

До

Госпожа Мая МАНОЛОВА  
Председател на Временната комисия за  
изработване на проект за Правилник за  
организацията и дейността на Народното  
събрание

Относно: Проект за Правилник за организацията и дейността на Народното събрание

Уважаема Госпожо Манолова,

Изпращаме на Вашето внимание предложения за принципи, които да бъдат включени в ПОДНС на 42-то Народно събрание.

При подготвянето на тези предложения сме били водени от две основни идеи:

Правилата за подготовка и обсъждане на законопроекти, внесени от народни представители, трябва да бъдат приведени в максимална степен на съответствие с правилата, които уреждат законодателната инициатива на правителството. В момента ПОДНС и Законът за нормативните актове (ЗНА) уреждат две различни процедури за законодателна инициатива, при които предложенията на народните представители се движат доста по-бързо и при много слаба степен на формалност в сравнение с тези на правителството. ЗНА е далеч от съвършенството, но все пак съдържа повече гаранции за качеството на законите, които биват приемани в крайна сметка, отколкото процедурата по ПОДНС, която урежда законодателната инициатива на народните представители. В Конституцията няма основание двата пътя на законодателна инициатива да бъдат уредени по толкова различен начин, както сега.

Бихме искали да разглеждаме процедурата по приемане на нов ПОДНС само като първа и необходима стъпка в един цялостен процес за подобряване качеството на българското законодателство, който на следващ етап да включва и приемането на изцяло нов ЗНА.

Припомняме, че на 18 декември 2008 година Правителството на г-н Станишев одобри концепция за нов ЗНА. Концепцията беше изработена в Министерството на правосъдието, премина през съгласувателна процедура с

останалите министерства и през обществено обсъждане, но не беше разгледана от 40-тото Народно събрание. Със свое Решение №146 от 05 март 2013 година, Правителството на Г-н Борисов прие Законопроект за допълнение на ЗНА, който също не беше разгледан от 41-то Народно събрание.

С настоящото си становище изразяваме надеждата, че 42-то Народно събрание, след като приеме нов ПОДНС, ще се посвети и на разглеждане на тези два законопроекта и в крайна сметка ще приеме нов ЗНА. Още повече, че историята на инициативите до сега позволява да се надяваме, че по тази тема в Народно събрание ще може да бъде постигнато едно съгласие, което надхвърля партийните разделения.

На 23 юли 2009 година Институт „Отворено общество“ – София внесе в 41-то Народно събрание предложения за промени в ПОДНС. Пълният текст на становището ни се намира в интернет на адрес [http://www.osi.bg/downloads/File/Parliament\\_rules\\_procedures.pdf](http://www.osi.bg/downloads/File/Parliament_rules_procedures.pdf) Голяма част от предложенията, които направихме преди четири години, не бяха приети и са актуални и днес – в текста по-долу сме ги разширили и допълнили.

Конкретни предложения:

## ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ГРАЖДАНСКО ВКЛЮЧВАНЕ В ЗАКОНОДАТЕЛНИЯ ПРОЦЕС – ОБЩИ ВЪПРОСИ

1. В момента гражданите нямат достъп до пълните и актуални текстове на действащите нормативни актове в страната. Това е пречка пред тяхното пълноценно участие в законодателния процес, но най-вече – пречка пред еднаквото прилагане на законите. Осигуряването на свободен достъп до „Държавен вестник“ несъмнено представлява крачка в правилната посока, но не е достатъчно. В момента министерствата имат задължение да публикуват на своите уеб страници пълните текстове на действащи нормативни актове, но това задължение не се изпълнява еднакво от всички министерства – не всички нормативни актове са публикувани по този начин и не всички публикувани текстове на нормативни актове са актуални. На практика, за да може един гражданин да се запознае с актуален текст на нормативен акт, трябва да бъде абониран за платена информационна система. Това, от една страна, поставя гражданите с ниски доходи в неравностойно положение по отношение на достъпа до правна информация, а от друга – натоварва цялата администрация с излишни разходи.

Това задължение по принцип се изпълняваше от Дирекция „Нормативни актове“ към администрацията на МС, която подготвяше и разпространяваше нормативните актове на хартия. През 2009 година с ПМС 229/2009 г. дирекцията беше закрыта. През 2011 година със свое решение №2357 ВАС отмени въпросното постановление, но вече повече от две години Министерски съвет не изпълнява влязло в сила съдебно решение и Дирекцията „Нормативни актове“ не е възстановена.

- Понеже, така или иначе, законодателната власт се упражнява от Народното събрание, препоръчваме то да разработи и да поддържа база данни с актуални пълни текстове на действащите закони в страната, които да са безплатно достъпни за гражданите.
2. Срокът за обявяване на дневния ред на заседанията на постоянните комисии трябва да бъде удължен поне до 1 седмица преди заседанието (а не както е възприето в момента да бъде - един ден), за да позволи достатъчно време за подготовка и внасяне на смислени предложения от заинтересовани страни, включително и от граждански организации.

## ПУБЛИЧНОСТ И ОБЩЕСТВЕНИ ОБСЪЖДАНЯ ПО ЗАКОНОПРОЕКТИ, ВНЕСЕНИ ОТ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

3. ПОДНС трябва да съдържа изрично изискване всички законопроекти, предложения за изменение и допълнение на действащи закони и предложения за поправки, направени между първо и второ четене, да се публикуват на интернет страницата на НС в цялост.
4. ЗНА (чл.26, ал.2) позволява заинтересовани страни да правят предложения и да изразяват становища по проекти за нормативни актове, като има предвиден за целта минимален срок от 14 дни. Намираме за несправедливо, че до сега същите принципи не са прилагани при законодателната инициатива на народните представители. Препоръчваме да бъде въведено задължително обществено обсъждане на законопроекти, внасяни от народни представители.
  - a. В тази връзка, Председателят на водещата постоянна комисия трябва да дава достатъчен срок за коментари от страна на заинтересовани обществени организации и да ги внася за обсъждане в комисията.
  - b. По принцип, коментарите трябва да се внасят в писмен вид. При по-важни въпроси, които представляват значим обществен интерес, трябва да се предвиди възможност и за провеждане на обществени и/или експертни дискусии по темата.
  - c. Приемането на коментарите на заинтересованите страни и управлението на процеса на обществено обсъждане на законопроекти, внесени от народни представители, може да се управлява от специализирано звено в администрацията на Народното събрание.
5. Необходимо е да се поддържа *пълно електронно досие* на всеки законопроект, внесен за разглеждане в Народното събрание, независимо дали е предложен от Министерски съвет или от народен представител. При 41-то НС бяха предприети стъпки в тази посока, които ние оценяваме положително. В момента на интернет страницата на НС могат да се видят законопроектите с мотивите към тях, становищата на постоянните комисии и окончателно приетите текстове. Към тези документи, обаче, трябва да

бъдат добавени и становищата на заинтересовани страни по законопроектите, протоколи от обществени обсъждания и експертни оценки на въздействието на законопроектите.

6. Всички заседания на постоянните комисии в Народното събрание трябва да бъдат публични – да се провеждат открито и пълните протоколи от обсъжданията да бъдат достъпни в интернет, като само по изключение, с изрично решение на комисията, да се допуска заседание при закрити врати. Възприетият в момента принцип заседанията на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред да се провеждат при закрити врати, а само по изрично решение на Комисията да бъдат публични, трябва да се преразгледа. След като Националната служба за сигурност отдавна вече не е част от МВР, не е оправдано заседанията на Комисията да се провеждат при закрити врати.

## МОТИВИ И ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ, ВНЕСЕНИ ОТ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

7. ПОДНС трябва да предвиди задължително изискване за извършване на предварителна оценка на въздействието на законопроекти, внесени от народни представители. За извършването на такива оценки може да се създаде специално звено към администрацията на Народното събрание, както и да се предвиди възможността за възлагане на оценката на външни за Народното събрание независими експерти. Това изискване трябва да важи и за предложенията, които народните представители правят между първо и второ четене.
8. Народните представители трябва да мотивират внасяните от тях законопроекти при същите условия за съдържание на мотивите, каквито се изискват по ЗНА за законопроектите на правителството. Според чл.28, ал.2 от ЗНА мотивите съдържат:
  - a. причините, които налагат приемането (на акта);
  - b. целите, които се поставят;
  - c. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
  - d. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
  - e. анализ на съответствие с правото на ЕС.
9. В задълженията на Председателя на НС трябва да се включи изрично задължението да проверява дали внесените законопроекти отговарят на тези изисквания. Ако не отговарят, Председателят на НС може да откаже да разпредели законопроекта към постоянните комисии, а и НС трябва да откаже разглеждането на законопроекта.

## ПРАВНА ЕКСПЕРТИЗА НА ЗАКОНОПРОЕКТИТЕ

10. Законопроектите, внасяни в НС, трябва да съответстват на националното право, на правото на ЕС и на Европейската конвенция за правата на човека и

основните свободи. Съгласуването на проектите за нормативни актове с ЕКПЧ не е предвидено в момента по ЗНА, но смятаме, че би било от голяма полза да се въведе като задължително изискване. Най-малкото, това ще спести една част от осъдителните решения срещу България в Европейския съд по правата на човека.

11. ПОДНС трябва да предвиди задължително извършване на правна експертиза на всеки законопроект, която да установи съответствието с посочените по-горе правни системи. За целта, проектите могат да бъдат препращани към Съвета по законодателство на МП или НС може да намери за удачно да възстанови своя Съвет по законодателство. При това положение, обаче, този орган трябва да бъде постоянно действащ и правилата за неговото функциониране да бъдат уредени в отделна глава от ПОДНС.

#### УПРАЖНАВЯНЕ НА ПРАВОМОЩИЯТА НА НС ДА ИЗБИРА ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОЛЕКТИВНИ ОРГАНИ

12. Препоръчваме в ПОДНС да се обособи отделна част, която да урежда процедурата, по която НС избира членове на колективни органи. В момента политическите партии подхождат произволно или безпринципно при попълването на състава на колективни органи. В рамките на мандата на 41-то НС повече от две години не беше запълнен съставът на ВСС; няма избран нов главен инспектор към ИВСС, въпреки че мандатът му изтече отдавна и т.н.
13. Принципите на действие на НС при тези случаи трябва да бъдат аналогични на възприетите при последния избор за членове на ВСС, както са уредени сега в Закона за съдебната власт.
14. Необходимо е да бъде изготвен списък с всички държавни органи, чийто състав се попълва с участието на НС и в ПОДНС да бъдат определени постоянните комисии, които отговарят за организирането на всеки такъв избор. Организирането на процедурата по избора да бъде вписано като изрично задължение на отделните постоянни комисии – например, Правна комисия трябва да отговаря за организирането на избора на членове на ВСС от квотата на НС.
15. ПОДНС да определя срок преди изтичане на мандата на предишния състав на колективния орган, в който постоянната комисия трябва да започне процедурата по избор на нов състав.
16. Номинациите да се правят от политическите групи и да се внасят в деловодството на НС в писмен вид, с мотиви и имената на всички номинирани да бъдат оповестени на уеб страницата на ВС достатъчно време преди избора, за да може заинтересуваните страни да формулират мнение и да изразяват становища по техните качества.

17. ПОДНС да предвиди изрично задължение за публично изслушване на номинираните, което може да се провежда и пред съответната постоянна комисия.
18. Постоянната комисия, която отговаря за избора, да е длъжна да проучи обстойно качествата на кандидатите и да препоръча на НС най-добрия кандидат за съответната длъжност.

## ДОПЪЛНИТЕЛНИ ВЪПРОСИ

19. Относно вземането на решения в постоянните комисии към НС. До сега установената практика е решенията да се вземат с мнозинство от присъстващите народни представители. Препоръчително е, обаче, с оглед подобряване на качеството на законодателния процес, решенията да се вземат с мнозинство от членовете.
20. Относно правомощието на Председателя на НС да разпределя законопроектите между постоянните комисии. До сега ПОДНС не съдържа никакво указание относно това на какъв принцип трябва да са основани тези решения на Председателя. При 41-то НС, например, важен законопроект от ресора на съдебната власт беше съвсем неоправдано разпределен за обсъждане с водеща комисия Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред. Препоръчително е да се въведе принцип или Председателят на НС да мотивира решението си, или в ПОДНС изборът на водеща постоянна комисия да бъде обвързан с определени критерии.

За контакти и допълнителни въпроси във връзка с тази позиция може да се обръщате към Иванка Иванова, Директор Правна програма, Институт „Отворено общество“ – София, тел. 02/930 66 19; електронна поща [iivanova@osi.bg](mailto:iivanova@osi.bg)

С уважение,

28.05.2013 г.

Георги СТОЙЧЕВ  
Изпълнителен директор  
Институт „Отворено общество“ – София