

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

Антон Антонов

СУ "Св. Климент Охридски", IV-ти курс

Конституцията на Република България определя, в своя член 1-ви, за най-значим държавен орган Народното събрание като казва, че България е република с парламентарно управление. Едно от най-важните правомощия на Народното събрание е да законодателства. То се осъществява в рамките на законодателен процес. Законодателният процес представлява последователност от отделни юридически факти, които следва да бъдат извършени по правила и ред определени в Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Това е единственият законоустановен начин за създаване на нормативен акт с най-висока юридическа сила. Именно затова от изключителна важност е наличието на качествена правна уредба, както и сигурен и максимално ефективен механизъм, касаещи този толкова обществено значим процес.

Понятието „качество на законодателния процес“ в конкретния случай може да се разбира двояко. От една страна, може да се разбира като свойството на системата от правни норми, които уреждат последователните процедури, чрез които се достига до създаването на юридически закон. От друга страна, може да се има предвид качеството на самия изходен продукт, предмет на този процес.

Законодателният процес е ефективен само тогава, когато с него се постигат целените резултати. Не е тайна, че българският законодател бълва изключително голям брой непрецизни текстове, чрез които се нарушава правната сигурност в България. Това се дължи не само на пробойни в правната уредба, а и на умели законодателни похвати. Последницата е, че правната уредба в повечето правни отрасли е неясна, нехармонизирана и често бъдеща неразбиране не само у обикновения човек, а и у практикуващия юрист.

Традиционно, законодателният процес, разбран като последователност от процедури, се осъществява в три фази – внасяне на законопроект, обсъждане и гласуване в пленарна зала и заключителна фаза - санкция и обнародване. Основната правна уредба на тези фази е в Конституцията на Република България (КРБ). Тя е доразвита детайлно за всяка една фаза и процедура в Правилника за устройството и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Отношение към отделни фази на законодателния процес имат и Законът за нормативните актове (ЗНА) и Указ № 883 за прилагане на ЗНА.

Правната уредба на законодателния процес не създава особени трудности и противоречия при прилагането ѝ, и е сравнително изчерпателна. Право на законодателна

инициатива има всеки народен представител и Министерският съвет. При изработването на проект за нормативен акт се извършва предварителна оценка на въздействието и се провеждат обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Изготвеният законопроект се внася в деловодството на Народното събрание, където в 3-дневен срок председателят на Народното събрание го разпределя на компетентните комисии и избира водеща такава, като се съобразява с обществените отношения, които законопроектът урежда. Комисиите се произнасят и изготвят доклад за законопроекта и последният бива включен в дневния ред за разглеждане в пленарна зала, с което първата фаза се смята завършена. Втората фаза започва с т.нар. „първо четене“, при което законопроектът се гласува в своята цялост, по принципни въпроси. За приемането му е необходимо обикновено мнозинство. След приемане на първо четене, депутатите могат да правят писмени предложения за изменение или допълнение, като обичайният срок за това е 7-дневен. Водещата комисия провежда обсъждане на законопроекта и внесените предложения и изготвя мотивиран доклад. Следва второ четене. Обсъждането и гласуването в тази фаза е текст по текст. Обсъждат се само постъпилите писмени предложения на народните представители. С гласуването на последния текст законопроектът е приет на второ четене, с което приключва втората фаза на законодателния процес. Третата фаза се състои от подписване на законопроекта от председателя на Народното събрание и се обнародва от президента в „Държавен вестник“. С това законодателният процес приключва. Държавният глава може да откаже да обнародва закона, като наложи вето и го върне на Народното събрание за повторно обсъждане. За да бъде преодоляно това вето законът трябва да се приеме отново, но този път с абсолютно мнозинство – повече от половината от всички депутати. Тогава президентът вече има задължение да обнародва закона в „Държавен вестник“. Липсата на съществени промени, касаещи процедурата по изготвянето и приемането на юридически закон, е показателно за доброто ѝ качество с оглед целите, които са преследвани при създаването ѝ – демокрация и правова държава.

Второто разбиране за „качество на законодателния процес“ е насочено към поставянето на оценка на създадения нов юридически закон. В последните години се забелязва тенденция, насочена към опорочаването му. По-конкретно, за периода 2016-2021 г. са внесени 1291 проекта. Отчитайки факта, че България нямаше Народно събрание

в продължение на почти година, стигаме да извода, че ежегодно биват внесени средно около 250 законопроекта. Често обаче повече от половината от тази бройка не достига до обнародване в Държавен вестник. За сравнение, работните дни на Парламента за една календарна година са около 130. Обобщено, годишно се засягат хиляди текстове от действащата нормативна уредба – създават се нови такива или се отменят, изменят, допълват вече действащи. Най-общо, това се постига чрез два похвата.

На първо място, в Народното събрание се е наложила практиката да се правят съществени и многобройни изменения в други закони, които изобщо нямат връзка с предмета и целите на основната промяна, която се преследва с внесения законопроект. Това се случва чрез преходни и заключителни разпоредби. Един от най-емблематичните примери за това е приемането на Закона за бюджета на НЗОК за 2019 г.. С приемането му се правят изменения в 17 закона именно чрез преходните и заключителните му разпоредби. Функцията на преходните и заключителните разпоредби обаче е конкретно определена в чл. 34 и чл. 35 от Указ №883 за прилагане на Закона за нормативните актове. Чрез тях се уреждат въпроси относно действието във времето на закона или на отделни разпоредби от него и това е тяхното изключително предназначение.

На второ място, порочните действия на депутатите се изразяват във внасяне на предложения между първо и второ четене, с които да се правят промени, които не са в рамките на общите положения и обхвата на приетия на първо четене законопроект. На практика, това се случва чрез внасяне на законопроект в НС, който бива одобрен на първо четене по принципни въпроси. Между първо и второ четене се внасят такива съществени промени във първоначалния вариант, че с тях се засягат вече одобрените на първо четене принципни въпроси. Такъв е примерът с разпоредбата на чл. 102, ал. 4 от ЗДДС (обн., ДВ, бр. 63 от 4.08.2006 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 52 от 9 юни 2020г.). Тя бива предмет на обсъждане и от Конституционния съд по к.д. № 14/2019 г. Със своето Решение №8/2020 г. Конституционният съд отхвърля искането на Висшия адвокатски съвет за обявяване на противоконституционност на разглежданата разпоредба. Интересно е обаче особеното мнение на съдиите Семов и Влахов. В него те обръщат внимание на именно на споменатия по-горе проблем, и твърдят, че се нарушава принципът на правовата държава. По – конкретно, депутатите се възползват от пробойни в редакциите на чл. 26, ал.1 от ЗНА и чл.

18a от ЗНА. Народните представители се позовават на това, че в тези разпоредби не се споменава изрично, че изискванията спрямо законопроекти трябва да са изпълнени и спрямо предложенията, внесени между първо и второ четене.

Междинният извод е, че за да бъдат преодолени порочните практики в законодателния процес е наложително последният да претърпи реформа. Какви биха били най-ефективните средства за постигането на тази цел?

На първо място, най-радикалната промяна следва да се изрази в промяна на Конституцията и по-конкретно нейния чл. 88, ал. 1 – законите да се обсъждат и приемат на три четения, а не на две, както е в момента. Системата на три четения се практикува в страни като Германия, Полша, Естония, Латвия и др. Отново на първо четене внесените законопроекта ще бъде гласуван по принципни въпроси. На второ четене ще се обсъждат само внесените предложения от депутатите. А трето четене ще бъде заключителна, контролна фаза. Мнозинството за приемане следва да остане същото.

Ако законопроектът бъде приет на първо четене, депутатите отново ще имат право да правят писмени предложения. За да се преодолее порочната практика, с която внесените предложения от народните представители засягат принципните въпроси на законопроекта трябва да се направят най-общо две законодателни промени.

На първо място, внесените между първо и второ четене предложения от депутатите също ще трябва да отговарят на изискването за извършване на предварителна оценка на въздействието и провеждане обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Целта, която се преследва тук е да се постигне по-голяма публичност и прозрачност на целия законодателен процес. В момента на такова обществено обсъждане подлежи само първоначалния законопроект, който често бива изменен или допълнен радикално между първо и второ четене. Внесеното предложение следва да бъде подложено и на обстойна проверка от определената водеща комисия, която да проконтролира дали то не противоречи на принципните положения, които се преследват със законопроекта. В случай, че открие такава нередност, водещата комисия следва да върне предложението на вносителя му, който да може да я отстрани в 7-дневен срок или да оттегли предложението си. Това правило, касаещо принципните въпроси, следва да бъде закрепено в Конституцията. Единствено най-тежката санкция – обявяването на

противоконституционност на такива текстове би довело до изкореняване на тази порочна практика. Само по този начин би се избегнало заобикалянето на ЗНА чрез ПОДНС.

На следващо място, за да се избегне промяна на други закони между първо и второ четене чрез преходните и заключителните разпоредби на обсъждания законопроект, отново следва да се направи промяна в Конституцията. Очевидно е, че правилата на чл. 34 и чл. 35 от Указ № 883 също могат да бъдат заобиколени чрез ПОДНС. Конституцията трябва да предвижда, че предложенията, внесени между първо и второ четене не може да се отнасят до законодателни актове, различни от тези, чието изменение или допълнение е предложено с внесенния законопроект. Само и единствено страхът от обявяването на противоконституционност може да стимулира законодателя да започне да осъществява качествена законодателна дейност.

На второ четене следва да се гласуват, както е в момента, само внесените предложения. Гласуването отново ще бъде глава по глава, раздел по раздел или текст по текст.

Замисълът на третото четене е то да служи като последна проверка дали всички конституционни и законови изисквания за спазени – дали внесените предложения не нарушават принципни въпроси на законопроекта, както и дали не се осъществява промяна на друг закон чрез преходните и заключителните разпоредби на обсъждания законопроект.

Изводът е, че законодателният процес спешно се нуждае от промяна. Чрез предложените промени ще се постигнат няколко цели, които в дългосрочен план непременно ще окажат своето положително въздействие върху правния ред. На първо място, ще бъде преодоляна законодателната динамика и ежедневното изменение, допълнение, отмяна или създаване на правилата за поведение. Това ще доведе до повишаване на правната сигурност в страната. На второ място, чрез въздигането на посочените правила на ниво Конституция непременно ще бъде повишено качеството на изходния продукт. Под страх от обявяването на противоконституционност – акт, който има не само юридическо, но и подчертано политическо значение – депутатите със сигурност ще вложат повече усилия в полагането на дължимата грижа що се касае до законодателстване.