

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

Вероника Стефанова

IV-ти курс, СУ "Св. Климент Охридски"

Като разглежда нормативната уредба и нейните изменения, анализи на законодателния процес в последните години, а също и съдебна практика, настоящото есе прави опит да посочи основните проблеми в законодателната техника и да предложи решения, с които да спомогне разрешаването им. За тази цел са изведени няколко предложения *de lege ferenda*, някои от които може да изглеждат нестандартни, но в които авторът вижда смисъл. Обсъдени са и някои екзотични за българския законодател предложения и хипотези. Това есе няма за цел да политизира законодателния процес, макар и водещите политически партии без съмнение да оказват влияние върху него малко или повече. Анализите на законодателния процес в Република България показват, че има голямо сходство в дейността на Народното събрание, дори когато има промяна в политическата сцена.

Законодателният процес в Република България е конституционно закрепен. Това показва неговото съществено значение – съгласно чл. 4, ал. 1 КРБ „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“. Нормативната уредба на законодателния процес се съдържа още в Закона за нормативните актове и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Нормативната уредба на законодателния процес в КРБ и в ЗНА следва да получи положителна оценка, тъй като отразява основните принципи на правовата държава и на разделението на властите. Значение има и Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, който предвижда възможност за пряко решаване на въпроси от компетентността на Народното събрание от граждани.

Практиката показва, че повечето проблеми в законодателния процес произтичат от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Правилникът е особен вид нормативен акт, който не се квалифицира като закон, но който притежава задължителна сила. За недотам подходящата законодателна техника при изработването на Правилника сочат множеството отменени Правилници за организацията и дейността на Народното събрание от приемането на настоящата Конституция до момента – до момента е имало 11 (единадесет) правилника с предмет организацията и дейността на Народното събрание. Освен цялостната отмяна на правилници, в някои от правилниците са обявявани за противоконституционни отделни разпоредби – това се отнася за нормативен акт, приет от титуляря на законодателната власт в Република България.

В чл. 26 Закона за нормативните актове са изведени основни принципи, които следва да бъдат съобразени при изготвянето на проект на нормативен акт, а именно: необходимост, обоснованост, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, стабилност и пропорционалност. От голямо значение за качеството на законодателния процес е следващата алинея на същия член, която предвижда, че в процеса на изработване на проект на нормативен акт се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. В това отношение нормативната уредба е добре структурирана и предвижда механизми за участие от страна на обществото в законодателната власт по начина, предвиден още в началните разпоредби на Конституцията на Република България. По-нататък в есето ще стане ясно защо е важно да се посочи именно разпоредбата на ал. 2 от чл. 26 ЗНА.

Важно място по отношение на качеството на законодателния процес заема Междуйнституционалното споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия за по-добро законотворчество от 2016 г. В него се дефинират три основни способа за по-добро законотворчество - оценка на въздействието, консултации с обществеността и със заинтересованите страни и обратна връзка и последваща оценка на действащото законодателство. В резултат от приемането на това Междуйнституционално споразумение за по-добро законотворчество през месец май 2016 г. се извършват промени в Закона за нормативните актове. С един сравнително дълъг *vacatio legis* се въвежда оценка на въздействието на нормативните актове - промените са обнародвани през месец май и влизат в сила през ноември 2016 г.

Така през 2017 г., едва преди четири години, е представен първият доклад относно законодателната дейност на четиридесет и третото Народно събрание. Така още в първото по рода си подобно изследване са очертани някои проблеми. В част от законопроектите не е посочено какво обуславя тяхното съществуване, тяхната необходимост. Голяма част от проектите на нормативни актове използват така наречените „бланкетни“ мотиви обаче, което сочи за формално спазване на принципа, закрепен в ЗНА. Към януари 2017 г. едва за 3% от законопроектите са проведени изследвания относно ефективността и последваща оценка на въздействие на законовата уредба. В следващото изследване на законодателната дейност, публикувано през 2021 г., се посочва, че 37% от законопроектите променят закони с преходни и заключителни разпоредби на други законодателни актове.

Констатирани са редица нарушения на основните принципи, закрепени в закона. В последното изследване, това относно дейността на 45-тото Народно събрание, отново са констатирани множество несъответствия с нормативната уредба, включително с Конституцията, макар мандатът на това Народно събрание да беше много кратък.

Редно е да се отбележи, че подобни изследвания сочат за прозрачност в достатъчна степен по отношение на дейността на Парламента, но сами по себе си не са достатъчен инструмент за промяна на наложилите се практики. Тези анализи са достъпни в интернет страницата на Народното събрание, но не получават достатъчно внимание. Все още се извършват чисто формално, с оглед спазването на наложените в рамките на Европейския съюз изисквания.

В заключение следва да се подчертае, че проблемите в качеството на законодателната дейност, които ясно се очертават, са два: на първо място, множество закони се изменят съществено между първо и второ четене на законопроекта, и на следващо място, наложилата се практика да се изменят закони чрез преходните и заключителните разпоредби на други закони. Съгласно ал. 1 на чл. 88 от Конституцията на Република България законите се приемат и обсъждат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания или по изключение на едно заседание. Тенденцията в ДР и ЗР да се изменят множество нормативни актове може да бъде подложена на критика, тъй като това е в противоречие с принципите на откритост и стабилност, застъпени в Закона за нормативните актове. По този начин качеството на законодателния процес бива компрометирано от дейността на самото Народно събрание като титуляр на законодателната власт. Съществената промяна на законопроекти между двете четения създава противоречие със споменатата по-горе разпоредба на ал. 2 на чл. 26 от Закона за нормативните актове, тъй като проведените обществени консултации са относно проекта на закон във вида, в който е бил представен на първо четене в Народното събрание.

Направените изводи могат да послужат като отправна точка за въвеждането на евентуални промени *de lege ferenda* в материята относно законодателния процес. Няма пречка законодателството да се измени (включително да се проведе национален референдум) по такъв начин, че да се въведат задължителни изисквания за обнародването на законопроекти. По този начин закрепените в ЗНА принципи биха били скрепени с една позитивна санкция, едно задължително за спазване условие. *De lege ferenda* може да бъде

премахната възможността посредством ПЗР да се изменят множество закони. Значението на проучванията на законодателната дейност на Народното събрание може да бъде засилено. Вследствие на проучвания могат да бъдат отправяни задължителни препоръки от Парламентарна дирекция „Законодателна дейност и право на Европейския съюз“. Такива задължителни препоръки могат да се отправят в рамките на последващите оценки на въздействието на законите. Това ще направи анализите наистина значими и полезни както за законодателя, така и за гражданите. За подобряването на законодателния процес може да доведе и активното участие на гражданите, като по-често бива прилаган Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. С изменения в този закон може да се засили прякото участие на гражданите посредством референдуми, решенията от които да бъдат директно обнародвани в „Държавен вестник“, без одобрение от Народното събрание.