

За качеството на законодателния процес - какво може да се подобри

Ан-Никол Ивайлова Войнска

II-ри курс, УНСС

Увод

Държавната власт в Република България произтича от народа под формата на пряка демокрация.¹ По този начин се изразява „общата воля“ на народа, като тази идея е широко застъпена от политолога Бенжамен Констан². Следователно, за да се подобри качеството на законодателния процес е необходимо да се интегрират допълнителни механизми за по-прецизното осъществяване на волята на народа. На първо място, трябва да се съхрани принципа на върховенство на правото, за да не се допускат своеволия от страна на държавната власт. На второ място, да се предоставят по-широки възможности за участие на гражданите в законодателния процес. Реализирането на тези две предложения ще доведе до подобряването на качеството на законодателната дейност и ще затвърди легитимността на властта.

Преглед на законодателния процес в България

В Република България „Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол.“ съгласно чл. 62, ал. 1 от КРБ. Като държавен орган с отредена законодателна инициатива, „Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите“ според чл. 84, т. 1 от Конституцията. На основата на посочените разпоредби можем да извлечем като извод, че законодателната дейност има правотворчески характер. В българската правна система „закон“ в тесния му смисъл е правен нормативен акт, който е приет по строга процедура от титуляра на законодателната власт.³

Законодателният процес в тесен смисъл е извършване на правно значими действия, чрез които се създава закон като акт на парламента с висша юридическа сила.⁴ В България процедурата протича в три фази: начална (вносяне), същинска (обсъждане и гласуване) и заключителна (санкция, промулгация и обнародване).⁵ В първата фаза се внасят законопроекти с приложени към тях мотиви и предварителна оценка за въздействието до председателя на НС от всеки отделен народен представител и Министерския съвет

¹ Спасов, Б. Конституционно право на Република България. Част първа. С: ЮРИСПРЕС, 2002, с. 134.

² Близнашки, Г. Конституционализъм и демокрация. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009, с. 53.

³ Колев, Т. Теория на правото. С: Сиела, 2015, с. 210.

⁴ Друмева, Е. Конституционно право. С: Сиела, 2018, с. 383.

⁵ Пак там.

съгласно чл. 70, ал. 1 от ПОДНС. Втората фаза от законодателния процес е същинска, като според българското парламентарно право тя се състои от четири етапа: а) предварително обсъждане на законопроекта в постоянни комисии; б) включване на законопроекта в дневния ред за пленарно обсъждане; в) обсъждане и гласуване на проекта в пленарната зала на Народното събрание на първо четене; г) обсъждане и гласуване на второ четене.⁶ Във Франция, Финландия, Италия, Испания и България гласуването на законопроект протича при две четения.⁷ Българският законодателният процес завършва с обнародването на приетия законопроект от НС, като той влиза в сила 3 дни след обнародването му в Държавен вестник (чл. 5, ал. 5 от КРБ).

От вече изложеното можем да стигнем до извода, че българският парламентарен модел за протичането на законодателен процес е широко застъпен и в други държави. Не можем да открием очевидни пороци при формално зададената процедура, но това не означава, че при изпълнението на правната уредба не се експлоатират някои липси или слабости на закона.

Проблеми в законодателната процедура

Дефекти в законодателния процес могат да възникнат от неспазването на фундаментални правни и демократични принципи. Един от основополагащите принципи, на който се основава една държава е принципът за върховенство на правото.⁸ Съгласно чл. 2 от ДЕС всички държави членки на ЕС следва да съхраняват принципа на „правовата държава“. Върховенството на правото включва основополагащи идеи като „законност, която предполага прозрачен, отчетен, демократичен и плуралистичен законодателен процес...“⁹. България като част от наднационална правна система на ЕС следва да интегрира защитата на този фундаментален принцип и в националното си законодателство. Нерядко има ситуации обаче, при които изпълнението на този принцип е заобикалян или нарушаван. По-конкретно се наблюдава злоупотреба с пренаписването на

⁶ Друмева, Е. Цит. съч., с. 387.

⁷ Танчев, Е., Белов, М. Сравнително конституционно право. С.: Сиби, 2009..

⁸ Топчийска, Д. Върховенство на правото. Теоретични аспекти. С.: Издателство на Нов български университет, 2020. с. 9-10.

⁹ Европейска комисия. Съобщение на комисията до европейския парламент, съвета, европейския икономически и социален комитет и комитетата на регионите. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз. Брюксел, 2020г.

законали в преходни и заключителните распоредби (ПЗР), което е в разрез с постулатите на прозрачност и демократичност . Проучване от Българската стопанска камара за законотворчество (БСК) показва, че в периода 2010г.-2015г. 72% от промените в законите в България се правят чрез ПЗР на закони с корено различна материя.¹⁰ Например през декември 2018г. Народното събрание отложи въвеждането на нови лични карти с електронен чип чрез ПЗР в Закона за преминаването на чужди войски през България. Очевидна е несъвместимостта между двете правни материи, но това е често използван подход за поправяне на липси или грешки в предишни нормативни актове и/или преследване на незаконосъобразни цели. От посоченото до тук можем да изведем като извод, че замяната на законодателния процес с пренаписването на ПЗР на нормативни актове без никакво обществено обсъждане отстранява гражданското участие.

Вторият виден дефект е ниското ниво на гражданското участие в законодателния процес. На законово равнище са установени методи за пряко инициране от гражданите – провеждането на референдуми, организиране на граждански инициативи, участие в обществени консултативни съвети и за обществено консултиране на проекти на нормативни актове (чл. 3 от ЗПУГ). Също така съгласно чл. 39 от ПОДНС Комисията по взаимодействие с неправителствени организации и жалбите на гражданите има ръководни функции в този контекст като осъществяването на диалог с представители на неправителствени организации, разглеждането на предложения, жалби и сигнали. Въпреки това според Атанас Славов все още съществува „дискреционна власт на публичните институции да допускат или не определени форми на гражданско участие...“¹¹

Предложения за подобряване на законодателния процес

Първият посочен проблем е достъпността на пренаписването на ПЗР, чиято материя е корено различна от поправките, които се налагат. В тази връзка, ако подобрим качеството на законопроектите още в подготвителната им фаза или по време на т. нар.

¹⁰ Economic.bg. Над 70% от българските закони са променени през „задната врата“. 2019. /последно влизане - 29. 11. 2021г./ < <https://www.economic.bg/bg/a/view/balgarskoto-zakonotvorchestvo-e-oseyano-s-loshi-praktiki-ustanovi-bsk-101648> >

¹¹ Славов, А. Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи. С.: Сиела, 2017, с. 251.

Legal Drafting, ще се избегне голяма част от тези своеволия.¹² Внасянето на недостатъчно добре подготвени законопроекти, създават излишна работа на комисиите, които пък отделят много време и усилия докато редактират законопроекта, за да придобие привидно правилната форма. Въпреки това често се допускат липси или грешки, които показват „правотворческа немощ“¹³. В тази ситуация Борис Спасов предлага да се проведе сериозна подготовка на специалисти, които да участват при съставянето на нормативните актове.¹⁴ Според него експертите трябва да разполагат с много добра юридическа подготовка, да имат богата обща и езикова култура, както и да владеят правна техника на високо ниво.

Вторият открит дефект в контекста на гражданското участие може да бъде преодолян с интегрирането на допълнителни правни механизми при взаимодействието между гражданите и държавните органи. Политологът Бенжамен Констан изтъква, че гражданското общество е достигнало добро равнище на икономическо развитие, на базата на което то вече може да защитава самостоятелно интересите си.¹⁵ В тази връзка според Атанас Семов само при активното участие на гражданите и гражданските организации в открит законодателен процес ще могат най-ефективно да защитят своите интереси и да съхранят върховенството на правото и конституцията на свободата.¹⁶ В този контекст може да се предложи намаляването на изискванията за кворум за пораждането на задължителния характер на даден референдум. До момента са проведени три национални референдума в България, но нито един от тях не е достигнал необходимите условия за съставяне на кворум, което е показателно за индиректното намаляване на гражданската инициатива. Следващото предложение за по-ефективно отразяване на волята на народа е чрез въвеждането на законодателна гражданска инициатива на конституционно ниво. На основата на законодателна практика в други държави може да се предостави право на законодателна инициатива на гражданите при достигане на определен брой подкрепа. В този контекст можем да посочим и установената нормотворческата практика в Испания, при която гражданите имат право на директна законодателна инициатива, ако законопроекта

¹² Виж Butt, P., Castle, R. *Modern Legal Drafting. A guide to Using Clearer Language*. UK: Cambridge University Press. pp. 4-5.

¹³ Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове. С.: ФЕНЕЯ, 2006, с. 22.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Близнашки, Г. Цит. съч., с. 53.

¹⁶ Славов, А. Цит. съч., с. 251.

им получи 500,000 подписа.¹⁷ По подобен начин е установено и в Италия – гражданите могат да внесат законопроект при наличието на 50,000 подписа.¹⁸ В допълнение на това е установено, че една от най-добрите законодателни практики е наличието на откритост на общественото обсъждане преди края на законодателния процес.¹⁹ Следователно допускането на граждани да присъстват по време на обсъждането на свои собствени законопроекти би увеличило качеството на законодателния процес и общественото доверие в държавните органи.

Заключение

В обобщение можем да отбележим, че законодателният процес е изключително важен за отстояването на интересите на гражданите. Качеството му може да се подобри значително, ако се спазва принципа на върховенството на правото и се допусне по-активното гражданско участие. По този начин ще се ограничат своеволията от страна на държавата и ще се затвърди легитимността на публичните органи. Подобрението на законодателния процес ще доведе до издаването на прецизни и целесъобразни нормативни актове, които биха довели до по-ефективно регулиране обществените отношения.

¹⁷ EU-UNDP. Rada for Europe. End to end legislative process: Some international examples of good practice. Ukraine, 2018, p.2.

¹⁸ Пак там.

¹⁹ Пак там, с. 4.

Използвана литература:

1. Близнашки, Г. Конституционализъм и демокрация. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009.
2. Друмева, Е. Конституционно право. С: Сиела, 2018.
3. Европейска комисия. Съобщение на комисията до европейския парламент, съвета, европейския икономически и социален комитет и комитета на регионите. Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Ситуация в областта на върховенството на закона в Европейския съюз. Брюксел, 2020г.
4. Колев, Т. Теория на правото. С: Сиела, 2015.
5. Славов, А. Гражданското участие в конституционната демокрация. Публичноправни перспективи. С.: Сиела, 2017.
6. Спасов, Б. Конституционно право на Република България. Част първа. С: ЮРИСПРЕС, 2002.
7. Спасов, Б. Съставяне на правни нормативни актове. С.: ФЕНЕЯ, 2006
8. Танчев, Е., Белов, М. Сравнително конституционно право. С.: Сиби, 2009.
9. Топчийска, Д. Върховенство на правото. Теоретични аспекти. С.: Издателство на Нов български университет, 2020.

Чуждестранна литература:

1. Butt, P., Castle, R. Modern Legal Drafting. A guide to Using Clearer Language. UK: Cambridge University Press.
2. EU-UNDP. Rada for Europe. End to end legislative process: Some international examples of good practice. Ukraine, 2018.

Нормативни актове:

1. Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление
2. Конституцията на Република България от 1991г.
3. Правилник за организацията и дейността на Народното събрание