъжен да изчита всички изпратени предложения на всяко заседание на Народното събрание, докато бъдат назначени т.нар. „номотети“ – законодатели. В случай, че те установят противоречие между законопроекта и стар закон, за вносителя възниква задължението да проведе съдебна процедура за неговата отмяна, като заведе публичен иск срещу „неблагоприятен“ закон. По делото се назначават и защитници на стария закон, чиято отмяна се иска. Едва след като съдът отмени „неблагоприятния“ закон, номотетите могат да одобрят законопроекта и да се пристъпи към неговото окончателно приемане и публично обявяване.

⁴ Чл. 67 КРБ. Вж. още в тази връзка Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Възможни гаранции за публичността и повишаване на доверието в законодателния процес

Гаранции за това трябва да се изработят в самите законодателни процедури, включително като се развият конкретни изисквания към предложенията на народните представители в съответствие с принципите за публичност (обществени консултации), прозрачност, обосноваване с оценка за въздействие и т.н.

Например, след като законопроект е публикуван в Портала за обществени консултации, депутатите, които имат становище и предложения по него, следва да са длъжни да го заявят още в тази фаза. Няма обяснение защо народните представители не се включват в общественото обсъждане със своите аргументи „за“ и „против“, а вместо това си присвояват последната дума в рамките на обсъждането в самото Народно събрание.

Нещо повече има практики депутати-предложители на законопроекти никога да не влизат в самите обсъждания в парламентарните комисии или пленарна зала, макар цели законопроекти да се свързват с техните имена. Това е недопустимо и извращава законодателната инициатива на народния представител по действащата конституция. Трябва да бъде извършено чрез подобряване на публичността, да бъдат поставени ясни гаранции за експертното начало при изработването на закони, както и гаранции на публичността.

Не може законодателната инициатива на народния представител да се упражнява произволно, нито да се злоупотребява с нея. Албърт Вен Дайси⁵ извежда три елемента за принципа на правовата държава – първо, да липсва произвол, второ, всички да са подчинени на всеобщ закон (юридическо равенство) и трето, ефективни средства за правна защита на всяко право, процедури и съдебен контрол. Те няма как да са налице, там където законопроектите могат да се превърнат в „кухо“ съдържание, което ще може да бъде попълнено чрез предложения на известни или неизвестни народни представители, разгледани и гласувани при липса на публичност и предварително обществено обсъждане.

Гаранциите за експертното начало при изработването на законите са също важен елемент от публичността на мотивите „за“ и „против“ определена нормативна уредба.

⁵ Британски юрист и конституционен теоретик.

По този начин само може да се постигне баланс и да се предотврати злоупотребата с експертното начало. В законодателния процес следва да има достатъчно време за включване на повече и разнообразни експертни становища и за провеждане на повече дискусии, анализи, на които следва задължително да присъстват ключови представители на парламентарни комисии, парламентарни групи, и всички вносители на законодателни предложения. Съвременното развитие на комуникациите и технологиите позволява публично излъчване на тези дискусии на интернет страницата на НС, което е важно за информираността и повишаване на доверието в законодателния процес. Такива възможности ще мобилизират и повече заинтересовани групи и експерти да се включат в обсъждането и обосноваването на едни или други законодателни решения. Задължително следва да се осигури и онлайн излъчване на заседанията на парламентарните комисии. Същевременно добре е за участието в една или друга парламентарна комисия да се въведат професионални и експертни цензове за съществена част от народните представители, които членуват в нея. Това ще принуди и самите политически партии да ангажират активно в своята дейност и като народни представители експерти, за да си гарантират членството в парламентарните комисии. Наличието на различни експерти ще осигури и повече баланс в политическата дейност на партиите, така че може и да намали популярността на партии, които разчитат на конфронтации и език на омразата. За да се подобри качеството на законодателния процес следва да се въведат и гаранции срещу многократното изменение на текстове в законите, което води до недоверие и лоша ефективност на правното регулиране.

Погледът върху миналото показва, че по време на тоталитарната власт Народното събрание не е било постоянно действащ орган. Законодателният процес в тоталитарната държава дава нагледен пример, че парламентарните сесии са се свиквали най-малко по два пъти в годината и по този начин на конвейер са се гласували закони, които при това не са подлежали на конституционен контрол от независим орган. За съжаление парламентарните практики през последното десетилетие в България превърнаха много депутати в безименни гласуващи закони. Хората са убедени, че законите се приемат на тъмно, за да задоволяват едни или други лобистки интереси, а не заради „общото благо“.

Заклучение

Изключително ниското доверие към Народното събрание подрива демокрацията и парламентаризма. Засилването на публичността, плурализма, прозрачността и

отговорността в законодателния процес чрез гаранции срещу злоупотребата с правомощия на отделните народни представители е един от възможните пътища напред.

Използвана литература:

1. Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление . София: СУ „Св. Климент Охридски“, 1997 г.
2. Друмева, Е. Конституционно право (4 допълнено и преработено издание). София: Сиела, 2013.
3. Михайлова, Е. Парламентаризъм и правова държава в България: Принципи и практики. София: НБУ, 2012.
4. Михайлова, Е. Ролята на държавния глава в законодателния процес. София, Издателство „Нов български университет“, 2015. ISBN 978-954-535-860-9. с. 119
5. Марчева, Д. Възникването на писаните закони в Древна Гърция. София, годишник на Нов български университет, 2019. ISSN 2682-969X с. 286 и сл.