

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

Диан Неделчев

IV-ти курс, СУ "Св. Климент Охридски"

Едва ли ще се намери човек, който поне малко е запознат със законодателната процедура у нас и да твърди, че е свършена. Дори и хората, които считат, че тя е добра и дава положителни резултати, те също следва да се съгласят, че като всяко друго нещо, би могло да се подобри. Нормотворческият процес не се явява изключение от този природен „закон“.

По сега действащото право у нас началото на законодателния процес се поставя с внасянето на законопроект, чиято инициатива е изцяло в нароните представители и Министерския съвет. Наред с това, законодателят е определил съгласувателна процедура, която предхожда приемането, съответно издаването на нормативния акт. Тази процедура включва общественото обсъждане, което съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове (ЗНА) е задължително. Това на теория изглежда като положителен момент, но се пораждат някои практически проблеми.

По своята същност общественото обсъждане представлява форма за пряко участие на заинтересованите лица в производството по издаване на нормативни актове, за целите на която законът предвижда необходимостта от достатъчно време заинтересованите субекти да се запознаят с проекта и да подготвят своята позиция по него<sup>1</sup>. Важно е да се отбележи, че според съдебната практика всяко приемане на нормативен акт преди изтичането на срока е съществено процесуално нарушение, което ще доведе до отмяната на акта. Причината за това е, че процедурата по приемането му е уредена с императивни норми и е в защита на обществения интерес.

Това е важен момент, тъй като своевременното съобщаване на проекта и на мотивите за изработването му цели да осигури реализиране на предоставената от закона възможност за изразяване на мнение и становища, задължаващи компетентния орган да издаде акта след като обсъди проекта с направените становища, предложения и възражения.

Както бе отбелязано по-горе, това теоретично е позитивен момент в този процес, но практически се оказва, че не се изпълнява ефективно задължението за обществено

---

<sup>1</sup> Срокът за предложения и становища по проекти, които са публикувани за обществени консултации, е не по-кратък от 30 дни, като в изключителни случаи и при изрично посочване на причините в мотивите, съставителят на проекта може да определи друг срок, но не по-кратък от 14 дни

обсъждане на проектите. В процеса на консултиране с гражданското общество няма обратна връзка относно съобразяването с направените препоръки или мотиви, а това демотивира и отблъсква неправителствения сектор от участие в диалога. Нещо повече, доколкото това обсъждане има само съвещателен характер, то лесно би могло да бъде пренебрегнато, като за това допълнително оказва влияние и отказва обществото от участие в процеса. Именно поради това и с цел да се засили ефективността на общественото обсъждане, би могло да се помисли в посока за мотивирано отхвърляне на предложенията на всеки един от предложилите – така ще се създаде една диалогичност с всеки, който е участвал, която дори да доведе до отхвърляне на предложението, ще е много по-конструктивна, доколкото у предложителят ще се създаде усещането, че е изложил своите аргументи, но те (явно) не са били достатъчно основателни и убедителни.

Въпреки това, следва да се отчете и като положителен момент, че на публикуване подлежи вариантът, който ще се обсъжда на заседанието на съответния орган. Така се оказва, че нанесените впоследствие корекции върху проекта изискват повторно оповестяване по указания в закона ред, като всяка корекция в публикувания първоначален проект изисква последващо прилагане на процедурата по чл. 26, ал. 2 и ал. 3 ЗНА, защото заинтересованите лица не са могли да предоставят предложенията и становищата си по проекта, тъй като е налице изменение в първоначалния проект. Има редица решения на Върховния административен съд, с които се отменят нормативни актове точно на това основание, а именно: че не е спазена процедурата. Според съда, за да се обезпечи правото на възражение на засегнатите лица, трябва или административният орган да приеме проекта във вида, в който е бил публикуван, или да отлага решението си до изпълнение на процедурата относно всяко направено предложение за изменение на проекта.

Вторият проблем, на който следва да се обърне внимание, е след постъпване на законопроекта. Същият се разпределя от председателя на Народното събрание на постоянните комисии, като определя и коя от тях ще е водеща в обсъждането, а в края се приема или отхвърля на две гласувания – на първото се обсъжда законопроектът в неговата цялост, а на второто – текст по текст.

По-популярен и като по-добър вариант би могъл да се разгледа немският модел – на три гласувания/четения. По-целесъобразно би било да се подложи на гласуване (на

първо четене) и да се определи коя комисия ще разгледа законопроекта и ще го подготви за второто четене.

Но дори това за част от анализаторите да не представлява интерес, важно е да се помисли в посока към самото гласуване. Често в процеса на гласуването (без значение на кое четене) народните представители „гласуват като един“ с цялата си парламентарна група, без да са вътрешноубедени в правилността на решението, което са взели. Това е така и поради вътрешнопартийната им зависимост. Въпреки това, не споделям виждането на част от политолозите, които предлагат да се въведе „скрито гласуване“, при което да не може да се проследи кой народен представител как е гласувал. Много важно е да се определи ясно и недвусмислено кой как е гласувал с оглед носенето на политическата отговорност и в този смисъл считам, че този проблем е и ще бъде неразрешим. Проблемът обаче не следва да се абсолютизира, доколкото гласувайки „като един“ политическата отговорност също ще се понесе от цялата парламентарна група.

В последния етап, след като законът бъде приет, се изпраща на президента, който следва да издаде указ за обнародването му. Едно от най-важните правомощия на държавния глава е именно в сферата на законодателната власт. Когато прецени, той може мотивирано да върне закона в Народното събрание за ново обсъждане (т.нар. „вето“). В сравнителен план обаче у нас са много редки изключенията, когато това е довело до действителен резултат, тъй като след връщането на закона в Народното събрание, то последното има възможността да приеме повторно закона с мнозинство повече от половината от всички народни представители. Това в повечето случаи е лесно постижимо, тъй като след като веднъж са били убедени в гласуването на закона, то няма да представлява никакъв проблем същите гласове да бъдат повторени. Разбира се, политическите аспекти на тази проблематика оказват решаващо влияние, поради което ветото лесно бива преодолявано, особено когато има противопоставяне на ниво парламент – президент. Следва обаче да се отчете и положителният момент – макар това да е така, връщането за ново гласуване провокира общественото внимание по тези теми. Като предложение *de lege ferenda* оправдано би могло да се повиши необходимото мнозинство за приемането на закони след налагането на ветото.

Последният проблем (но не и по степен на важност), който ще се разгледа, е свързан с несистематичността и хаотичността на законодателния процес и в частност приемането на закони. Основен проблем на този процес е разминаването между обществените нагласи и политическия дневен ред. Социума извежда на преден план важните за него проблеми, а именно: проблемите свързани със здравеопазването, правосъдието, образованието, демографската криза, докато законодателят се не се фокусира толкова върху тези въпроси, а върху областта на бизнес процесите, като често основната идея е приемането на лобистките промени, задоволяващи интересите на конкретни групи от обществото. Преодоляването на този (най-)съществен проблем би могъл да се разреши тогава, когато в онази част от обществото, която бива избрана за парламентарно представена или се бори за това, се създаде усещането за нравствен дълг, който трябва да изпълнят в името на цялата останала част от обществото.

Всички тези проблеми (макар да са изброени много малка част от недостатъците на законодателния процес) създават затруднение и водят до неефективността на процеса, което е съществено, доколкото би могло да се приеме, че законите биха били ефективни, когато с тях се постигат очакваните от обществото резултати. В този смисъл, каквато и оценка да се даде за качеството на законодателния процес, ноторен факт е, че има необходимост от редица промени, които да го повишат. От една страна, необходими са промени от процесуален аспект, но от друга – необходимо е цялостна промяна в съзнанието на представителната извадка от обществото, от която тези промени зависят.