

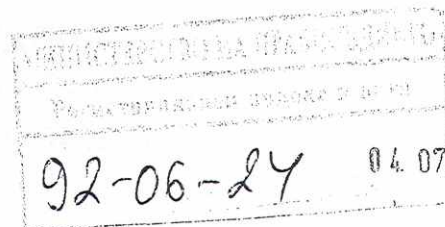


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛ

803 - 10 - 24

04.07.2008г.



2008

До
Министъра на правосъдието
госпожа Миглена Тачева

Уважаема госпожо Министър,

Във връзка с Вашето писмо от 25 юни т.г. относно концепция за нов проектозакон за нормативните актове бих искал да Ви уверя, че напълно споделям разбирането за острата необходимост качествено да се подобри процесът на подготовка, съгласуване, внасяне и приемане на законодателните актове.

В тази връзка и в отговор на молбата Ви приложено изпращам материал на Консултативния съвет по законодателството към председателя на Народното събрание „Състояние на законодателния процес и предложения за неговото усъвършенстване”.

Предлагам в близките дни да обсъдим съвместно по-нататъшната работа по подобряване на цялостната дейност в законодателната област.

3 юли 2008 г.

С уважение



Георги Пирински

Г-жо Миглена,
за се прилагат и
2-кните експертизи на
9-тият "С" за сведение.
Г-жа М. Кюлева
за се прилагат и
материал на редов-
ната група по проект-
та
Вж. 04.07.08

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОНСУЛТАТИВЕН СЪВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. No	803 - 10 - 24
Дата	04 / 07 2008 г.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
Г-Н ГЕОРГИ ПИРИНСКИ

58
10
[Signature]

С Т А Н О В И Щ Е

Относно: Състояние на законодателния процес и предложения за неговото усъвършенстване

Уважаеми Господин Председател,

В заседанията си от 23 и 30 януари 2008 г. Консултативният съвет по законодателството обсъди по Ваше искане състоянието на законодателния процес в България, причините за това състояние и възможните насоки за неговото усъвършенстване и на основание чл. 17, ал. 3 от Правилата за организацията и дейността на Консултативния съвет по законодателството представя своето становище. В резултат на обсъжданията, които ще бъдат отразени по-долу, се установи, че съществени промени в състоянието, отразено в доклада ни от 1 март 2006 г., няма. С настоящия следва да се счита допълнен този доклад.¹

А. ОБЩИ ВПЕЧАТЛЕНИЯ ОТ СЪСТОЯНИЕТО
НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

1. Развитието на правото като регулатор на обществените отношения е динамичен процес, следващ промяната в общественото

¹ Докладът е изготвен на основата на внесените законопроекты. Приети закони се коментират само по изключение, което се посочва изрично.

икономическите, историческите, социалните и политическите отношения, създаващ правната основа за тяхното законосъобразно осъществяване на практика. Правната реформа е постоянен процес, насочен основно към промени в нормативната уредба, в институциите и органите по прилагането на законите, взаимодействието между тях, материалната обезпеченост на правоприлагането, професионалната квалификация на кадрите.

Важен фактор за успешна правна реформа е качественият законодателен процес. Обективният анализ на този процес и резултатите от него за периода след 1989 г. дава основание да се направи извод за трайно установили се слабости в нормотворчеството. Анализът на най-новото законодателство, и по-специално на законопроектите, обсъждани в Консултативния съвет по законодателството от м. ноември 2005 г. насам, сочи, че качеството на законите като цяло следва да се оцени като **незадоволително**.

2. През последните години законодателната дейност на българския парламент кипи **бурно**. За това има и обективни, и субективни причини.

а. *промяната в общественно-икономическите и политическите условия* в държавата е основната **обективна причина** за изменение на съществуващи и приемане на нови закони. Появяват се нови обществени отношения, които се нуждаят от правна уредба, а други се променят и също изискват промяна на законодателството. И *международното положение* на България обуславя активната законодателна дейност. От една страна, ратифицирането на международни актове изисква отразяването им в националното законодателство. От друга страна, участието в присъединителния процес и пълноправното членство в ЕС налага съобразяването на националното право с правото на ЕС. Вярно е, че *членството в ЕС* и свързаната с това необходимост да се довърши процесът на привеждане на националното право в съответствие с правото на ЕС е важен фактор за динамиката на законодателния процес. Вярно е обаче и друго - често изискванията на ЕС са голословни твърдения, когато вносителите нямат аргументи за предлагането на едно или друго законодателно решение. И още нещо - вече започва да се превръща в реалност една опасност, за която Консултативният съвет по законодателството сигнализира още в началото на своя мандат.

Набързо приетите некачествени закони неминуемо налагат промени, защото не могат да бъдат приложени в практиката. Това обяснява преимущественото за последните две години внасяне на законопроекти за изменение и допълнение на действащи закони в сравнение с нови, за което ще стане дума по-долу;

б. за съжаление, от подготовката на някои законопроекти, и което е по-лошо, от приемането на някои закони, няма обективна необходимост, а е плод на *лични амбиции, лобистки интереси* и др.п. *субективни причини*. В Законопроекта за Международния пловдивски панаир например до степен на противоконституционност прозира намерението за приватизация на акционерното дружество въпреки Приложение № 1 към чл. 3, ал. 1 ЗПСК. Законопроектът за етажната собственост е пример за обслужване на монополистите "Топлофикация", „Енергоснабдяване" и др. Има и закони против конкретно определен субект - например Законът за изменение и допълнение на Кодекса за застраховането, по силата на който застрахователният договор става прехвърлителна сделка с цел да се засегне едно конкретно търговско дружество.

Ако за лобистките интереси и лични амбиции може само да се подозира от съдържанието на предлаганите законопроекти, то има норми, които открито предразполагат към *корупционни практики* - например голямата разлика между максималните и минималните размери на административните наказания за едно и също нарушение на един или друг закон.

Създават се законопроекти, които да *обслужват интересите на отделни звена на изпълнителната власт* като Законът за електронното управление, Законът за изменение и допълнение на Закона за закрила и развитие на тултурата и др. Ако трудно се доказва явен лобизъм и корпоративни интереси, твърде често се проявяват ведомствени интереси. Пример за това е, че в много от законопроектите се предвижда глобите да постъпват в приход на органа, който ги е наложил, а не в републиканския бюджет. Консултативният съвет по законодателството постоянно е поддържал становището, че по този начин органът, налагащ наказанието е заинтересуван за своите приходи и това противоречи на същността на глобата като санкция, наложена за нарушение на установения ред на държавно управление.

Зад други законопроекти силно прозират *лични интереси на народни представители*, но недекларирани според изискванията на

Правилника за организацията и дейността на Народното събрание - например някои от множеството законопроекти за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, на Закона за лечебните заведения и др., внасяни от народни представители;

в. твърде неблагоприятно отражение върху качеството на законопроектите дава изготвянето им от знайни и незнайни колективи, **спонсорирани** от различни (в повечето случаи чуждестранни) фондации — например законопроектите за Граждански процесуален кодекс, за равните възможности на жените и мъжете, двата законопроекта за защита на животните, Законопроектът за търговския регистър и др. Много често в тези случаи законопроектите се изготвят от "експерти", които остават неизвестни или със съмнителни експертни познания или знания в областта на правото.

Доколкото законодателството е типична и определяща за държавата дейност, тя трябва да бъде организирана от нея и за нейна сметка, за да не се изпада в *принудителна обвързаност от чужди идеи*, за чието провеждане в българското законодателство е заплатено - но не на държавата. При това често изготвените по този начин законопроекти се мотивират с изисквания на ЕС, на Световната банка, на Международния валутен фонд и пр., каквито всъщност няма, а има изисквания на конкретни чуждестранни партньори по проектите. Странно е, че не държавата в лицето на компетентния орган поставя идейното задание при подготовката на законопроекта, а частни възложители. При това положение не е чудно, че често срещаме липса на яснота относно самия предмет на регулиране на внесенния законопроект. Типичен пример е Законопроектът за равните възможности на жените и мъжете, който като голямо изключение все още не е внесен за обсъждане от Пленума на Народното събрание, но по наши сведения се упражнява постоянен натиск това да бъде направено.

3. С тревога бихме искали да отбележим констатация, която ще се постарам да обосновем в следващото изложение — че е незадоволително качеството на законопроектите, **внесени от народни представители**. Не знаем чия специализирана помощ те ползват, но тя в никакъв случай не им прави добра услуга. И още нещо - често това са всъщност проекти на ведомства, желаещи да заобиколят обсъждането в Министерския съвет, и дори на близки на народни представители

личности. Трябва да се посочи и особената активност на народните представители да внасят законопроекти за изменение на изборното законодателство преди съответните избори, което не съответства на правилото, че със закона се уреждат трайно съответните обществени отношения. Консултативният съвет по законодателството смята, че *изискването на становище от Министерския съвет* по такива законопроекти не трябва да зависи от волята на председателя на водещата комисия в Народното събрание, както е според чл. 66, ал. 2 ПОДНС, а трябва задължително да се изисква от председателя на Народното събрание преди разпределянето им по комисии.

С още по-голяма тревога не трябва да се премълчава и обстоятелството, че през последните две години се увеличават значително и незадоволителните законопроекти, внасяни от **Министерския съвет**. Една от основните причини за това е, че те се подготвят в затворени канцеларии, при тяхната подготовка не се привличат представители на правоприлагането, и по-специално на съдебната власт, адвокатурата и дружеството на юрисконсултите, които най-добре познават трудностите по прилагането на действащите закони и празнотите в правната уредба и имат най-голямото предимство — положението им е на трето незаинтересувано лице. За съжаление понастоящем е налице почти пълна липса на обратна връзка между законодателен процес и дейност по правоприлагането, която да доведе до знанието на нормотвореца оценката на участващите в практиката и техните препоръки. Затова се създава впечатление за прокарване на инцидентни хрумвания, често без стабилно основание и при пълно пренебрегване на гражданите и правоприлагащите органи. Същото може да се каже и за представителите на академичната мисъл.

Впрочем *опитът в правоприлагането и теоретичното обосноваване* на законодателните решения трябва да бъде задължително условие за участие в подготовката на законопроект. Необходимо е в колективите да бъдат включвани признати специалисти, а не само чиновници в централните ведомства или техни приближени.

4. Необходимостта от един законопроект се обосновава в **мотивите** към него. Според чл. 28 ЗНА мотивите трябва да сочат причините, които налагат издаването на акта; целите, които се преследват с него; същността на най-важните нови положения;

очакваните резултати от прилагането на акта. От тази гледна точка голяма част от внасяните през последните години законопроекти по същество *не са мотивирани*. Единственото добро изключение беше Законопроектът за дипломатическата служба, внесен от Министерския съвет.

В редица законопроекти обосновката на необходимостта е толкова *кратка и формална*, че на практика по-скоро липсва такава. Доколкото я има, тя е *бланкетна* — "усъвършенстване на уредбата", "неефективност на уредбата", "задоволяване потребности на практиката", "облекчава бизнеса", "съобразяване с правото на ЕС" (за това по-подробно — по-долу). Така например в Законопроекта за изменение и допълнение на Семейния кодекс, внесен от народен представител, се посочва само, че действащият режим предвижда единствено законов режим на общността, а се предлага въвеждане на договорен. Друг пример - Законопроектът за частната охранителна дейност предлага да се отмени приетият през 2004 г. закон, тъй като динамичното развитие на обществените отношения, свързани с частната охранителна дейност, показало редица проблеми при осъществяването ѝ и необходимост от нормативни промени, както и новата реалност, произтичаща от членството ни в ЕС - кои са тези показани проблеми, в какво се е обновила реалността за 3 години и пр. остават без отговор. Законопроектът бил изготвен след задълбочен анализ на обществените отношения, които възникват при осъществяването на частната охранителна дейност - в мотивите няма обаче нито дума кой е извършил този анализ или поне примери за резултатите от него. Има позоваване и на анализ на европейския опит, без да се посочва за опита на кои държави, защо именно на тези, а не на други държави и пр. става дума. В мотивите към Законопроекта за етажната собственост се посочва необходимост "да се усъвършенства и прецизира действащата нормативна уредба в гл. IV-та от Закона за собствеността и ПУРНЕС", но не се посочват конкретни нейни слабости; посочва се необходимостта обществените отношения да бъдат регламентирани по траен начин чрез закон, а в същото време се отчита като недостатък, че действащата уредба е от 50 години. В редица случаи (например Законопроектът за частната охранителна дейност, Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за съхранение и търговия със зърно и др.) необходимостта се обосновава с направените до момента многобройни изменения. Такива мотиви

оставят впечатление по-скоро за оправдание, а не са убедителна аргументация на необходимостта от нов закон, тъй като чл. 11 ЗНА има предвид промените, внасяни с конкретния законопроект, а не предходното законодателно развитие на уредбата.

Най-често в българската нормотворческа практика това, което се нарича "Мотиви" обикновено е само по-кратък или по-подробен *преразказ* на съдържанието на закона. Често мотивите възпроизвеждат буквално главите и разделите на законопроекта и приличат по-скоро на послесловие, в което сбито се резюмира съдържанието, а не на предисловие — идеен и програмен акт, какъвто мотивите трябва да бъдат. Ако има някакви мотиви, те са кратки, общи и декларативни — общото ни впечатление е за *непълнота*; *липсва убедителна обосновка* на основните идеи; *не се очертават необходими съотношения* на съответния закон и други нормативни актове и не се дефинира ясно мястото на закона в правната система. Внесените законопроекти показват една установила се негативна тенденция - с тях се предлагат кардинални промени на правната уредба, без в мотивите надлежно да са формулирани *причините*, които да налагат приемането им; без да са набелязани *целите*, които се поставят; без *финансови разчети* с актуални статистически данни и такива за средствата, необходими за прилагане на новата уредба; без да са посочени *очакваните резултати* от действието ѝ и без анализ за *съответствието с правото на ЕС* (чл. 28, ал. 2 ЗНА). Примерите са многобройни - множеството законопроекти за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и пр. Тези недостатъци при изготвянето на мотивите впоследствие влияят върху тълкуването на законите. Твърде рядко са случаите, когато въз основа на мотивите към акта и стенограмите от обсъждането в Народното събрание може да се извлече т. нар. воля на законодателя. Липса на необходимост от законодателни промени е констатирана в законопроектите за изменение и допълнение на Закона за администрацията, в Законопроекта за достъп и използване на документите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия и др. Особено разминаване между необходимостта от законодателни промени и неясност и неубедителност при обосноваването им в мотивите е констатирано при законопроектите за изменение и допълнение на Закона за висшето образование и на Закона за съдебната власт, внесени от Министерския

съвет. Рядък пример за необходимост от промени, изразени добре в мотивите са законопроектите за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация и на Закона за промишления дизайн. Има и странни премери за мотиви - Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове от 04.04.06 г., внесен от народни представители, се мотивира с "въздействието на новите регулации върху средствата на бизнеса", с "директиви, които ще бъдат най-съществен проблем за местните играчи", с "оценка на въздействието на политиките и регулациите" им, с "подобряване на качеството на политическите решения и инвестициите", с "ефекта върху бизнеса". Ще оставим тези мотиви без коментар.

Често в мотивите се декларира, че законопроектът е съобразен с *международни актове*, по които България е страна, без да се посочват тези актове и какви международни изисквания по тях се изпълняват с внасяния законопроект — например трите законопроекта за правата на пациентите. Нещо повече - понякога срещаме позоваване на актове, които дори не са ратифицирани от България (например поредният Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, внесен от народен представител, посочва като аргумент изпълнение на задължения, произтичащи за България от Конвенция № 102 на МОТ относно минималните норми за обществено осигуряване, само че България изобщо не е ратифицирала тази конвенция).

Мотивите към законопроектите съдържат и неподкрепени с доказателства *обща твърдения* за пълното им съответствие с международните актове и препоръки на различни по компетентност органи (например законопроектите за правата на пациентите, за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване и др.). В някои случаи се посочва, че законопроектът се внася в изпълнение на *изисквания на ЕС*, без да се посочва в какво се изразяват и на кой акт се основават тези изисквания. Често като аргумент за внасяне на законопроект се посочват *препоръките на неидентифицирани органи и представители на ЕС* (например законопроектите за защита на животните; Законопроектът за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от Министерския съвет; законопроектите за изменение и допълнение на Закона за здравно осигуряване, внасяни от народни представители, и др.), а има и случаи (например Законопроектът за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс), когато народните представители се въвеждат в *заблуждение*, тъй като

изисквания в съответната област няма нито в първичното, нито във вторичното право на ЕС. Често в законопроектите в областта на здравеопазването и общественото осигуряване се съдържа позоваване на актове на ЕС със свършено различен предмет на регулиране, или пък на акт, който още не е влязъл в сила - например законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване се аргументира с произтичащи от Регламент № 883 на ЕС задължения. Като оставим настрана обстоятелството, че регламентите на ЕС имат пряк ефект и не е необходимо, а според практиката на Съда на Европейските общности не е и допустимо, да се въвеждат изрично във вътрешното право, вносителите не са съобrazили, че подготовката на този регламент, започнала през 2004 г., още не е завършила и се очаква той да влезе в сила към 1 януари 2009 г.

В мотивите се срещат и *неверни твърдения*. Например в мотивите към Законопроекта за съдебната власт се твърди, че се въвеждат нови принципи, сред които е и публичността (която обаче съществува от създаването на българската съдебна система!), или че материята на отпуските е детайлно уредена (а по много въпроси се препраща към разпоредби на Кодекса на труда).

Продължава практиката мотивите да не съдържат *финансова обосновка* на внесенния законопроект. А почти без изключение те са свързани с нови разходи - например Законопроектът за електронното управление, законопроектите за защита на животните, множеството законопроекти за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, на Закона за данъка върху добавената стойност, на Закона за ветераните от войните, и др. Липсва анализ за икономическите резултати от определен законопроект не само за бюджета, но и за гражданите - негови адресати. В подготовката на законопроектите е напълно изключен икономическият анализ и вариантност на законодателните предложения. Икономическият анализ е задължително условие за приложимостта на определен закон в български условия. Вариантното разработване пък дава възможност за избор в границите на една концептуална рамка в зависимост от икономическия анализ на всеки от тях. Липсата на такъв анализ и обосновка създава практически затруднения в прилагането на приетия закон, а понякога може и да го парализира поради липсата на финансово обезпечение.

Тъй като през последните години лайт-мотивът на общественно-политическия живот е ЕС, законодателят би следвало да се поучи от законодателния процес и практика в ЕС. Ако се отворят актовете от правото на ЕС (особено регламенти и директиви), не е трудно да се установи, че по-голямата част от тях са мотивите (преамбюлът), в които се посочват причините за приемане на съответния акт, практиката на Съда на Европейските общности (ако има такава), организациите и органите, с които е съгласуван актът, очакваните последици, преходните периоди и т.н. Това освен че подпомага компетентните органи в преценката на необходимостта от приемане на съответния акт, улеснява и правоприложителя при разкриване на основните цели на акта и принципите, върху които е изграден.

5. Дори и когато съществува необходимост от законова уредба, невинаги е избран **подходящият способ** за това според чл. 10—11 ЗНА. По-конкретно:

а. невинаги необходимостта от промяна на действащата нормативна уредба следва да се удовлетвори чрез приемане на нов закон, особено когато законопроектът за такъв закон не съдържа нова концепция за уредбата на съответните обществени отношения - например законопроектите за потребителския кредит, за съдебната власт, за частната охранителна дейност и др. Промяната спокойно може да бъде осъществена с **изменение и допълнение на действащия закон**. Вместо обаче да се направи конкретното изменение, което е необходимо, се предлага широк по обхват законопроект, значителна част от текстовете на който не са необходими. Така се стига до ненужно увеличаване на броя на законите, като се предлагат нови закони, вместо да се допълни вече съществуващ закон, регулиращ същите обществени отношения. Такъв подход, освен че е проява на законодателно разточителство, на практика води до противоречия в действащата уредба и затруднява правоприлагането;

б. необходимост от нов закон има, но тя не би могла да се удовлетвори по задоволителен начин с **предлагания законопроект** - например Законопроектът за Граждански процесуален кодекс;

в. действителността показва нужда от промяна на действащата правна уредба, но предлаганият законопроект **не е идентифицирал пълно и точно реалната необходимост** и оттам — предмета и обхвата на нужните промени. Поради това или се предлага тя да стане в

неадекватна правна форма, или предлаганите изменения не отговарят на реалната нужда. Такъв е например Законопроектът за етажната собственост, от чието съдържание се установява, че предлаганата промяна не е тази, от която реално се нуждае действащата уредба;

г. има законопроекти, **необходимостта от които се отрича** от съдържанието на предлаганите изменения - например Законопроектите за изменение и допълнение на Семейния кодекс, за Международния пловдивски панаир и др.;

е. в други законопроекти липсата в мотивите на констатации за недостатъците, които е показала практиката по прилагане на закона води до **безцелни, чести и понякога взаимно изключващи се предложения** за изменения с противоположно съдържание - например трите законопроекта за изменение и допълнение на Закона за общинската собственост от 2006 г. (през м. февруари се прави предложение, срещу което Консултативният съвет по законодателството възразява, но законопроектът се приема. След 6 месеца се внася законопроект с противоположното предложено от Консултативния съвет съдържание!).

6. При подготовката на законопроектите не се извършва предварително **проучване** — не се анализира **действащата** правна уредба и **практиката** по нейното прилагане, уредбата на **сходни обществени отношения**, законодателството на **други държави**, обхватът и начинът на **систематизиране** на правната уредба и т.н. Пълната липса на емпирика при изработването на законите не дава реална представа за състоянието на съответния отрасъл. Това често води до изграждане на нормативна уредба, несъответстваща на действителното положение и предопределя негодност на законите да обслужват реалните обществени отношения, да дадат най-верните и полезни решения.

В частта, която съдържа очаквания резултат от приемането на конкретен закон мотивите би трябвало да включват и преценката **в чия полза** ще бъде този резултат. Липсата на яснота по този въпрос доведе до недопустима промяна например в характера на застрахователния договор чрез последното изменение и допълнение на Кодекса за застраховането — противно на многовековната практика и съществуващата правна уредба, единствено у нас този договор стана прехвърлителен в полза на застрахователя, а не на застрахования.

Промяната в нормативната уредба не се предхожда от анализ от подготвящите законопроекта на **действието на законите** и оценка на тяхната ефективност. Това поражда случайни, ненужни, понякога хаотични и дори вредни изменения и допълнения в действащото законодателство — обстоятелство, което не само че не съдейства за облекчаване на правоприлагането, но задълбочава съществуващите проблеми. Като правило идеята за подготовката и приемането на законопроект **не е резултат от дългосрочна държавна политика** по проследяване, анализиране и обобщаване на практиката (като пример могат да бъдат посочени липсата на единна стратегия за противодействие на престъпността и за наказателната политика, отразена адекватно в измененията на Наказателния кодекс; неясната стратегия и практика на здравната реформа, отразена в Закона за здравето и многобройните му изменения; многобройните изменения и допълнения на Закона за здравното осигуряване, на Закона за лечебните заведения и др.).

Законодателният процес през последните години се характеризира и с **хаотичност, липса на професионализъм и конюнктурност**. Нередки са случаите на внасяне на законопроект по повод на конкретен казус (например набързо скалъпен Законопроект за борба с организираната престъпност по повод на поредно публично убийство или проект за промени в Наказателния кодекс в санкционната система на разпоредбите за блудство отново по конкретен скандал с народен представител; Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защитените територии по **повод** протести на правозащитници; Законопроект за възстановяване на незаконно присвоените средства от абонатите на "Топлофикация" АД - София по повод нашумяло наказателно дело; Законопроект за обезщетяване и пенсиониране на помилвани български граждани, осъдени на най-тежко наказание извън пределите на Република България по повод на конкретен казус в конкретна държава и пр.).

Липсата на проучване на необходимостта от и планиране на подготовката на законопроектите води до **кампанийност** в този процес. Твори се краткосрочно, нестабилно законодателство, което допълнително дестабилизира правоприлагането. Недообмислянето на законопроектите поражда чести и бързи промени на току-що приети закони, което създава сериозни затруднения за правоприлагащите органи, несигурност в оборота, нестабилност в правния режим на

фактическите отношения, а всичко това създава недоверие у гражданите и юридическите лица в българската правна система. Ще посочим само, че Данъчно-осигурителният процесуален кодекс, обнародван на 29 декември 2005 г., вече е изменян и допълван 15 пъти - по-често от на два месеца. Само през 2006 г. Законът за устройство на територията е изменян и допълван 10 пъти. Законот за търговския регистър, за който най-добросъвестно обръщаме внимание, че не трябва да бъде приеман така, както е предложен, че не може да бъде приложен, ако се приеме така, и още по-малко — да бъде приложен в предвидения срок, и за което бяхме упрекнати в неразбиране, ретроградност и пр., отново доказва правилността на нашата позиция. От началото на мандата на Консултативния съвет по законодателството са приети 16 закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, а са обсъдени още 11, 13 - на Закона за здравното осигуряване, и т.н. Законът за защита срещу дискриминация например е променян 3 пъти за 5 месеца през 2006 г. и бяха внесени два нови законопроекта; за 1,5 месец през с.г. бяха внесени два законопроекта за изменение и допълнение на Закона за трансплантация на тъкани, органи и клетки; за 2 месеца - 4 законопроекта за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, и т.н. Да не говорим за Закона за търговския регистър, чието изменение се наложи, преди да влезе в сила. Не по-добро е положението със Закона за висшето образование, Закона за лечебните заведения и др. След влизането в сила на новия Закон за данъка върху добавената стойност на 1 януари 2007 г. са внесени законопроекта за неговото изменение и допълнение на 24 януари и 22 март с.г. Примерите могат да бъдат умножени. Опасяваме се, че те ще бъдат умножени и с други закони като Гражданския процесуален кодекс. Обикновено подобни инициативи задълбочават колизиите в съответния нормативен акт, тъй като твърде често вносителите не държат сметка за други норми от променяния закон или за отражението на предлаганите изменения и допълнения върху общата правна уредба. Такъв подход освен вредата, която носи, създава убеждението за стремеж да се реализират по-скоро популистски цели, отколкото да се трасира пътят на сериозен, професионален и с ясна, дългосрочна стратегия законодателен процес.

Ефектът от толкова многобройни и чести промени е нестабилност на правната уредба и несъгласуваност в откъслечно приеманите през различни периоди от време нормативни решения -

типични примери са резултатите от многобройните изменения и допълнения на Кодекса на труда, на Закона за здравното осигуряване и др. А това, освен всичко друго, са закони, които са свързани с ежедневието на обикновените хора!

Б. КОНСТИТУЦИОНОСЪОБРАЗНОСТ НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ

1. Като цяло внесените законопроекти, и още повече приеманите от Народното събрание закони *съответстват* на **Конституцията** на Република България.

Все пак трябва да се отбележи, че при внасянето на законопроектите не се прави задължителна предварителна експертиза за тяхната конституционност. Затова се и срещат *преки противоречия* (например Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на селскостопанските земи, внесен от народен представител; Законопроектът за обезщетяване и пенсиониране на помилвани български граждани, осъдени на най-тежко наказание извън пределите на Република България; Законопроектът за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от Министерския съвет; Законопроектът за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс; Законопроектът за достъп и използване на документите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия; един от законопроектите за кооперациите; Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците и др.) или *непълни съответствия* (например Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за енергетиката; Законопроектът за Национална агенция "Сигурност"; Законопроектът за защита на животните, внесен от народната представителка Евд. Манева; Законопроектът за кредитните институции; Законопроектът за изменение и допълнение на Наказателния кодекс от 2006 г., внесен от Министерския съвет и др.) с конституционни норми. Не се отчитат конституционни права, нарушава се предоставена с Конституцията компетентност и др. в Законопроекта за обезщетяване на гражданите при отчуждаване на имоти от държавата и общините, с който се предлага общо решение както за някогашните национализации, така и за бъдещи отчуждавания, което вместо в пари и преди вземането на

имота да се извършва с поименни и непрехвърлими ценни книжа — кога и как ще се реализират правата по такива книжа обаче не е ясно предвидено; този законопроект противоречи на чл. 17, ал. 5 Конст. и чрез приравняването на правото на обезщетение с извършването на обезщетението; в Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, внесен от народния представител Ив. Костов — чрез изключването на застрахователните събития от обхвата на задължителното здравно осигуряване; в Законопроекта за съдебната власт - относно мнозинството при приемане на решения от Народното събрание, представянето на доклади от Инспектората при ВСС пред Народното събрание, а не пред ВСС, относно значението на тълкувателните актове на ВКС; противоречие с чл. 19, ал. 2 Конст. се открива в Законопроекта за Международния пловдивски панаир, доколкото се предлага особено, привилегировано положение на едно юридическо лице — частноправен субект, осъществяващ стопанска дейност. Предвиденото в § 9а, ал. 6 ЗИДЗСТЗ национализиране на съществуващите частни компенсационни фондове чрез принудителното им вливане в единен държавен компенсационен фонд противоречи на чл. 17 Конст.

Съмнения за противоконституционност предизвикаха и редица разпоредби от Законопроекта за Граждански процесуален кодекс, свързани с правото на защита и принципа на равенство на страните (чл. 56 и чл. 121 Конст.). Законът за концесиите предостави на Комисията за защита на конкуренцията правораздавателни функции във връзка с обжалване на решения, действия или бездействия в процедурата по предоставяне на концесия, въпреки че юрисдикционните ѝ функции са изрично отречени с решение на Конституционния съд, обосновано с чл. 119, ал. 3 Конст. И т.н.

2. В законопроектите се среща **несъобразяване с решения на Конституционния съд** - например в Законопроекта за разкриване на документите и обявяване на принадлежност към бившата „Държавна сигурност“ и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, Законопроекта за концесиите, един от законопроектите за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, внесен от народен представител, и др.

В. СЪОБРАЗЯВАНЕ С МЕЖДУНАРОДНИТЕ АКТОВЕ И С ПРАВОТО НА ЕС

1. Като правило подготовката на законопроектите не се предшества от задълбочено проучване на **международните стандарти** в съответната област, а понякога се установява и пряко **противоречие** с такива актове. Типичен пример са Законопроектът за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, внесен от Министерския съвет на 17.11.05 г. (със *Споразумението за световна търговия*); Законопроектът за Национална агенция „Сигурност“ (с *Международния пакт за граждански и политически права* и *Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи*); Законопроектът за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени на най-тежко наказание извън пределите на Република България (с *Устава на ООН*, *VII Допълнителен протокол към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи* и с *Международния пакт за граждански и политически права*); Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците (с *Конвенцията за статута на бежанците* и *Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи*) и др. За да не бъдем упрекнати в декларативност, ще посочим и конкретни примери. Законопроектът за обезщетяване на гражданите при отчуждаване на имоти от държавата и общините противоречеше на чл. 17, т. 2 ВДПЧ и чл. 1 ДП КЗПЧОС относно правото на собственост. Законопроектите за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване в частите им относно задължителното заплащане на медицинската помощ от гарантирания пакет, както и относно изключването на "необичайните" болести и злополуките от кръга на задължителното здравно осигуряване са в противоречие с чл. 9 от Конвенция № 17 на МОТ относно обезщетенията при трудови злополуки, чл. 4, т. 1 от Конвенция № 24 на МОТ относно осигуровката болест (индустрия) и чл. 4, т. 5 от Конвенция № 25 на МОТ относно осигуровката болест (земеделие). Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците противоречеше на чл. 1, т. 1 КЛВФРД относно понятието "раса"; на чл. 1, б. "в", т. 2 КСБ относно ограниченията за предоставяне статус на бежанец и на чл. 36, ал. 2 КСБ относно отказа за предоставяне статус на бежанец; на чл. 8 КЗПЧОС относно статуса на член на семейството на бежанец, и т.н. Констатира се и

противоречия с международни актове, които не се споменават в мотивите и най-вероятно авторите на законопроектите не подозират за съществуването им ~ вече няколко пъти посочваният Законопроект за Международния пловдивски панаир съдържа противоречия с Парижката конвенция от 1928 г. за международни изложби, организирани от държавите-членки в частта ѝ относно т.нар. "официални или официално признати международни изложби", и т.н.

Впрочем, поначало се забелязва и *тенденция на общо подценяване* на международноправната уредба за сметка на правото на ЕС.

2. Една характерна слабост на обсъжданите законопроекти е позоваването на международни актове или директиви на ЕС, които **нямат никакво отношение** към урежданите в законопроекта въпроси — това е честа практика в законопроектите за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване или на Кодекса за социално осигуряване. Срегнахме я и в законопроектите за изменение и допълнение на Закона за кооперациите, на Закона за научните степени и научните звания и др. Затова препоръчваме вносителите да проследяват релевантната международноправна уредба в нейното развитие и съдържание, а да не се подвеждат само по заглавието на съответния международен акт.

3. Бихме желали специално да обърнем внимание върху провеждането на **правото на ЕС** в българската правна система. Този въпрос е достоен за самостоятелно обсъждане, затова само ще маркираме основните проблеми.

а. Неоснователно се инкорпорират във вътрешни актове *регламентите* на ЕС, които имат непосредствено действие след приемането на България в ЕС. Типичен пример са законопроектите за изменение и допълнение на закони в областта на здравеопазването. Без да се отчита, че от 1 януари 2007 г. регламентите на ЕС имат непосредствено действие в националния правен ред, т.е. те са пряко приложими на територията на България съгласно чл. 249, ал. 2 ДЕО и чл. 15а ЗНА, се внасят законопроекти за тяхното инкорпорирание в националния правопорядък, което не само че не е необходимо, но според практиката на Съда на Европейските общности не е и допустимо, тъй като противоречи на Договора за Европейска общност,

неутрализира спецификата на общностното право и го равнопоставя на вътрешното. Регламентите не подлежат на рецепция и е недопустимо тяхното "национализиране". С такова въвеждане, както показва практиката на Съда на Европейските общности, се създават редица практически проблеми дали въвеждането е точно, както и с отношението им със заварените актове и правоотношения. Ето защо не се налага прилагането им да се обезпечава с изменения и допълнения в българските закони.

Ако все пак е необходимо приемане на някои конкретни мерки за изпълнение на регламент, това неоснователно се прави със специален закон, докато е възможно да се измени и допълни действащата уредба по съответните въпроси - например Законопроектът за мерките по прилагане на Регламент на Съвета (ЕО) № 1236/2005 от 27 юни 2005 г. относно търговията с някои стоки, които биха могли да бъдат използвани с цел прилагане на смъртно наказание, изтезания или други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание;

б. неоснователно *се преписват* в буквален (и много често неточен) превод директиви на ЕС. Това свидетелства за непознаване и на механизма на действие на правото на ЕС, и на общоупотребимия българския език, и на юридическия език, и на особеностите на българската правна система. При буквалното преписване на директивите се подценява националната законодателна традиция и нейните постижения. Много често това води до отстъпление от традиционни за България правни решения, без да се изисква от правото на ЕС. Типични примери в това отношение са Законопроектът за договорите за финансово обезпечаване; Законопроектът за информиране и консултиране с работниците и служителите в трансгранични предприятия, групи предприятия и дружества; Законопроектът за кредитните институции; законопроекти за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване; Законопроектът за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от Министерския съвет; Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за професионалното обучение и професионалното образование, и др. Не се отчита обстоятелството, че във всяка директива на ЕС се посочва, че изискванията на този акт не засягат националните законодателни решения, колективните споразумения, националната практика и т.н., които установяват по-благоприятни правни решения.

Увлечението на някои съставители на законопроекти по компютърната функция "Copy" "Paste" достига дотам, че забравят, че пишат български законопроект, а не акт на ЕС, та там, където е необходима национална правна уредба пренасят буквално, че съответните въпроси се "уреждат според националното законодателство" - например Законопроектът за информиране и консултиране с работниците и служителите в трансгранични предприятия, групи предприятия и дружества;

в. друг проблем. Наличието на отделен акт на ЕС по определен въпрос — например относно равенството в третирането на мъжете и жените, съвсем не изисква *отделен специален вътрешен акт*, каквато е практиката в България през последните години, представена особено ярко от Законопроекта за информиране и консултиране с работниците и служителите в трансгранични предприятия, групи предприятия и дружества. Елементарен и неубедителен е аргументът, често лансиран по такъв повод, за задължение на държавата ни да приеме закон за отделен акт на ЕС. Сериозният законодател съзнава, че не механичното възпроизвеждане и ескалацията на броя на нормативните актове европеизира вътрешното законодателство. Необходимо е духът на европейското право да присъства в националната ни правна уредба. Правото на ЕС допуска уредба в различни закони според материята, дори в подзаконовни актове и колективни споразумения. Директивата не е директива, защото трябва да се пренесе директно във вътрешното право. И още нещо. Наличието на определена директива съвсем не изисква тя непременно и веднага да бъде претворена буквално в българското право, дори когато няма обективни условия и съответните отношения изобщо не са или още не са оформени. Така се приемат мъртви закони. Може ли някой да обясни колко пъти е приложен набързо приетият през лятото на 2006 г. Закон за информиране и консултиране с работниците и служителите в трансгранични предприятия, групи предприятия и дружества? Николко. А и ако евентуално след някоя и друга петилетка се създадат условия за прилагането му, то отново няма да бъде възможно поради редицата несъвършенства на закона. Или защо толкова се бързаше да бъде въведено в Кодекса за социално осигуряване пенсионното осигуряване по т.нар. професионални схеми, като работодателите са затруднени да внасят задължителните осигурителни вноски, та да се очаква и допълнително доброволно осигуряване на техните работници и

служители? И защо те трябваше да бъдат непременно професионални схеми, като на разположение има толкова много неизползвани възможности за обикновеното допълнително доброволно пенсионно осигуряване в полза на трето лице? Дали случайно има един работодател, а още по-малко някакво колективно споразумение с търговци или занаятчии, които да са се възползвали от тази възможност, установена през пролетта на 2006 г.? (Тук не обсъждаме въпроса, че директивата съвсем не се отнася до самоосигуряващите се лица!);

г. понякога въвеждането на актовете на ЕС става не със съответни правни норми, а с **директно препращане** към директиви. Този подход е неправилен. Въвеждането на директивите трябва да става с подходящи конкретни правила за постигане целите на директивите, а не с директно препращане към тях. Като пример за несполучливо въвеждане посочваме Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за промишления дизайн, в който по неуредените в него въпроси се препраща за "субсидиарно" прилагане към нормите на съответния Регламент;

д. самото право на ЕС не винаги се провежда коректно във вътрешното право въпреки постоянните декларации в мотивите към законопроектите. Освен посоченото традиционно буквално преписване, неточен превод и др.п., се констатира и **преки противоречия** по същество между някои законопроекти и актове на ЕС, за които в мотивите се твърди, че се въвеждат. Ето някои примери:

Законопроектът за избиране на представители на Република България в Европейския парламент. Неговите правила относно определяне на броя на членовете на Европейския парламент от България, несъвместимостта и произвеждането на изборите в един неработен ден от последната година на мандата бяха в противоречие с Договора за Европейски съюз и други актове на ЕС.

Един от законопроектите за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване, внесен от народен представител, в частта му на изключване на "необичайните" заболявания и злополуките от обхвата на гарантирания от задължителното здравно осигуряване пакет медицинска помощ е в пряко противоречие с изискването на Регламент № 1408 от 1971 г. за гарантиране на медицинска помощ от националната система на социална сигурност независимо от вида на заболяването.

Чрез смесването на предмета на закона и принципите на държавната политика в областта на здравословните и безопасни условия на труд, чрез стесняването на приложното поле на директивата и други предложени решения Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за здравословни и безопасни условия на труд съвсем не осигуряваше "пълно съответствие", както се твърди в мотивите, с изискванията на Директива 89/391/ЕИО за въвеждане на мерки за стимулиране подобряването на безопасността и здравето на работниците и служителите при работа. Да не говорим, че директивата е рамкова и не поставя никакви конкретни изисквания, а за прилагането ѝ са приети 18 конкретни директиви, които са въведени в българското право с десетки подзаконови нормативни актове.

Противоречия с въвежданите с тях актове на ЕС разкриват и Законопроектът за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от Министерския съвет, Законопроектът за договорите за финансово обезпечаване и др.

4. След 1 януари 2007 г. като член на ЕС България се намира по отношение на правото на ЕС в различно от положението преди тази дата.

Като асоциирана и след това преговаряща държава до тази дата ние имаме задължение да адаптираме нашето законодателство с правото на ЕС в материята на вътрешния пазар и конкуренцията, и по-конкретно с първичното и вторичното право, посочено в Бялата книга на Европейската комисия за "Подготовката на АСЦИЕ за интеграция във вътрешния пазар на ЕС", а след това — да отговорим и на изискванията за пълноправно членство в другите политики на ЕС по преговорните глави. Разликата в правното положение на държавата ни определено не се отчита в много важни закони, приети след 1 януари 2007 г. Типичен пример е Гражданският процесуален кодекс. От датата на пълноправното ни членство *цялото първично право* се счита интегрирано в правната ни система, в която обаче то не става част от вътрешното право, а запазва автономността си. Неговата непосредствена приложимост по отношение на държавните органи означава, че правата и задълженията, които то поражда се основават непосредствено на неговите разпоредби, които след ратификацията на Договора за присъединяване не се нуждаят от въвеждане в националното право (арг. чл. 2 от Акта за присъединяване). Поради

това не би могла да се приеме за съвместима с това принципно положение уредбата, която Гражданският процесуален кодекс съдържа в Част VII, Гл. 59 "Преюдициални запитвания". Тази глава е несполучлива компилация от чл. 234 ДЕО, практиката на Съда на Европейските общности по неговото прилагане и ръководните му указания до националните юрисдикции по преюдициалните въпроси. Наличието на тази уредба би следвало да означава, че българските съдилища ще основават преюдициалните си въпроси, обуславящи изхода на граждански дела, с чл. 629 ГПК, а не с чл. 234 ДЕО, от който пряко произтича тяхното право или задължение. Интересно в този случай на какво следва да се основава компетентността на Съда на Европейските общности да се произнесе по допустимостта на поставения въпрос и да постанови решение по него!

Във връзка с актовете на институциите също е необходимо и вече крайно време да се държи сметка за вида на акта. *Регламентите* са, по изричната клауза на чл. 249 ДЕО, непосредствено приложими, а разпоредбите им с директен ефект пораждаат пряко субективни права и задължения за частноправните субекти под юрисдикцията на нашата държава. При необходимост те могат да предявяват тези права пред националния съд, който е длъжен да ги защити. По отношение на регламентите *няма необходимост от въвеждане* в националното законодателство, а само от изпълнение от държавата-членка на задълженията, чрез които да се осигури прилагането им. Поради това и останалите глави в част VII от ГПК (56—58), с които се "въвеждат" непосредствено действащи регламенти също нямат място в този нормативен акт по начина, по който законодателят ги е поставил. Има необходимост само от няколко разпоредби по въпроси, които във вътрешното процесуално право не са уредени, уредбата не съответства на изискванията на регламента или пък той е предоставил компетентност на държавите-членки.

Съгласно чл. 2 от Акта за присъединяване от датата на присъединяване разпоредбите на Учредителните договори и на актовете, които са приети от институциите и от Европейската централна банка преди присъединяването са задължителни за България и се прилагат при условията, предвидени в съответния договор или акт, т.е. датата е 1 януари 2007 г. А според § 61 ПЗР ГПК правилата на Част VII са в сила три дни след обнародването на закона в Държавен вестник. По този начин се оказва, че в България е в сила и регламент,

който съгласно собственото му съдържание е приложим от 12 декември 2008 г. (става въпрос за Регламент № 1896/2006 (ЕО) на Европейския Парламент и Съвета относно процедурата за европейската заповед за плащане, който е въведен с Гл. 58 ГПК).

По-различно е положението по отношение на *директивите*. Съгласно чл. 52 от Акта "при присъединяването България се счита за адресат на директивите и решенията по смисъла на чл. 249 ДЕО и чл. 161 ДЕОАЕ, при условие, че тези директиви и решения са били адресирани към всички настоящи държави-членки. С изключение на директивите и решенията, които влизат в сила съгласно чл. 254, § 1 и 2 ДЕО, се приема, че България е получила уведомлението за тях към момента на присъединяването". Много важен за нас е и чл. 55 — за временното дерогиране за прилагане на актове на институциите, приети между 1 октомври 2004 г. и датата на присъединяването. По отношение на директивите националният законодател разполага със свобода да прецени формите и средствата за въвеждането им. Поради това би следвало да се следи за въвеждането на директивите в срок, тъй като следват наказателни процедури, образувани от Европейската комисия пред Съда на Европейските общности (такива вече има срещу България), както и своевременна подготовка за въвеждане на новите директиви в определения срок.

Г. ОТЧИТАНЕ НА ЧУЖДЕСТРАННИЯ ОПИТ

При подготовката на българските законопроекти **не се проучва** уредбата на чуждестранни правни системи по проблематиката — предмет на правно регулиране, въпреки традиционните декларации в мотивите, че „такъв закон имат повечето държави-членки на ЕС“, че „такава е практиката във всички съвременни държави“ и др.п. Чуждият опит, който е намерил място в законопроект, понякога е Дочут в случаен разговор или видян във филмова продукция, но не е резултат на задълбочено изследване и анализ. Има и случаи, в които заимстването на разрешение на чужда правна система се изразява в обикновен препис на съответна уредба.

Механичното наслагване в българското законодателство на текстове от чуждо законодателство трудно ги инкорпорира в националната ни правна система и на практика носи по-скоро вреда,

отколкото полза. Такива случаи отреждат слаба оценка за законодателя, лишен от знания, опит и въображение. Общата декларация, че такъв закон имат "всички развити европейски държави" (което в повечето случаи не е и вярно - например Законопроекта за равните възможности на жените и мъжете, редица законопроекти за изменение и допълнение на Закона за здравното осигуряване и др.) не може да мотивира необходимостта от приемане на съответен закон у нас, ако обществените отношения в българското общество и начинът на регулирането им не предполагат необходимост от неговото приемане.

От друга страна, **механичното пренасяне** в българското законодателство на текстове от чуждо законодателство е трудно обяснимо. Типичен пример е позоваването на наличието на закон за защита при бедствия единствено в Чешката република, без да се обяснява защо се възприема точно този опит, а не опитът на практически всички останали европейски държави, където няма такива закони. Не е обосновано защо в Законопроекта за Граждански процесуален кодекс е възприет именно австрийският, а не например френският или шведският опит, и пр. Чуждестранната правна уредба не трябва да се пренася механично, просто защото някакъв опит е известен на вносителя или внушен от партньор по международен проект, а трябва да се провежда задълбочено сравнителноправно изследване на преобладаващите правни решения и отчитане на възможностите за тяхното възприемане в български условия. Чуждестранното законодателство може да бъде само пример за приемане на едно или друго правило за поведение. Във всички случаи трябва да се отчитат българските традиции и влиянието им върху обществените отношения.

Д. МЯСТО НА НОВОПРИЕМАНИТЕ ЗАКОНИ В ПРАВНАТА СИСТЕМА

1. Много законопроекти не отчитат на обстоятелството, че всеки закон действа в една правна система, която би трябвало да бъде **единна**. Общото впечатление, което оставя законодателството от последните години е, че единството на правната система като гаранция за нейната ефективност е сериозно застрашено, дори накърнено.

Основен въпрос, на който трябва да се отговори, преди да се пристъпи към изготвянето на всеки законопроект, е какво ще бъде неговото място в правната система на държавата. То се определя от предмета на регулиране. За съжаление много законопроекти не отчитат това обстоятелство и правят опит за първично уреждане на *вече уредени* в други закони отношения. Например законопроектите за правата на пациентите определят в своите чл. 1 като предмет на уредба правата и задълженията на определена категория граждани (пациентите), без предметът и съдържанието на законопроектите да обособява кръга от обществени отношения, свързани с тези права и задължения. Те уреждат права и задължения на граждани (политически, религиозни и пр.), на трудещи се (право на възнаграждение), на личности (семейни и приятелски отношения) и др. — все въпроси, които освен че са вън от предмета на регулиране на тези законопроекти, са и вече уредени в съответните отраслови закони. Въпроси, включени в съответните законопроекти, или отделни техни аспекти, са предмет и на други закони: в случая с пациентите — Конституцията, Закона за политическите партии, Кодекса на труда, Закона за устройство на територията, Закона за защита на потребителите, Закона за здравословни и безопасни условия на труд, и др.; в случая с агенциите за временна заетост - Кодекса на труда, Закона за здравословни и безопасни условия на труд, Закона за уреждане на колективни трудови спорове, и т.н. Необходимо е точно да се провежда разграничителната линия между предмета на регулиране на подготвяния законопроект и на действащите закони, за да се преодолеят редица техни недостатъци — ***изземване на чужда материя, дублиране на уредба*** и др. Действителността обаче показва сериозни противоречия между действащата и новопредлаганата правна уредба - например между Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, от една страна, и Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за задълженията и договорите, Наказателно-процесуалния кодекс, и др., от друга страна; между Закона за Национална агенция „Сигурност“, от една страна, и Закона за администрацията и Кодекса на труда, от друга страна; между Закона за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени незаконно извън пределите на Република България, от една страна, и Наказателния кодекс и Кодекса за социално осигуряване, от друга страна; между Закона за дипломатическата

служба, от една страна, и Кодекса на труда, Закона за администрацията и Закона за държавния служител, от друга страна, и т.н.

2. Неприемлива е практиката да се предлагат **нови закони**, без това да се налага с оглед ограничения обхват на новите положения, които ще залегнат в тях в сравнение с действащите нормативни актове - например законопроектите за Граждански процесуален кодекс, за частната охранителна дейност. Такъв подход освен че противоречи на Закона за нормативните актове, не гарантира по-добро законодателство и облекчаване на прилагането му на практика. Новият закон не означава непременно по-добро качество, а разместванията в подредбата на отделните норми често водят до затруднения в правоприлагането.

3. Липсата на комплексен подход към уредбата на проблематика, обща за определен кръг нормативни актове, и на стремеж към осигуряване на синхрон между тях е друга слабост на законодателния процес. Често наблюдаваната **дисхармония мезкду закони**, уреждащи общ кръг от обществени отношения, предопределя неприлагане или противоречиво и взаимно изключващо се прилагане. За съжаление тази тенденция се констатира в не един и два законопроекта. Включване на чужда материя открихме в законопроектите за Административно-процесуален кодекс, за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за агенциите за временна заетост, и др. Тревожна несъгласуваност с действащи закони срещнахме в Законопроекта за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, внесен от Министерския съвет (с Административно-процесуалния и Наказателно-процесуалния кодекс), Законопроекта за Административно-процесуален кодекс (с Наказателния кодекс, Гражданския процесуален кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс), Законопроекта за Граждански процесуален кодекс (с Кодекса на труда, Закона за финансовата инспекция, Закона за правната помощ, Закона за търговския регистър, Закона за уреждане на колективни трудови спорове, Закона за електронното управление); Законопроекта за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (с Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за акцизите и данъчните складове, Закона за задълженията и договорите); Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за енергетиката (със Закона за управление при

кризи); Законопроекта за защита при бедствия (със Закона за администрацията, Закона за държавната собственост, Закона за общинската собственост); Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта (със Закона за държавната собственост, Закона за общинската собственост, Закона за устройство на територията); Законопроекта за дипломатическата служба (със Закона за администрацията, Закона за държавния служител и Закона за защита на класифицираната информация); Законопроекта за съдебната власт (с Гражданския процесуален кодекс, Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България) и др.

4. В тази връзка се поставя един важен въпрос, който е поставян и в предишни години от Консултативния съвет по законодателството. Това е въпросът за неоправданото през последните години отстъпление от едно от най-големите постижения в правото — **кодификацията на законодателството**. Противна тенденция се наблюдава днес у нас в почти всички области на правно регулиране, и особено в областта на трудовите отношения и на образованието. Внасят се отделни закони за уреждане дори на отделни правни институти. Със самостоятелни закони се уреждат частни въпроси, чиято уредба може да бъде изчерпана с няколко издържани правни разпоредби на съответното им систематично място в съществуващи закони. Например при наличието на сравнително добър (и по оценка на МОТ, и на Съвета на Европа, и на ЕС) Кодекс на труда се приемат Закон за насърчаване на заетостта, Закон за здравословни и безопасни условия на труд, Закон за гарантираните вземания на работниците и служителите при неплатежоспособност на работодателя, Закон за уреждане на колективни трудови спорове, Закон за информиране на работниците и служителите в трансгранични предприятия, групи предприятия и дружества, Закон за защита от дискриминация, а са подготвени и Законопроект за равните възможности на жените и мъжете, Законопроект за агенциите за временна заетост, и др.! Това не само затруднява прилагането на правната уредба, но води и до нейната неефективност поради дублиране, противоречия, създаване на множество органи за прилагане на различните закони и редица други недостатъци, а най-тревожният резултат е анулиране на

кодификацията. При тази сложна структура на законодателството не е чудно, че редица закони остават мъртви.

Дори и когато се предлагат актове, именувани *"кодекс"*, те практически не уреждат пълно и изчерпателно материята, до която се отнасят. Много типичен пример е Данъчно-осигурителният процесуален кодекс, който освен че има неизяснен предмет на регулиране, е твърде богат на препращания било към конкретни, било към неизвестни *"други"* закони, *"специални"* закони и т.н.

5. Много важен въпрос на правната система е **съотношението "общ" — "специален" закон**. То винаги изисква специално внимание и допълнителна грижа от законодателя. Невинаги промените в общия закон налагат промяна във всички специални закони. От друга страна, понякога промяната в общия закон налага концептуална промяна в някои специални закони. Тя не би трябвало да се извършва с преходни и заключителни разпоредби, а със самостоятелен закон за изменение и допълнение на специалния закон.

Понякога необходимият синхрон между общи и специален закон не е направен чрез дължимата в случая промяна. Такъв е например случаят със Закона за висшето образование и Закона за научните степени и научните звания относно условията за докторантура, сроковете за подаване на документи при хабилитации и др. ~ няма отговор как да се движат заварените процедури, в които лицата отговарят на предишните, но не и на сега действащите изисквания и как за една и съща ситуация да се прилагат срокове, които са различни. Друг пример е Законопроектът за амнистията, който предвижда освобождаване от изтърпяване на наложено наказание, какъвто вид амнистия няма уреден в Наказателния кодекс.

Когато се е налагало изменение и допълнение на други закони, понякога са констатирани пропуски. Принципът изчерпателно да се изброяват всички променяни или изменяни други закони води до пропуски, като остават някои специални закони без съответните изменения и допълнения. Тук може би следва да се помисли за по-икономично и ефективно въвеждане на подобни изменения и допълнения, като се изключи изчерпателното посочване на всички закони.

6. Една от основните причини за посочените неблагоприятни тенденции е **неизяснената философия и неясно определеният предмет на регулиране** на редица закони. Липсата на концептуален подход към уредбата на материята за определен кръг обществени отношения е принципна слабост на нормотворчеството. Липсваше ясно изразена концепция за понятието и задачите на дипломатическата служба в Законопроекта за дипломатическата служба; за разликата в предмета и обхвата на Законопроекта за съдебната власт и процесуалните закони; за ограничаването или разширяването на възможностите за приемане на бежанци, както и за разликата в различните режими на закрила в Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците, и пр. Не се откри изяснена концепция за предмета на регулиране в Законопроекта за Национална агенция „Сигурност“, Законопроекта за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени незаконно извън пределите на Република България, Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи и редица други.

Липсата на цялостна държавна (а не на партньор по международен проект) *концепция* за необходимостта от и предмета на правно регулиране е довела до създаване на множество законопроекти с ниска правна стойност като този за Граждански процесуален кодекс, за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за защита при бедствия, законопроектите за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, и др. Те създават сериозни проблеми в практиката. Такива са например многобройните промени в уредбата на престъпленията, свързани с наркотичните вещества, която ту позволяваше държането им за еднократна употреба, ту не го позволяваше; движението на уредбата в посока засилване на наказателната репресия чрез предвиждане на все по-тежки наказания лишаване от свобода и глоба и рязкото намаляване на техния размер през 2006 г. Така сега в затворите има хора, осъдени на лишаване от свобода десет и повече години за държане на две-три дози хероин и такива, които са държали стотици грамове и дори килограми, на които наложените наказания са по-леки

Доколкото правната система в България има характеристиките на континентална правна система, принципът, върху който е изградена, е законът да уреди пълно всички обособени обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, в материята, до която се отнася

(чл. 3 и чл. 10 ЗНА), т.е. основният **системообразуващ фактор** е кръгът на регулираните отношения. Често обаче този принцип се нарушава - например законопроектите за правата на пациентите са конгломерат от отношения (граждански, семейни, трудови и пр.), без да си изясняват кръга на правоотношенията, в които пациентът участва в това си качество; Данъчно-осигурителният процесуален кодекс урежда две коренно различни по характера си групи отношения - данъчни и осигурителни, и пр. Другата крайност е да се внасят законопроекти за уреждане на отделни институти от съответната област, вместо предлаганата уредба да се включи в съответния систематизиращ акт - например Законопроектът за паметниците на културата, законопроектите за правата на пациентите, Законопроектът за информиране и консултиране на работниците и служителите в трансгранични предприятия, групи предприятия и дружества, и др.

7. Действащите закони и необходимостта от евентуалното им изменение трябва да бъдат преценявани с оглед на **конституционосъобразност и ефективност**. В този смисъл няма "стари" закони. Дълготрайните закони са доказателство за стабилност на правото, дават възможност за създаване на последователна и непротиворечива съдебна практика и сигурност на правните субекти. Законодателят не трябва да има предубеждения, породени само от факта, че определен закон е приет преди 50 или повече години и това е достатъчно основание за отмяната му и приемане на нов закон по дадена материя, какъвто е случаят със Закона за електронните съобщения.

Е. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА СЪДЪРЖАНИЕТО НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ

1. Съдържанието на предлаганите законопроекти не винаги съответства на обективните условия в българското общество и на изискванията на юридическата техника. Проблемните въпроси в това отношение са винаги конкретни, но общото впечатление е, че и по тези показатели голяма част от законопроектите са далеч от необходимите изисквания. Има **механично заимстване** на чужди законодателни решения, без да се отчитат особеностите на българската обективна

действителност, традиции и национална правна система - например Законопроектът за защита при бедствия, за Граждански процесуален кодекс. Прави впечатление честото въвеждане на фигури от англосаксонската система, които са несъвместими с континенталните традиции. Често съдържанието на законите не е отражение на волята на вносителя и на законодателния орган, а провежда **идеи на възложители, заплатили на определена „работна група“ за подготовката на законопроекта** — например Законопроектът за защита при бедствия, законопроектите за защита на животните, Законопроектът за търговския регистър и др.

2. Много често съдържанието на законопроекта **не е в състояние** да постигне заложените в мотивите цели. Това се отнася до законопроектите за Граждански процесуален кодекс, за електронните съобщения, за изменение и допълнение на Семейния кодекс, внесен от народен представител; ЗМПП и др. Има и случаи, когато дори наименованието на законопроекта **не съответства** на неговото съдържание — например ЗППК, Законопроектът за Международния пролдивски панаир и др.

3. Често в законопроектите има **неясноти** (например законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за Национална агенция „Сигурност“, за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени незаконно извън пределите на Република България и др.), **несъгласуваност** с разпоредбите на **други закони** в българската правна система (например законопроектите за Граждански процесуален кодекс, за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за Националната агенция „Сигурност“ и др.) и със **самия закон** (например законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от МС, за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени незаконно извън пределите на Република България и др.), **декларативност** - липса на нормативно съдържание, описателност вместо правила за поведение (например законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за разкриване на документите и обявяване на принадлежност към бившата „Държавна сигурност“ и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, за достъп и използване на документите на Държавна

сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия), **излишни разпоредби** (законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени незаконно извън пределите на Република България) и в същото време **законодателни празноти** (законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за Национална агенция "Сигурност", за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени незаконно извън пределите на Република България), лесно **оспорими** или обективно **нецелесъобразни решения** (законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за обезщетяване и пенсиониране на български граждани, осъдени незаконно извън пределите на Република България, за признаване на професионални квалификации).

Нерядко се констатира дори **концептуална неяснота**. Регламентацията на нови институти оставя впечатление за незавършеност, вътрешни противоречия и неудачни по същество решения. Така например Законопроектът за търговския регистър не дава ясна представа коя система — заявителната или проверочната, е възприета при вписването на търговци; от законопроектите за правата на пациентите не е ясно дали се урежда субективно право или пък задължение, както и адресатът им; от Законопроекта за съдебната власт не става ясно дали правоотношенията, по които страна са съдии, прокурори и следователи са служебни, трудови или някакъв самостоятелен вид, и т.н. Много са проявите на този недостатък в Законопроекта за Граждански процесуален кодекс — заповедното производство, неприсъственото решение, новите особени иски, производство и др.

Весело би било за хумористичен сборник, ако не е крайно тревожно наличието и на множество **логически и правни абсурди** във внасяните законопроекти. За първенство в този процес могат да спорят множество законопроекти: за Граждански процесуален кодекс — с правилото, че "заедно с молбата за възстановяване на предишното положение се извършват пропуснатите процесуални действия"; за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс — с нормите относно "местонахождението на първото възникнало място на стопанска дейност", относно "териториална дирекция по местонахождението на друго обстоятелство", относно "изготвяне на веществени доказателства", относно счетоводните книжа като ценни книги и пр.; за

защита при бедствия — с изискването за "ефективно разпределяне" на помощите и др. Към тях "достойно" се присъединява третият законопроект за правата на пациентите със забраната за разграничаване на пациентите по възраст, пол, физически и ментални увреждания и изискването за "конфиденциалност на пациента", които не се нуждаят от коментар.

4. В същото време при огромното изобилие от норми в законопроектите остават **неуредени** редица важни въпроси. Сериозна празнота на Закона за дипломатическата служба например е липсата на уредба на функциите на задграничните представителства и на правомощията на техните ръководители, на начините и формите на взаимодействие между отделните структурни звена в дипломатическата служба и други държавни органи, на процедурата за назначаване чрез "конкуренция на професионална основа" и др. Законопроектът за съдебната власт уреждаше размера, но не и предпоставките за придобиване на право на редовен платен годишен отпуск от съдиите, прокурорите и следователите, не уреждаше имуществената отговорност на и спрямо магистратите и др. Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта посочва в мотивите си като една от основните цели уредбата на социалния туризъм, но предлага само една неточна дефиниция на това понятие, и т.н.

5. Прави тревожно впечатление създаването на твърде **много органи** за прилагането на законите с неустановени, неразграничени или дублиращи се правомощия — например законопроектите за защита при бедствия, за правата на пациентите, за изменение и допълнение на Закона за управление при кризи и др. Ще посочим само, че контрол върху дейността на органите на медицинската експертиза по Закона за здравето и Кодекса за социално осигуряване могат да осъществяват 13 категории органи! Съмняваме се в необходимостта от толкова много органи в дипломатическата служба, колкото са предвидени в Закона за дипломатическата служба - министър, заместник министри, постоянен секретар (който при това по дефиниция е временен), административен секретар, генерални директори (без генерални дирекции), обикновени директори (със съответни дирекции), политически директори и пр. Това, освен че е свързано с финансиране, щат и пр., което не винаги е

обективно оправдано, води и до колизии на функции - например функциите на Студентския съвет и на студентския омбудсман по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, внесен от Министерския съвет, съвпадат; не можахме да открием разлика във функциите на главния ландшафтен архитект и главния архитект на общината според Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията, и т.н.

6. Почти всички законопроекти съдържат **принципно неприемливи** по съдържание нормативни решения. Например при обсъждане на Законопроекта за концесиите беше направено предложение към чл. 62, ал. 2 да се включи възможност на страните за избор на приложимо материално право, а в приетия закон това предложение е формулирано като задължение на страните.

7. Забелязва се тенденция все по-често да се предвижда законът да **влезе в сила** в деня на обнародването, без да се констатира необходимост от предлаганото в отклонение от общото правило.

8. В много от законопроектите се съдържа обособена уредба на **основните принципи** (законопроектите за съдебната власт, за Административно-процесуален кодекс, за Граждански процесуален кодекс). Прави впечатление, че в съответните глави наред със специфичните за предмета на регулиране принципи, се съдържат и такива, които са общи за правото или за няколко отрасли - например принцип на законността. В Законопроекта за съдебната власт освен присъщите на предмета на регулиране устройствени принципи, са включени и процесуални принципи, чието систематично място е в съответния процесуален закон. Такова дублиране се наблюдава и в процесуалните кодекси, които пък съдържат устройствени принципи. Ако и доколкото един общ за правната система принцип се урежда в конкретен закон, в него би следвало да се закрепят специфичните му прояви в съответния отрасъл, а не да се повтаря съдържанието на разпоредби от Конституцията.

Ж. ПРАВНО ТЕХНИЧЕСКО ОФОРМЛЕНИЕ

1. Един от най-тревожните симптоми не, а прояви на хроничната професионална болест на българската правна система, е юридическата техника. Правно-техническата работа по подготовка на законопроектите е изключително занижена. Законотворчеството има своя логика и специфични средства, спазването на които е условие за осигуряване на качеството на крайния резултат. За съжаление често се представят законопроекти, представляващи механичен сбор от лошо формулирани правни разпоредби, без да се държи сметка за необходимостта от логически последователно структурирано съдържание на законопроекта. Задължително изискване за добро законотворчество е подготовката на проект на закон да следва ясна логическа линия и той като цяло да представлява **системно, вътрешно съгласувано и изградено от подходящ материал в правилно съотношение цялостно тяло**.

2. От съществени недостатъци страда самата **структура на законите**.

Много често тя е ненужно, неоснователно и самоцелно **раздробена** на дялове, части, глави, раздели и подраздели, което освен че противоречи на изискванията на Указа за прилагане на Закона за нормативните актове относно структурата на законопроектите, води до затруднения при систематичното тълкуване на уредбата (например законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за Административно-процесуален кодекс, за кооперациите и др.). Това необосновано раздробяване често води до **неподходящи заглавия**, които не съответстват на съдържанието на съответното подразделение на нормативния акт. Например гл. X ДОПК е озаглавена "Други разпоредби", но не изяснява спрямо какво са "други" съдържащите се в нея разпоредби.

Структурата на законите често е твърде *произволна*, а не изградена върху критериите по чл. 30 УПЗНА, и по-точно да се уреждат най-напред общите въпроси, после устройствените, след това материалноправните, след тях процесуалноправните и накрая наказателните (вж. законопроектите за агенциите за временна заетост, за Национална агенция „Сигурност, за разкриване на документите и обявяване на принадлежност към бившата "Държавна сигурност" и

бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб). Понякога в една глава се случва да се смесват и общи, и устройствени, и материалноправни въпроси. Дори нерядко в един член се уреждат и права, и властнически правомощия, и елементи на административнонаказателна отговорност — например чл. 12 ДОПК.

Структурни подразделения с еднородно съдържание се озаглавяват с **различна терминология**: например дял III ДОПК започва с гл. XVII "Общи разпоредби", а дял IV - с гл. XX "Основни положения". Освен че общи разпоредби може да има само към цял закон (арг. чл. 30, ал. 1 УПЗНА), а не и към негови подразделения, заглавие "Основни положения" е недопустимо в нормативен акт, защото няма юридическо съдържание.

Срещат се и **непознати подразделения** на нормативни актове като тирета (един от законопроектите за защита на животните) или алинеи в алинеи (един от законопроектите за изменение и допълнение на Закона за местните избори).

3. В някои законопроекти **съдържанието не съответства на наименованието** — например Законът за електронното управление съвсем не урежда управление, а услуги.

Примери на несъответствие между заглавие и съдържание има и в структурните подразделения на законопроектите. Така алогично от гледна точка на вътрешната систематика на Гражданския процесуален кодекс е обстоятелството, че след главата за подсъдността следва глава озаглавена "Основно производство", в която са включени правилата за разглеждане на делото от първоинстанционния съд, без в тази част (втора) да се съдържа уредба на друго, освен на това производство. Въобще в Гражданския процесуален кодекс този недостатък е присъщ на всички части на уредбата с много малки изключения.

4. Твърде много са **делегиращите норми** - например в законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за дипломатическата служба, за изменение и допълнение на Закона за администрацията от 10.01.06 г., внесен от Министерския съвет, и др. Особено опасно е това с **делегирането за делегиране на правомощия**, както и за предоставяне за уреждане в подзаконови актове на материя, която **трябва да бъде уредена със закон** — функции, условия,

правомоция и т.н. При това не само **броят**, но и **предметът** на делегациите повдига възражения — например условията за упражняване на държавен здравен контрол; условията за обработване, използване и съхранение на здравна информация; условията за извършване на профилактични прегледи, и др. Практически много често с подзаконови нормативни актове **се дописват законите**, при това без гаранциите на същинския законодателен процес. Отчитаме, че характерът на регулираните от закона отношения в редица случаи налага доуреждането им с подзаконови нормативни актове. Изкуството на нормотворчеството обаче е точно да бъдат определени границите на подзаконовата уредба и тя да бъде сведена до възможния минимум.

5. Редица разпоредби са **многословни и тромави**, а не кратки, точни и ясни според изискванията на чл. 9 ЗНА и чл. 36, ал. 1, изр. 1 УПЗНА (законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от Министерския съвет, за изменение и допълнение на Закона за администрацията от 10.01.06 г., внесен от Министерския съвет, и мн. др.). Това затруднява възприемането им и е непреодолима предпоставка за различни тълкувания, а с това — и за възникване на спорове по прилагането им. Натрупват се **подчинени** (и дори двойно и тройно подчинени) **изречения**, което затруднява тяхното възприемане, вместо множеството подчинени изречения да бъдат обособени в самостоятелни прости за по-доброто им възприемане от правоприложителя. Употребяват се **модални глаголи** вместо точно формулиране на императивно или диспозитивно правило за поведение - например законопроектите за Административно-процесуален кодекс, на Кодекса за социално осигуряване, на Закона за държавния служител от 2005 г. и т.н.

В много разпоредби се среща натрупване на думи **без специфично значение**. Не е трудно да се посочат примери - законопроектите за Административно-процесуален кодекс, за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за изменение и допълнение на Закона за администрацията и пр.

Многословието е свързано и с **неуспешно използване на термини с утвърдено правно значение** като например "солидарно представителство" в Законопроекта за обезщетяване на гражданите при отчуждаване на имоти от държавата и общините. Някои законопроекти

свидетелстват за **непознаване на основни правни конструкции**, предлагайки ни правни фигури като "назначаване по трудово правоотношение" (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията), приравнявайки наследяването и делбата на прехвърляне и отчуждаване (Законопроект за обезщетяване на гражданите при отчуждаване на имоти от държавата и общините), определяйки държавата като "субект на преследване" (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците), определяйки по дефиниция временна правна фигура като "постоянен секретар" (Законопроект за дипломатическата служба), дефинирайки социалния туризъм като "форма на двигателна активност сред природата" (Законопроект за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта) и т.н., и т.н.;

Разпоредбите на законите се формулират **ту в единствено, ту в множествено число**, което може да предизвика съмнение дали някои права или задължения не се отнасят до съответните адресати само в тяхната съвкупност - например законопроектите за Административно-процесуален кодекс, за Граждански процесуален кодекс, за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс и пр. Забравя се, че разпоредбите на нормативните актове трябва да се формулират в единствено число и само ако е необходимо според съдържанието на разпоредбата - в множествено.

6. От решително усъвършенстване се нуждае **езикът** на законите. Общото впечатление, което създават внасяните законопроекти, е за повърхностен и неграмотен подход.

а. Необходимо е преди всичко да се уеднакви **използваната терминология**. Само един показателен пример е достатъчен в това отношение. В различните разпоредби на Законопроекта за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, а понякога и в една и съща разпоредба (например чл. 1) се говори ту за "данъци и задължителни осигурителни вноски", ту за "публични вземания"; същото се отнася и до други термини — "компетентен орган", "орган по приходите", "страна в производството", "задължен субект", "субект" и пр. Подобно е положението със Законопроекта за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от Министерския съвет, Законопроекта за Национална агенция „Сигурност“ и редица други. Безразборното използване на различна терминология за означаване на

едно и също правно явление (понякога дори и в една и съща разпоредба) създава затруднения в прилагането на законите;

б. все във връзка с терминологията трябва да се обърне внимание, че според чл. 37, ал. 1 УПЗНА *думи или изрази сутвърдено правно значение* се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове. В действащите закони често се срещат нарушения на това правило. Така например много често за обозначаване на България като правен субект се използва терминът "страната" (каквато има само в конкретни правоотношения) вместо "България", "Република България" или "държавата"; участниците в процеса се наричат "субекти", без винаги да имат това качество — субектът е носител на права и задължения, а страните са участници в конкретно, вкл. процесуално правоотношение; думата "отговорност" в българския правен език означава санкция за неправомерно поведение. Санкция се налага от изрично определени в закона органи. Политическият термин "отговорност" не трябва да заменя в законодателството юридическия "задължение";

в. въвеждат се *нови думи*, каквито не съществуват нито в общоупотребимия български, нито в специалния юридически език, при това без да е необходимо. Типичен пример е "дерегистрацията" по чл. 83 ДОПК, въведена неизвестно защо и пояснена в скоби със същинската юридическа терминология - "прекратяване на регистрацията". Примерите могат да бъдат умножени с "администрирам", "финализирам", "входирам" и мн. др.; в Законопроекта за електронното управление - „Лицензиант“, „диспечерира“, „разполагаемост“ и пр.;

г. голяма част от законите са много далеч от изискванията на чл. 36—37 УПЗНА за формулиране на общоупотребимия български език и допускане на *чужди думи и изрази* само ако са станали трайна съставка на българския език или не могат да бъдат заменени с български. Характерен, но за съжаление не единствен, пример е Законът за здравето, който изобилствува от чуждици - "промоция на здраве" вместо "опазване и укрепване на здравето", "приоритет" вместо "предимство", "мониторинг" вместо "целево наблюдение", "администрирам" вместо "управлявам", "скрининг" вместо "целево изследване", "регион" вместо "район", "асистирана репродукция" вместо "подпомагано възпроизводство" (или най-малкото "подпомагане на забременяването") и др. Характерни примери са още

законопроектите за Административно-процесуален кодекс, за защита при бедствия, за изменение и допълнение на Закона за промишления дизайн и мн. др. Почти всички чуждици могат и трябва да бъдат заменени с български думи. Обяснението им понякога в Допълнителни разпоредби не оправдава тяхното използване;

д. не по-малко вредни от чуждиците са и ненужните **строго специализирани термини** в законопроектите. Типичен пример на парадирание с такава терминология са законопроектите относно здравеопазването, за защита на животните, за електронното управление

и ДР-;

е. вместо да се налага издържаната юридическа терминология, законопроектите изобилстват с **административен жаргон** и обикновени **паразитизми** - например законопроектите за защита при бедствия, за концесиите, за кредитните институции и др.;

ж. чувстваме се неудобно да констатираме, че редица законопроекти са толкова небрежно подготвени, че изобилстват дори с **правописни, пунктуационни и граматични грешки** - например законопроектите за изменение и допълнение на Закона за професионалното образование и професионалното обучение, на Кодекса за социално осигуряване, на Закона за здравното осигуряване и др.

Всичко това ни дава основание да повторим предложението си към министъра на държавната администрация наред с обучението по чужди езици да организира за държавните служители, които участват в подготовката на проекти за нормативни актове, опреснителни курсове по български език, а в конкурсите за младши експерти задължително да се включи модул по български език.

7. Допълнителните разпоредби на законопроектите предлагат постоянно **ненужни определения** на думи и изрази с утвърдено правно значение - "здравна документация", "диспансеризация", "обекти с обществено предназначение", "общественодостъпни места" и др. Множество примери могат да бъдат открити например в Законопроекта за изменение и допълнение на Кодекса на труда от 12.04.06 г., внесен от Министерския съвет, на Закона за водите, Законопроекта за информирание и консултиране на работниците и служителите от трансгранични предприятия, групи предприятия и дружества и пр.

Други определения пък са **неточни** поради опита за изчерпателно изброяване - например "обекти с обществено предназначение", "дейности със значение за здравето на човека", "фактори на жизнената среда" и пр.

В трета група от случаи **определянето със самото себе си** поставя под съмнение необходимостта от определяне - какво ни казва например легалната дефиниция на понятието "яйцеклетка" по Закона за трансплантация на тъкани, органи и клетки, според която "по смисъла на този закон "яйцеклетка" е женската репродуктивна клетка"; или пък легалната дефиниция на понятието "модифицирано водно тяло" по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за водите, според която това е "силно изменено водно тяло"?

8. Често в законопроектите се използват **съкращения**, които затрудняват възприемането на разпоредбите и тяхното прилагане - например законопроектите за частната охранителна дейност, за достъп и използване на документите на Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, за изменение и допълнение на Закона за водите и др.

9. Неправилен подход е **изменението на множество закони с Преходните и заключителни разпоредби** на един закон, при това често твърде далеч от предмета на правно регулиране на този закон. Примерите са в изобилие - законопроектите за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за концесиите, за изменение и допълнение на Закона за енергетиката и др. Юридически издържаното правило е закон да се изменя и допълва със закон за изменението и допълнението му. Използването за целта на Преходни и заключителни разпоредби на закон по свършено друга материя трябва да бъде изключение.

3. СТЕПЕН НА ОТЧИТАНЕ НА СТАНОВИЩАТА НА КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ

1. В настоящия му мандат Консултативният съвет по законодателството е дал ... **становища** в общ обем около 2 822 стр. Направени са повече **3 323 предложения** за подобряване на правната

уредба, от които около 10 % концептуални, около 45 % по съществото на уредбата, а останалите - правно-технически.

2. Ефективността от дейността на Консултативния съвет по законодателството има за един от своите безспорни измерители степента на отчитане на неговите становища в процеса по приемане на законопроектите на първо, и особено на второ четене. Може да бъде забелязана, макар и скромна и колеблива тенденция за увеличаване на случаите на съобразяване с по-голям брой предложения в сравнение с предходни години. Някакво правило в тази насока не може да бъде открито. По различните законопроекти в различна степен са били възприемани бележките на Консултативния съвет.

Като цяло обаче **степента на възприемане** на нашите становища е незадоволителна - не за нас, а за обективното състояние на законодателството. Обща оценка за това не може да бъде направена, тъй като до момента са приети само около 2/3 от обсъжданите законопроекти. Освен това е различен характерът на възприетите и несъобразените предложения. Една приблизителна картина показват следните факти:

а. напълно възприети до момента са 12 становища на Консултативния съвет за некачествени законопроекти, които **не е** желателно да се внасят за обсъждане от постоянните комисии или от всички народни представители. Такива са Законопроектът за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, внесен от Министерския съвет; 2 законопроекта за дипломатическата служба, 3 законопроекта за правата на пациентите, Законопроектът за равните възможности на жените и мъжете. От приетите закони нито един не е възприел препоръките на съвета в тяхната цялост. Особено сме удовлетворени от факта, че становището ни относно изменения и допълнения на Конституцията, изразено на 26 януари 2006 г. и невъзприето от народното представителство, през м. април 2006 г. беше възпроизведено от представителите на Европейската комисия;

б. като относително **много добре** възприети (над 40 %) могат да бъдат оценени становищата по законопроектите за Административно-процесуален кодекс, за Данъчно-осигурителен процесуален кодекс, за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на заетостта от 2006 г., на Закона за закрила и развитие на културата и 2 на Кодекса за социално осигуряване;

в. добре възприети (около 20 %) са становищата относно Законопроекта за финансовото управление и контрол в публичния сектор, 1 законопроект на изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване, 1 — на Закона за съдебната власт и 1 — на Закона за държавния служител;

г. незадоволително възприети (под 20 %) са останалите становища;

д. изцяло отхвърлени - няма.

С най-голямо разбиране и оценка експертните ни становища се посрещаха в Комисията по правата на човека и вероизповеданията - относно Законопроекта за павните възможности на жените и мъжете и за изменение и допълнение на Закона за убежището и бежанците; в Комисията по културата - относно Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за закрила и развитие на културата; в Икономическата комисия - относно Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите; в Комисията по въпросите на децата, младежта и спорта - относно Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта. В значителна степен бяха отчетени предложенията ни по законопроектите за изменение и допълнение на Закона за кооперациите и Законопроекта за Граждански процесуален кодекс. Не може да се каже същото за Комисията по труда и социалната политика, Комисията по държавната администрация и административната реформа и отчасти Комисията по образованието и науката. Не правят добро впечатление на правната и друга общественост публикуваните в интернет-страницата на Народното събрание или разпространявани по друг начин стенографски протоколи от заседания на постоянни комисии, в които становища на Консултативния съвет не се оборват от представителите на изпълнителната власт с правни аргументи, а с недостойни квалификации. В същото време самите становища остават дълбоко засекретени, а с това - и ние оставаме длъжници пред правната общественост.

Причините за това положение знаят само народните представители. Ние можем да съдим за тях от неофициална информация и от стенографските дневници на Народното събрание и на неговите комисии. За съжаление никъде не откриваме професионални юридически аргументи. Ако не се подминават с мълчание, нашите становища се отхвърлят с шаблонния аргумент, че

законопроектът е съгласуван с ЕС (незнайно с кой орган или лице) и от съгласуваното не може да се отстъпи и на йота. Не се дава отговор на въпроса дали ЕС няма да одобри уредба, която подобрява вече съгласуваното.

В същото време може би трябва да се промени редът за представяне на нашите становища, тъй като до ръководството често постъпват искания от народни представители или експерти, както и информация за липса на информация за становищата ни. Последното искане - през м. януари 2008 г., беше от един от вносителите на Законопроекта за Международния пловдивски панаир, по който бяхме дали становище в началото на м. октомври 2007 г. Ако становището ни не достига дори до вносителя на съответния законопроект, какво да кажем за останалите народни представители.

Без претенции, че нашите становища се ползват със сила на пресъдено нещо, смятаме, че те поне трябва да бъдат обсъждани в постоянните комисии на Народното събрание, и то да бъдат обсъждани със съзнанието, че се правят за добрия авторитет на народното представителство, защото упрекът за лошо законодателство се отправя към него, а не към вносителите.

II. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ПОЛОЖЕНИЕТО

I. ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ

1. Най-важната предпоставка за качеството на един закон е неговата подготовка. Представяните в Консултативния съвет по законодателството законопроекти обаче свидетелстват, че тя не е на необходимото равнище. Необходимостта от законопроектите **не се проучва**. Подготовката им **не се планира**, а се извършва хаотично и в светкавични срокове, което не позволява задълбочено обсъждане. Не се спазват изискванията по чл. 17 ЗНА след влизането на нормативния акт в сила **да се проверяват резултатите от прилагането му** и едва въз основа на проверката да се предлага неговата отмяна, изменение или допълнение. Така се стига до чести, но не винаги сполучливи изменения на закони. Няма и сериозен анализ на съдебната практика

(макар и противоречива), който да води до изменение на законодателството.

2. Особено вредно е възлагането на подготовката на законопроектите на лица с **липса на необходимата квалификация**. Ние смятаме, че аргументацията и определянето на основните насоки в съдържанието на един законопроект трябва да се осъществява от широк кръг **специалисти в съответната област**, при това участвали задължително приличен период от време в осъществяването, управлението и т.н. на съответните обществени отношения. Обличането на идеите в правна форма трябва да се прави от **най-висококвалифицирани юристи**, а не от току-що завършили млади специалисти, които нямат нито достатъчно широк кръг от правни знания, нито необходимия опит в прилагането на законодателството. Ние съвсем не отричаме ролята на младите специалисти, но тя трябва да бъде съобразена с възможностите, които те обективно притежават. Големият обем съвременни знания и професионалната необремененост не са достатъчни за качествена нормотворческа дейност. Това е най-трудната и филигранна юридическа дейност и трябва да се осъществява от първомайстори. Редом с тях младите хора трябва да придобиват опит и знания, но задължително след като определен период от време са участвали в прилагането на създадени от други закони.

3. В становището си от м. март 2006 г. Консултативният съвет по законодателството направи редица предложения за **подобряване на правната уредба на нормотворческия процес** чрез приемане на нов Закон за нормативните актове и промени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Една малка част от тях бяха отразени в измененията на Закона за нормативните актове, но препоръчваме да се обсъдят и останалите, към които препращаме.

4. И при сега **действащата правна уредба**, стига да бъде прилагана добросъвестно, може значително да се подобри качеството на законодателния процес и на неговия продукт във фазата на подготовка на законопроектите. Сред множеството начини за това Консултативният съвет по законодателството вижда:

а. решително променяне на реда и начина на подготовка на законопроектите. Това между другото изисква:

Първо, планиране на законопроектите. Вместо сегашната кампанийност е необходимо внимателно проучване на действащата правна уредба, на практиката по нейното прилагане, на причините, които налагат приемането на закона и резултатите, които се очаква да бъдат постигнати с него, на финансовите и други средства, необходими за прилагането му. Това трябва да бъде задача на компетентните държавни органи, и преди всичко на Министерския съвет като основен субект на правото на законодателна инициатива.

Второ, подготовка на законопроектите по според изискванията на Закона за нормативните актове и указа за неговото прилагане Това означава да се задълбочи професионалната подготовка на законопроектите, която да се свежда основно до:

На първо място, изграждане на концептуална основа за промяна в действащ или създаване на нов нормативен акт, като се изследват и предвидят необходимите връзки с други закони с оглед преодоляване на противоречия, запълване на празноти, съгласуваност между сходни правни институти и пр. Концепцията не може да бъде механичен сбор от разнопосочни, взаимно изключващи се идеи или компромис между институционални или личностни интереси. Тя трябва да представлява единна система от взаимно допълващи се елементи, които като цяло дават пълна, последователна и съгласувана уредба на определен кръг обществени отношения.

На второ място, задълбочено проучване на действащите за България международни стандарти в съответната проблематика и решения на чужди правни системи, за да се изпълнят коректно задълженията по международните договори и да се заимстват идеи от добре работещи чужди правни институти. Те следва да се приложат творчески в българската правна уредба.

На трето място, установяване на краткосрочна и дългосрочна държавна политика в областта на законодателния процес, в резултат на която всеки проект за нов закон или за изменение или допълнение на съществуващ закон да е елемент от задълбочен анализ на нуждата за съответния кръг обществени отношения. Това предполага изградена система на постоянно наблюдение и оценка, осигуряваща обективна информация за състоянието на съответния отрасъл и обратна връзка с гражданите и органите, прилагащи закона.

На четвърто място, съчетаване на подготовката на законопроекта с предварителна преценка на това дали за новите функции, които въвежда, е необходимо да се създадат нови институции или органи или те могат да се възложат на съществуващите. Така ще се избегне с нищо неоправданото увеличаване на администрацията.

На пето място, възстановяване на практиката за кодификация на законодателството, което гарантира в по-голяма степен последователност, непротиворечивост и всеобхватност на законовата уредба.

На шесто място, изключително внимание заслужава юридическата техника за осигуряване качеството на законите и тяхната полезност за практиката. Това особено се отнася до подготвителната работа при изготвянето на текстовете на законопроектите. Те трябва да бъдат точно и ясно формулирани, терминологията да е изяснена и унифицирана. Езикът на закона да е общоупотребимият български език. Разпоредбите да са формулирани точно, кратко и ясно. Отклонения от българския език да се допускат, когато това се налага от предмета на закона. Чужди думи или изрази да се ползват само ако са станали трайна съставка на българския език или не могат да се заменят с български. Законопроектът следва да има логически ясна и последователна структура. Правилната юридическа техника изисква подредбата на законовия текст да държи сметка за правилата на синтаксиса. Изреченията да са по възможност кратки. Наименованието на закона да отговаря на основното му предметно съдържание.

На седмо място, подготовката на законопроектите следва да започва с ясно очертаване на целите, които трябва да се постигнат със съответния закон според очертаната от държавата политика в съответната област на обществените отношения. Тя трябва да се формира с широко участие на независими специалисти от съответната област. На тази основа колективи от висококвалифицирани юристи трябва да придават нормативна форма на изискваните насоки на правно въздействие. Безусловно необходимо е в подготовката на всеки законопроект да участва и специалист по български език. Не намираме за полезно изготвянето на законопроекти чрез програми или други форми на финансиране от чуждестранни партньори. Чуждестранният опит е много полезен, но само като опит — не и като налагане на правни решения. Той трябва да бъде съобразен изцяло с българската правна традиция и поставените от държавата цели пред съответния

закон. Оценката на готовия продукт следва да се прави от външни експерти. Да се осигурява и възможност за предварителна оценка на готовия законопроект от съответни професионални групи преди внасянето му за разглеждане в Народното събрание. Да се осигурява и широко обсъждане особено на закони със значителен обществен интерес. Да започне най-сетне ползването на Икономическия и социален съвет по неговото предназначение;

б. целесъобразно е в Министерския съвет да се определи *кой отговаря за правилното оформяне* на приетите законопроекти и представянето им в Народното събрание. Това не трябва да бъде администрацията, която изпраща и формално подписва решенията на Министерския съвет;

в. качеството на законопроектите ще се повиши значително, ако се намери подходяща форма, чрез която да се задължат отделните министри да приемат някои *задължителни изисквания за сътворяването на законите*;

г. считаме, че всеки законопроект, и по-специално внасяните от Министерския съвет, които са преобладаващи, трябва да има своеобразно *досие*, което да го съпътства. В него трябва да се съдържат ценни сведения, които не биха могли да се отразят в мотивите. Би било удачно всеки законопроект да съдържа следните данни, оформени като приложение към него (работно досие на законопроекта): кога е започнала работата по законопроекта и в изпълнение на коя задача от законодателната програма на Министерския съвет; поименен състав на работната група, подготвила законопроекта; участвали ли са други органи, освен компетентния министър или ръководител на друго ведомство; връщан ли е законопроектът за доработване от Министерския съвет и с какви мотиви; кога и какви промени в състава на работната група са правени; мненията на кои организации, включително с нестопанска цел, са искани и взети под внимание; имало ли е външно финансиране на подготовката на законопроекта, от кого, поради какви причини, в какъв размер и как е усвоено.

5. Впрочем, намираме, че и българската **академична мисъл** е в дълг на законодателния процес. Освен инцидентно по конкретните изследвани от отделните автори въпроси, липсват достатъчно теоретични изследвания на нормотворческия процес. Единици са публикациите в научните списания, които представляват критика на

закона. Научни конференции, семинари и др.п. по нормотворческия процес са непознато явление. Не се провеждат съвместни научни изследвания на юристи и социолози, икономисти, психолози. Все пак може и някой да прочете подобни изследвания, а защо не и да се включи в тях? Консултативният съвет по законодателството би могъл да стане инициатор в тази област. Една широка професионална дискусия по проблемите на нормотворчеството би могла да бъде организирана и от нашата професионална организация - Съюза на юристите в България.

II. ПРИ ОБСЪЖДАНЕТО НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ

1, Обсъждането на законопроектите **от техните вносители** не е на необходимото равнище. Според неофициална информация в Министерския съвет то се извършва дори и "на подпис", което в никакъв случай не позволява проблемите да бъдат разгледани комплексно и обективно. Чрез *задълбочено и спокойно обсъждане* на подготвените законопроекти с *неангажирани с тяхната подготовка специалисти* могат да бъдат получени ценни препоръки за усъвършенстване на правната уредба. Предварителното обсъждане на законопроектите трябва да бъде допълнено със задълбочено същинско обсъждане от вносителите. Приемането на законопроекти "на подпис" не е най-подходящият начин за това.

Законопроектите не се предоставят за обсъждане и становище на всички *лица и организации*, за които се пораждат права и задължения от тях, което е нарушение на чл. 2а ЗНА. Становището на тези лица и институции би допринесло съществено за подобряване на законопроекта не само в правно-техническо отношение, но и по същество. Забравена е старата традиция законопроектите да се предоставят за обсъждане и да се иска мнение на Юридическия факултет в Софийския университет "Св. Кл. Охридски" и на Института за правни науки при БАН.

Що се отнася до законите относно трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения задължително трябва да се иска и становището на *Националния съвет за тристранно сътрудничество*, за да се спази чл. 3 КТ, който изисква задължително съгласуване на законопроектите в тази област със социалните партньори. Не се

използва *Икономическият и социален съвет*. От създаването на този орган през 2003 г. досега нито един от субектите по чл. 3 ЗИСС, които имат право да изискват негови становища, не е упражнил своето право. От представените през 2006 г. по инициатива на Съвета 10 становища по основни въпроси на икономическото и социалното развитие нито едно не е отчетено в законодателния процес.

2. Не намираме винаги за задълбочени и обсъжданията на законопроектите **в постоянните комисии на Народното събрание**. Вносителите обикновено бранят упорито своите предложения, а народните представители обективно не могат да познават дълбоко огромната материя-обект на правно регулиране. За *експерти в комисиите* се подбират лица на лично основание (което само по себе си не е лошо), но невинаги най-добрите специалисти - например с няколко години трудов стаж като асистент във висше училище, без никакъв практически опит нито в нормотворческия, нито в правоприложния процес. В някои постоянни комисии не се обсъждат дори поисканите от Председателя на Народното събрание експертни оценки на *Консултативния съвет по законодателството* — например становището ни по Законопроекта за дипломатическата служба, внесен от Министерския съвет, беше предоставено на членовете на Постоянната комисия по външна политика едва след упоритото настояване на народния представител Н. Камов. За да няма упреци, че не е известно за представено становище, намираме за удачно представените становища да се поставят на Официалната страница на Народното събрание в Интернет непосредствено след законопроекта. Така не само членовете на компетентната комисия, но и всеки народен представител ще може да го ползва. Ние не претендираме, че изразяваме нормативни истини от последна инстанция, но смятаме, че всяко обсъждане и на друго, освен на своето, мнение е полезно и трябва да се прави.

Също така не намираме за удачно при обсъждането на законопроектите в постоянните комисии да бъде решаващо становището на вносителите или дори не на тях, а на лицата, които са участвали непосредствено в подготовката им. Те винаги са ангажирани и трудно са склонни да променят идеите си. Ако ли пък един законопроект е неразбираем за специалистите в Народното събрание, то неговото качество остава твърде съмнително.

III. ПРИ ПРИЕМАНЕТО НА ЗАКОНИТЕ

1. Видно от публикуваните стенографски дневници, обсъждането на законопроектите в пленарния състав на Народното събрание също невинаги е професионално. Често специфичните обективни въпроси на правната уредба се заместват от изказвания с предимно **политически цели**, не се ползва достатъчно квалифицирана помощ. Затова за съжаление някои закони отразяват не необходима обща воля, обусловена от конкретните потребности от конкретна правна уредба, а временно съотношение на политическите сили в законодателния орган. Затова и много скоро се налага промяна на съответните закони според новото съотношение в новия персонален състав на този орган.

2. Сериозен проблем е свързан с чл. 71 ПОДНС, който позволява на второ гласуване законопроектът да се гласува глава по глава, раздел по раздел или текст по текст. Така се стига до възможност важни разпоредби да бъдат гласувани **набързо**, без да се прецизира съдържанието им и да подлежат на сериозно обсъждане. Създава се впечатлението, че в една разпоредба съзнателно се създават множество алинеи или точки, за да бъде избягнато детайлното им обсъждане. А предложенията след I-во гласуване като количество и като съдържание не трябва да надхвърлят, ограничават или видоизменят заявената вече воля основно предмета, обхвата и принципите на съответната законова уредба.

3. Необходимо е **изрично заявено лично участие** на народен представител при подготовката или обсъждането на законопроект, ако не е вносител. Така ще може да се отчете наличието или липсата на интерес относно определено нормативно решение. Такова изрично заявяване на интерес е необходимо и когато става дума за **ведомствен или друг групов**, а не само за личен, **интерес**. Само така Народното събрание ще има възможност да оцени и балансира съответните интереси при и чрез законовата уредба. То не бива да се поддава на какъвто и да е лобистки натиск от непременното приемане на някой законопроект на I-во четене, само защото възнаграждението на работилите по предварителната подготовка на законопроекта се дължи и съответно изплащане на този етап на законодателния процес.

4. За подобряване на ефективността на законодателния процес намираме, че са необходими определени промени в правната уредба във връзка с внасянето, обсъждането и приемането на законопроектите от Народното събрание чрез изменение и допълнение на правилника за устройството и дейността му. По тези въпроси препращаме към предложенията си от 2006 г.

Впрочем, използваме повода, за да поставим отново един изключително важен въпрос – за необходимостта от създаване на **специализиран орган (институт, комитет, комисия) по законодателството**, който да проучва, планира и изготвя проектите за нормативни актове, или поне на законите и чието експертно становище да бъде последното условие за обсъждане на законопроектите в законодателния орган.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

КОНСУЛТАТИВНИЯ СЪВЕТ: ...

проф. д-р Красимира Средкова