

АДАПТИРАНЕ НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО КЪМ ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО И НЯКОИ ПРОБЛЕМИ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ

Димитър Янев, Евстати Димитров
Лесотехнически университет - София

Адаптирането на българското законодателство изисква познаване на Европейския съюз, неговите органи и техните функции и решаване на проблемите от Народното събрание, Министерски съвет, Министерства и институции, съобразно Европейското право за приемане на България в Европейския съюз.

Ключови думи: Европейски съюз /ЕС/, Европейско право /ЕП/, Българско законодателство /БЗ/
Key words: European Union, European law, Bulgarian legislation

Адаптирането на българското законодателство към Европейското право е свързано с цялостната дейност на държавната структура на нашата страна - (Народното събрание, Президентство, Министерски съвет, Министерства) към общоевропейската интеграция, към разширяването и развитието на ЕС и неговите органи и функции. То е свързано и с по-активно участие на страната ни в Единния европейски пазар, с достъпа до структурните фондове, с притока на нови инвестиции, на нови технологии и пр. Това е особено необходимо в областта на законодателството, тъй като принципите на разделение на трите власти (Законодателна, Изпълнителна, Съдебна) се явяват задължение за съхранение на националните права на отделните страни. За включването им в ЕС се налага да се модифицират някои техни принципи и функции. Особено е необходимо да се проучват и прилагат постиженията и да се решават проблемите на координацията на дейностите на ЕС със страните членки, което най-вече се отнася за нашата страна, като кандидатка за ЕС. В тази връзка може определено да се подчертае, че създаването, изграждането и развитието на ЕС е резултат на многобройни, постоянни и системни усилия за цялостната Европейска общност, също и на усилията на правителствата, институциите и народите на страните-членки на ЕС. Това безспорно е много резултатно при КОНСУЛТАТИВНИТЕ ПРОЦЕДУРИ за Постановления, Директиви и Решения на различни институции и особено на СЪВЕТА НА МИНИСТРИТЕ, което трябва добре да се разбере и прилага от българските органи и институции. Особено важни са следните съществуващи процедури:

- Консултативна процедура
- Процедура на сътрудничество - след приемането на Единния европейски акт

При КОНСУЛТАТИВНАТА ПРОЦЕДУРА етапите са следните:

1. Предложение на Комисията, която подготвя и обсъжда предварителен законопроект с прави-

телствени длъжностни лица на държавите-членки и със съответни други институции и органи. След това тя приема предложението и то се публикува в Официален бюлетин

2. Законопроектът отива в Съвета на министрите, където се търси едновременно мнението на ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ (който може да предложи изменения в Законопроекта) и на ИСК (ECOSOC). Мнението и на двете институции се публикува в официален бюлетин. Законопроектът се връща в Комисията, която може да измени, ако е уместно, предложението и да върне новото предложение на Европейския парламент и ИСК (Икономическия и социален комитет). След това Комисията връща измененото предложение на Съвета, който го отнася за разглеждане в един от неговите работни органи и съответно дава своите бележки, а текстът отива в Комисията на постоянните представители (COREPER). Той го подготвя и го изпраща обратно до Съвета, който в съответствие с традиционната консултативна процедура или го отхвърля - така че той е отново открит за обсъждане, ако трябва да се утвърди; или го приема - и той се публикува в Официален бюлетин.

Аналогично така се постъпва и при процедурите за съвместно приемане на решения (чл. 189 б/ във връзка с чл. 189 а/ от ДЕО). /схема 1/

Изложеното до тук в текста и данните в приложената схема 1 представляват безспорно доказателство за стойността, органите, механизмите на изграждане консултативните процедури на ЕС, на неговата дейност за привличане на нови страни-членки. Те са резултат на защита и развитие на многостранните-сегашни и бъдещи интереси на Европейската общност и на Европейския съюз. Сега 15-те държави-членки на ЕС имат обща територия 3236,2 км² с население над 380 млн. души. По съвкупен обществен продукт и по обем на външната търговия ЕС превъзхожда както САЩ, така и Канада.

Като се анализират дейностите на ЕС и се съ-

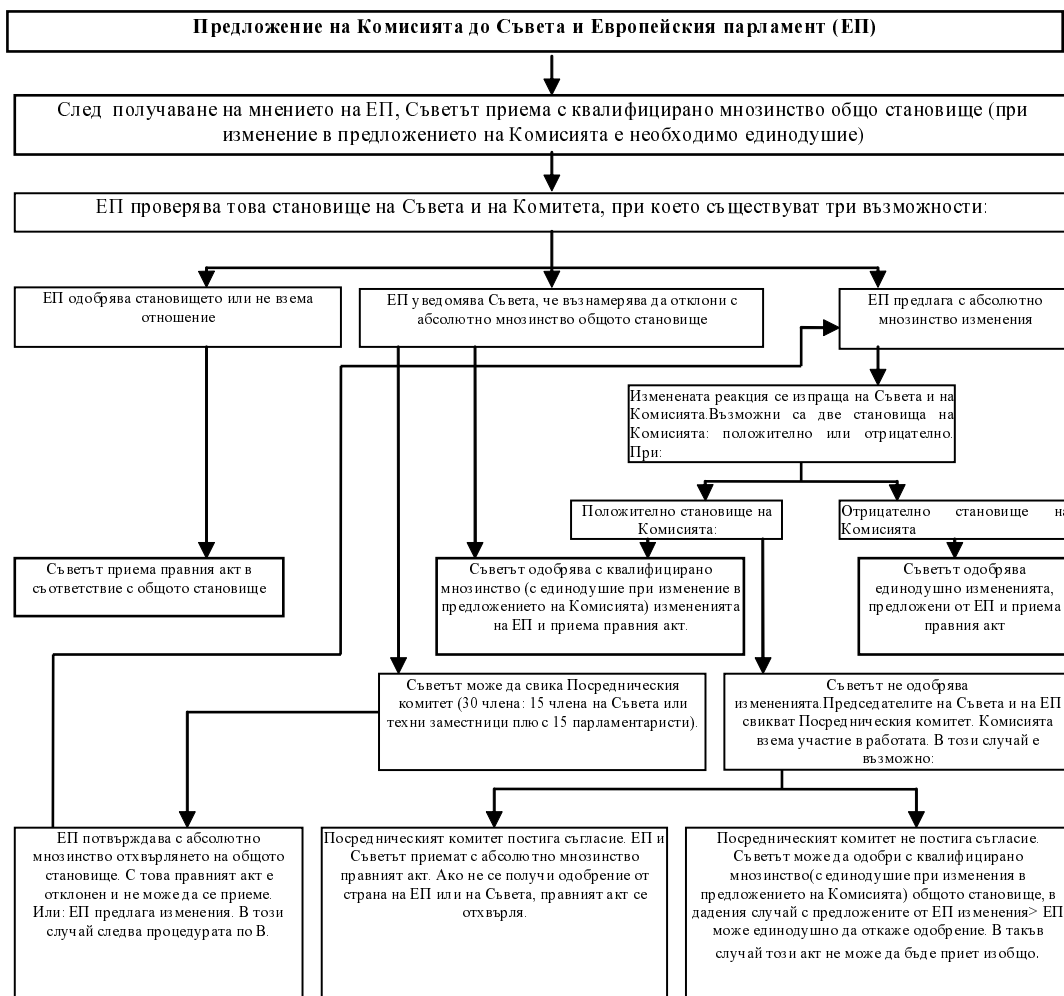


Схема 1. Процедура за съвместно приемане на решения (чл. 189 б/ във връзка с чл. 189 а/ от ДЕО) с възможно участие на Посреднически комитет

поставят с дейностите на България за доближаване на българското законодателство към Европейското право, определено можем да изразим голямо съжаление от законодателните и изпълнителните органи и институции на нашата страна, че не се правят достатъчно усилия за доближаване на българското законодателство до Европейското право и че за влизането на България в ЕС все още не отговаряме на елементарни условия. Дейностите на нашите органи и институции не съответстват на европейските изисквания, поради противоречията и безбройните изменения и допълнения незаконни, правилници, Решения, особено като се имат предвид консултативни процедури между органи и институции на РБ с ЕС. Аналогично е положението и с много процедури за съвместно приемане на законни решения и тяхното изпълнение от НС, МС, М-ства, институции, съобразени с нашите специфични условия на национално, икономическо и всестранно развитие.

В Меморандума на правителството на РБ, придружаващ молбата на страната ни за членство в ЕС се посочва, че "Членството в ЕС отразява националните интереси на държавата и ще доведе до консолидиране на резултатите от демократичните реформи, извършени от началото на 90-те години. Стремешът към пълноправно членство в ЕС отразява желанието на България да участва в реализацията на идеята за Обединена Европа, Европа на мира, просперитета и социалната справедливост"

Такова ангажиране България е поела съгласно ПМС 47 от 10 март 1999г за оптимизиране на диалога с ЕС и механизма за координация на дейността ѝ по подготовката ѝ за присъединяване към ЕС (обн. ДВ, бр. 24 от 16 март 1999). Какво е направено и какво предстои още в тези посоки?

- Изработени са ПОЛИТИКА и ПРОГРАМА
- Провеждат се месечни заседания по проблемите на Европейската интеграция
- Провеждат се сесии на Народното събрание,

заседания на Министерския съвет, съвещания и колегиум на Министерствата

Но все още не са особено резултатни дейностите за доближаване и приемане на България в ЕС. Особено недостатъчни са резултатите и дейностите на някои институции и органи в областта на законодателството, икономическото и социално развитие, пазарите на страната, вътрешната и външна политика и пр.

В областта на законодателството все още много трябва да се работи във и между отделните институции на РБ, с цел да се доближи страната ни и да отговори на изискванията на ЕС. Например:

Във връзка с взаимодействието и сътрудничеството между Народното събрание (депутатите), Президента и Министерския съвет се допускат нарушения на някои членове на Конституцията и редица закони, които не може да се каже, че съответстват на изискванията за адаптиране на българското към европейското законодателство. Особено това се проявява в слабата подготовка и неперфектността на някои от внасяните проектозакони в и от Комисиите на Народното събрание, въпреки че към тях са привлечени специалисти, изградени са съвети, работни групи и пр. Към Съвета по Европейска интеграция (СЕИ), представляван от Министъра на външните работи са изградени 31 работни групи по проблемите на Европейската интеграция.

Има случаи, когато Президентът сам решава и подписва документи, силно обвързващи нашата страна с други страни и институции, а едва след това проблемите се поставят на обсъждане от Народното събрание. С това грубо се нарушават членове на Конституцията и Правилника на самото Народно събрание.

Има много обезпокояващи факти и нарушения, които се извършват и от Председателя на Министерския съвет, без да се докладват и без да се разглеждат от Народното събрание.

Допускат се съществени грешки и пропуски и от редица министерства, институции и органи в областта на законодателството, както при разработване, така също и при практическото реализиране на много закони в страната.

Понякога Министър Председателят изземва инициативата и на редица министерства, във връзка с разработване и внасяне на законопроекта в Народното събрание. Това не води до необходимото прецизиране на проблемите и законопроектите, което налага тяхното многократно разглеждане и преразглеждане.

Такива примери има с Министерството на Земеделието, във връзка с постоянното внасяне, обсъждане и решаване на Изменения и допълнения на Законите свързани със собствеността вър-

ху земята (изменяни повече от тридесет пъти).

Аналогично е положението и с Кодекса на труда – за периода от 1 април 1986г до 16 март 2001г той се изменя над тридесет пъти.

Почти същото е положението и с Граждански процесуален кодекс, а и с редица други закони и нормативни актове. Има случаи когато даден закон се приема, забавя се неговото публикуване и пак се преразглежда, изменя и допълва в Народното събрание.

Много чести изменения се допускат и със Закона за опазване на околната среда – през 1991г. той се изменя два пъти (ДВ, 86 и поправка ДВ 90); през 1992г отново се променя (ДВ, 100); през 1995 – отново (ДВ, 31, и ДВ 63); през 1997 – се променя три пъти (ДВ 13, 85, 86); през 1998г изменението са в ДВ 62; през 1999 – промяната е отразена в ДВ 12 и ДВ 67; през 2000г – отново три пъти (ДВ, 26, 27, 28). Така промените стават общо 14 за девет години.

Същото е и със Закона за териториалното и селищно устройство. За периода от 1973г. (ДВ, 29) до 1988г той е изменян и допълван десет пъти; през периода 1990-2000г Законът за териториалното и селищно устройство е изменян също така десет пъти; а само за 1990г. – два пъти (ДВ, 30 и ДВ, 32). През 1991г. изменението е публикувано в ДВ, 15; през 1995г. е изменен и допълнен (ДВ 63); а през 1996г. – е отново изменен (ДВ, 104); само през 1998г. е изменян пет пъти (ДВ, 41, 79, 89, 124, 133); през 1999г – два пъти (ДВ, 26, 86); 2000г. – отново два пъти (ДВ, 14, 34).

На 02.01.2001. в ДВ, 1 е приет последно Закона за териториално и селищно устройство, но "Законът влиза в сила от 31.03.2001г., с изключение на параграф 16, ал.3 и параграф 17, които влизат в сила от деня на обнародването на закона в ДВ". Това е небивал случай – един и същи закон да влиза в сила спрямо различните си параграфи в различни дати на действие. Но интересите на законодателите и изпълнителите и този път се оказаха по-силни от всичко. Още недочакали датата 31 март хората се оказаха излъгани. Започнаха нови борби на интереси и пак за ново изменение и ново удължаване на срока на същия, още не влязъл в действие закон.

Как ще постигнем толкова очакваното влизане в ЕС при тези безкрайни, и често безсмислени, промени на законите, още повече, когато се опитваме да ги изменим даже преди те да са влезли в сила?!?

Това не говори за стабилност и не доближава българското законодателство до европейското право. Несигурността в законодателството и в икономическото и социално развитие на страната не

позволява влягането на необходимите и толкова очаквани чуждестранни инвестиции.

Необходимо е сериозно да се прецизират, внасят и решават нормативните документи в Народното събрание. Досегашната практика показва, че недостатъчно всеобхватно и перспективно се разработват и обсъждат някои нормативни актове и проектозаконали между отделните министерства и институции, свързани с важни национални проблеми, което води до загуби на време за доработването им в Комисиите на Народното събрание или имат недопустими и вредни последствия.

Посочените пропуски само подсказват, че в областта на адаптирането на българското законодателство към европейското право има огромни

резерви, които трябва да се използват във всички направления на развитието на нашата страна.

Известно е, че дейността по сближаването на българското законодателство с правото на Европейската общност е международноправно задължение на РБ по силата на чл. 69 от Европейското споразумение за асоцииране и нашата страна трябва да постигне съответствие на нашето законодателство с правото на общността. Това е необходимо условие за приемането ни като пълноправен член на ЕС.

Именно това изисква още по-голяма отговорност пред страната и народа, по-нататъшна успешна работа.

В това направление в България е постигнат

Таблица 1 Скрининг информация

Наименование на глава	Заложени мерки на ЕС	Брой на транспонираните мерки до този момент	Остатък
1. Свободно движение на стоки	463	273	190
2. Свободно движение на хора	121	20	101
3. Свободно предоставяне на услуги	104	93	11
4. Свободно движение на капитали	5	5	0
5. Дружествено право	31	28	3
6. Политика на конкуренцията	57	18	39
7. а) Земеделие - плодове и зеленчуци	191	43	148
7. б) Земеделие-ветеринарно законодателство	612	96	516
7. в) Земеделие - фитосанитарно законодателство	179	132	47
7. г) Земеделие - законодателство за млечни и местни продукти	224	31	193
7. Земеделие - структурна политика	148	3	145
8. Риболов	248	30	218
9. Транспортна политика	131	104	27
10. Данъчна политика	147	13	134
11. Икономически и валутен съюз	64	16	48
12. Статистика	190	31	159
13. Социална политика и заетост	121	30	91
14. Енергетика	166	26	140
15. индустриална политика	14	1	13
16. Малки и средни предприятия	7	0	7
17. Наука и изследвания	27	0	27
18. Образование и обучение	36	0	36
19. Телекомуникации и информационни технологии	73	44	29
20. Политика в областта на културата и аудиовизията	9	7	2
21. Регионална политика и координация на структурните инструменти	33	2	31
22. Околна среда	182	94	88
23. Защита на потребителите и здравеопазване	19	13	6
24. Митнически съюз	121	79	42
25. Външноикономическа политика	386	184	202
26. Финансов контрол	3	1	2
27. Финансови и бюджетни въпроси	30	2	28
Общо:	4142	1419	2723

определен напредък. От общо необходимите за въвеждане 942 нормативни актове на ЕС по бялата книга до месец юни 1999г. пълно или частично в българското законодателство са въведени 613 акта на Европейската общност. От 4142 броя заложени мерки на ЕС до сега са транспортирани 1419. Остават 2732 - т.е. близо три четвърти, а по някои глави все още няма никакви резултати (вж. табл.1).

Съгласно постановление на Министерския съвет No 295 от 16 юли 1997г. на Министерството на правосъдието и правната интеграция е възложено да осъществява сближаване на българското законодателство с достиженията на правото на Европейската общност. В тази насока работят експерти от 31 групи към СЕИ за изготвяне проект на законодателна програма на Министерския съвет, която се представя на институциите на ЕС.

Към Министерството на Правосъдието и правната евроинтеграция има изграден документационен център, който с ПМС No 47 от 10 март 1999г. вече функционира като Национален документален център по въпросите на европейското законодателство. Функционира също и Централно преводаческо бюро с най-съвременна компютърна и друга техника и се явява източник на унифициране в терминологично отношение и официализирани преводи на преводи на правото на Европейската общност. Бюрото има за задача да създава и поддържа база данни с всички съществуващи преводи на нормативни актове, която може да бъде на разположение на всички български държавни институции. В Министерството на правосъдието и правната интеграция се издава Бюлетин "Правна интеграция".

В резултат на тези дейности на Министерството, на МС и на други органи и институции, значително се активизира политическия диалог между

РБ и ЕС. На 20 май 1999г. Министерския съвет прие Актуализирана национална програма за приемане от нашата страна на достиженията на правото на Европейската общност.

Разработена е и програма по подготовката на РБ за присъединяване към ЕС, съгласно постановление на МС No 47 от 10 март 1999г. На 29 и 30 март в Брюксел се състоя Осмото заседание на смесения Парламентарен комитет България - Европейския съюз и редица други дейности.

Безусловно наложително е спешно решаване на проблемите, свързани с адаптирането на българското законодателство към Европейското право. Налага се обаче ускоряването на тези процеси.

Литература

1. Цакер, Кр. Европейско право. - Сиби, С. 1998, с. 51-57; 63
2. Цакер, Кр. Европейско право. - Сиби, С. 1998, с. 51-57; 63
3. Редакционен. Европейският съюз - що е то? - Русия днес, 6-12.04.2001.
4. Серкеджиева, М. Повишаване на обществената информираност по проблематиката на план 2000 - в сб. Процесът на правна евроинтеграция като специфична част от цялостния интеграционен процес, спец. изд. на Института за икономическа политика, 1998.
5. Кодекс на труда. - ДВ 13, 28.03 2001.
6. Закон за околната среда - ДВ 13, 28.03.2001.
7. Закон за териториалното и селищно устройство С., - ДВ 1, 02.01.2001.
8. Серкеджиева, М. Повишаване на обществената информираност по проблематиката на план 2000 - сб. Процесът на правна евроинтеграция като специфична част от цялостния интеграционен процес, спец. изд. на Института за икономическа политика, 1998, с. 30-31.

BRINGING BULGARIAN LEGISLATION IN COMPLIANCE WITH EUROPEAN LAW IS A PREREQUISITE FOR SUSTAINED DEVELOPMENT

Dimitur Janev, Evstati Dimitrov
University of Forestry – Sofia, Bulgaria

SUMMARY

Adapting Bulgarian legislation requires understanding of the European Union, its agencies and their functions and solving the issues by the National Assembly the Council of ministers ministries and institutions in compliance with the European law for accepting Bulgaria in the European Union.