

5 ноември 2014 г., София

До **Г-н Красимир Ципов**

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

Уважаеми господин Ципов,

Изпращаме на Вашето внимание предложения за промени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) в следните области:

1. Безплатен достъп на гражданите до пълните текстове на действащото законодателство

В момента гражданите нямат достъп до пълните и актуални текстове на действащите нормативни актове. 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, той трябва да бъде абониран за платена информационна система. От една страна това поставя гражданите с ниски доходи в неравностойно положение по отношение на достъпа до правна информация, а от друга – натоварва цялата администрация с излишни разходи, защото тя също поддържа абонаменти към платени правно-информационни системи.

Преди време Дирекция „Нормативни актове“ към администрацията на Министерски съвет подготвяше и разпространяваше текстове на 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 три години Министерски съвет не изпълнява влязло в сила съдебно решение и Дирекцията „Нормативни актове“ не е възстановена.

Доколкото обаче законодателната власт се упражнява от Народното събрание ние смятаме, че би било подходящо неговата администрация да разработи и да поддържа база данни с актуални пълни текстове на действащите закони в страната, които да са безплатно достъпни за гражданите.

В тази връзка предлагаме да бъде приет нов член 82а от ПОДНС със следния текст: *„ Народното събрание създава и поддържа база данни с актуални текстове на цялото действащо национално законодателство, която публикува на своята интернет страница за безплатно ползване“.*

2. Осигуряване на публичност на законодателния процес

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 мотивирано решение на комисията, да се провеждат заседания на постоянните комисии при закрити врати.

Възприетият в момента принцип в чл.28, ал.1, т.5 и 6 е всички комисии да решават сами кога да имат заседания при закрити врати, а четири от комисииите като правило провеждат заседания само при закрити врати (Комисията по външна политика, Комисията по отбрана, Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред и Комисията за контрол над службите за сигурност, използването и прилагането на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения).

Така установената уредба не дава достатъчно гаранции за публичност и гражданско участие в законодателния процес и освен това съдържа известно противоречие. По-специално, след обособяването на отделна Комисията за контрол над службите за сигурност, използването и прилагането на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения и отделянето на ДАНС от МВР няма аргумент защо заседанията на Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред трябва да бъдат провеждани като правило при закрити врати. Това прави на практика невъзможен гражданския контрол върху МВР, а той е основен елемент от действието на полицията в демократичното общество.

В тази връзка предлагаме следните две промени:

2.1. Да остане възможността постоянните комисии да могат да вземат решение за провеждане на заседание при закрити врати, но да се въведе задължение това решение да бъде мотивирано и то да може да бъде мотивирано само с причините, по които може да се провежда закрито заседание на самото НС по чл.46, ал.1 от ПОДНС. Предлагаме към чл.28, ал.1, т.5 в края да бъде добавен израз: *“с мотивирано решение и само при условията за провеждане на закрито заседание на НС по чл.46, ал.1 от ПОНДС“.*

2.2. В чл.28, ал.1, т.6 Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред да отпадне от изброяването на постоянните комисии, които провеждат винаги и само закрити заседания.

3. Осигуряване на възможност гражданите да участват ефективно в законодателния процес

Законът за нормативните актове (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. ПОДНС на 42-то НС беше изменен в смисъл, който позволява на граждани и неправителствени организации да изразяват становища по законопроекти (вж.чл.40, ал.1 и чл.75, ал.5 от ПОДНС). На практика обаче основните срокове, предвидени в процедурата за обсъждане на законопроекти са толкова кратки, че не позволяват реално гражданско участие.

Първо - чл.49, ал.1 от ПОДНС регулира възможността законодателната програма на НС да бъде приета „за една или за две седмици“, като решението дали за една или за две седмици изглежда произволно. Препоръчваме срокът за фиксиране на законодателната програма да бъде достатъчно дълъг, като в чл.49, ал.1 изречение първо думите „за една или за две работни седмици“ да бъдат заменени с „минимум за две работни седмици напред“.

Второ - според чл.30, ал.1 от ПОДНС срокът за обявяване на дневния ред на редовните заседания на постоянните комисии е само три дни и не позволява достатъчно време за подготовка и внасяне на смислени предложения по законопроектите от заинтересовани страни, включително и от граждански организации. В тази връзка предлагаме в чл.30, ал.1, изр.2 думите „най-малко три дни преди тяхното провеждане“ да бъдат заменени с „най-малко пет дни преди тяхното провеждане“.

Трето - чл.74, ал.1 от ПОДНС в момента на практика позволява на постоянните комисии да разглеждат законопроект, който е постъпил само преди 24 часа. Този къс срок не позволява изобщо отделни граждани и граждански организации да формулират мнение по законопроекта и да го внесат в НС. Препоръчваме този минимален срок да бъде удължен поне до 7 дни.

4. Гарантиране на качество на законодателния процес

Мотивите по внесените законопроекти в НС като правило не отговарят на критериите, заложи в Закона за нормативните актове, а функцията по контрол на качеството на законодателството не е нито подходящо институционализирана, нито достатъчно формализирана. В ПОДНС на 42-рото НС беше предвидена възможността (по желание) Председателят на НС да сформира Съвет по законодателство, но до тази възможност не се стигна на практика. При тези условия не е изненада, че процъфтяват лобистки интереси, а качеството на нормативните актове е влошено до степен, която препятства тяхното прилагане.

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.

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 Министерството на правосъдието 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.

В тази връзка правим следните пет предложения:

4.1. Съветът по законодателство да се обособи като постоянен и професионален орган на Народното събрание, чиято основна роля да бъде да следи за качеството на законодателството или алтернативно може съществено да се разшири и укрепи Съвета по законодателство към МП. Препоръчваме такъв орган да отговаря за съответствието на всички внесени законопроекти с действащото национално право, с правото на ЕС и със стандартите на Европейската конвенция за основните права на човека.

4.2. Народните представители 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.

4.3. В задълженията на Председателя на НС трябва да се включи изрично задължението да проверява дали внесените законопроекти отговарят на изискванията по чл.28, ал.2 от ЗНА, преди да ги съобщи и разпредели между комисиите. Ако не отговарят, Председателят на НС да може да откаже да разпредели законопроекта към постоянните комисии, а и НС трябва да откаже разглеждането на законопроекта. В тази връзка предлагаме в чл.8 от ПОДНС да се допълни нова алинея със следното съдържание: *„Председателят на Народното събрание съобщава и разпределя между комисиите само законопроекти, които отговарят на чл.28, ал.2 от ЗНА“*.

4.4. Законопроектите, които се внасят в НС от депутати да подлежат на задължителна предварителна оценка на въздействието, която да се извършва от компетентния орган на изпълнителната власт и на обществено обсъждане.

4.5. Според чл.8, ал.1, т.1 от ПОДНС Председателя на НС разпределя постъпилите законопроекти между постоянните комисии „според техния предмет“. До сега обаче този принцип не винаги се спазва. 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, а не Комисията по правни въпроси.

Препоръчително е да се въведе принцип или Председателят на НС да мотивира решението си за разпределяне на конкретен законопроект на конкретна водеща комисия, или в ПОДНС изборът на водеща постоянна комисия да бъде обвързан с определени критерии.

В тази връзка предлагаме алтернативно: или в края на чл.8, ал.1, т.1 от ПОДНС да бъдат добавени думите: „със свое мотивирано решение“ или в чл.15 ал.5 да стане ал.6, а да се приеме нова ал.5 на чл.15 със следния текст: „Комисията по правни въпроси се определя като водеща комисия при разглеждането на всички законопроекти, които се отнасят до организацията и управлението на съдебната власт или засягат правото на гражданите на справедлив съдебен процес“.

5. Парламентарен контрол

Понастоящем в различни свои части ПОДНС съдържа няколко различни форми на парламентарен контрол върху органите на изпълнителната и съдебната власт: Глава IX урежда депутатските питання към министри, чл.24 урежда дейността на подкомисията по отчетност на публичния сектор към постоянната Комисия по бюджет и финанси, а чл.86 урежда подробно правилата за представяне в НС на годишните отчети на органите, задължени по чл.84, т.16 и т.17 от Конституцията (а именно органите на съдебната власт и органи, чийто членски състав се избира изцяло или отчасти от НС).

Тази уредба има няколко недостатъка:

- Подкомисията по отчетност на публичния сектор приема годишните отчети на първостепенните разпоредители с бюджетни средства не редовно и по задължение, а само по искане на председателя на КБФ. До сега комисията не е била много активна и освен по бюджетите на самото Народно събрание, рядко се е произнасяла с оценка за изпълнението на бюджета на органите на изпълнителната власт.
- Подаването на годишни отчети от т.нар. „тримата големи“ в съдебната власт е уредено изрично и подробно, но липсва аналогично задължение на органите на изпълнителната власт да подават такива отчети до НС и то да се произнася по тях. Това създава сериозен дисбаланс в системата на разделение на властите.

В тази връзка препоръчваме следното:

5.1. Посочените по-горе три различни сфери на парламентарен контрол да бъдат уредени заедно в глава Девет от ПОДНС.

5.2. В правомощията на подкомисията по отчетност на публичния сектор (сега чл.24 от ПОДНС) да се предвиди изрично, че тя дава редовно оценка за изпълнението на бюджета на всички първостепенни разпоредители с бюджетни средства.

5.3. Да се предвиди изрично задължение за всички първостепенни разпоредители с бюджетни средства да внасят годишни отчети в НС (подобно на подробните правила по чл.86 от ПОДНС, които важат за органите на съдебна власт и органите, чийто състав се формира от НС) и НС, чрез подкомисията по отчетност на публичния сектор, да се произнася с оценка за изпълнение на техния бюджет.

6. Прозрачност и отчетност при назначенията от НС на членове на колективни органи

Препоръчваме в ПОДНС да се обособи отделна глава, която да урежда процедурата, по която НС избира членове на колективни органи като ВСС, СЕМ, КЗД и прочие. 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, а все още няма избран нов главен инспектор към ИВСС, въпреки че мандатът на действащия изтече отдавна.

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: номинациите за членове на колективни органи трябва да бъдат мотивирани и подписани, трябва да бъде предвиден достатъчно дълъг срок между приключване на номинациите и провеждане на избора, през който да се събират мнения за качествата на кандидатите, трябва да се проведат публични изслушвания на номинираните, а крайното решение за избор трябва да бъде мотивирано.

В този смисъл Институтът поддържа предложенията, които са разработени и внесени до комисията от Българския институт за правни инициативи.

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

С уважение,

Георги СТОЙЧЕВ
Изпълнителен директор
Институт „Отворено общество“ – София