



Інформаційно-дослідницький центр Верховної Ради України

Інформаційна довідка та тему:

“ПРОЦЕДУРА РОЗГЛЯДУ ЗАКОНОПРОЕКТІВ У ІІ ЧИТАННІ ТА ЇХ ПОДАЛЬШОГО УХВАЛЕННЯ В ПАРЛАМЕНТАХ КРАЇН ЄС ТА США”

Довідку підготували
інтерни Програми
USAID РАДА:

Шилова Юлія

Кирилович Ілля

Засімович Ірина

Ніколенко Юрій

Катруліна Анна

Романюк Тетяна

Сітарський Богдан

Березень 2020

Довідки надаються народним депутатам України протягом двох тижнів з моменту отримання запиту. Через десять днів з моменту надання інформаційної довідки, за погодженням із замовником, вона публікується на веб-сайті ІДЦ. Інформація про те, хто замовив довідку, є конфіденційною.

Замовити інформаційну довідку можна через он-лайн форму за наступним посиланням

<https://forms.gle/trY3XtQMbUAEguNE8> чи QR-кодом.

Телефон для довідок: +380 50 443 61 97



ВСТУП

У даній аналітичній записці пропонується розглянути процес другого читання законопроекту у парламентах США та країнах-членах Європейського Союзу. Країни-члени ЄС були обрані з урахуванням їх форми державного правління задля репрезентації особливостей кожної: Німеччина (парламентська республіка), Франція (президентсько-парламентська республіка), Чехія (парламентська республіка з широкими повноваженнями президента), Велика Британія (парламентська монархія) та Норвегія (парламентська монархія із вагомим впливом уряду).

НІМЕЧЧИНА

1. Нормативно-правова база:

Процедура розгляду законопроекту у другому читанні регламентується *Регламентом Бундестагу*¹.

2. Процедура другого читання:

а) Розгляд у профільному комітеті:

Після проходження першого читання законопроект передається до профільного комітету задля підготовки тексту до другого читання. На прохання депутатської групи або 5 відсотків депутатів від складу парламенту може бути прийняте рішення двома третинами голосів депутатів, що присутні на засіданні, щодо розгляду законопроекту без його доопрацювання комітетом.

Розгляд законопроекту комітетом відбувається з урахуванням порядку денного та розкладу, ухвалених головою комітету. При цьому, через 10 тижнів після передачі законопроекту комітету, депутатська група або 5 відсотків депутатів від складу парламенту можуть вимагати від комітету доповідь про стан його розгляду та його передачу до сесійної зали.

Пропозиції до тексту законопроекту можуть бути внесені як членами профільного комітету, на розгляді якого знаходиться законопроект, так і депутатами, які не входять до складу цього комітету. Термін для внесення пропозицій визначається профільним комітетом самостійно. Якщо такий термін не був визначений або це неможливо зробити через певну причину, комітет має право надати свої висновки та пропозиції щодо законопроекту лише через чотири тижні після отримання законопроекту для розгляду.

Члени комітету можуть приймати рішення щодо відхилення або врахування запропонованих поправок та рекомендацій. Якщо парламентська група заперечує про відхилення певної рекомендації, то воно може бути винесено на голосування членів комітету.

Текст законопроекту до другого читання подається із запропонованими поправками, доповіддю щодо обґрунтування внесених поправок, зазначенням думки меншості та коментарями комітету з цього приводу.

Рішення щодо передачі законопроекту для розгляду у другому читанні приймається кворумом членів комітету. Таке голосування може відбуватися лише після фактичного розгляду тексту документу комітетом та прийняттям рекомендацій.

б) Розгляд законопроекту у сесійній залі.

Розгляд законопроекту у сесійній залі розпочинається із доповіді депутата профільного комітету та обговорення тексту законопроекту на другий день після розповсюдження тексту для другого читання серед депутатів.

¹ https://www.legislationline.org/download/id/2179/file/Germany_Rules_Procedure_Parliament_2003.pdf

Обговорення статей відбувається у тому порядку, у якому статті розташовані у тексті. Бундестаг може прийняти рішення щодо обговорення певних статей разом, зміни черговості обговорення статей. Голосування повинно відбуватися стосовно кожної статті, щодо якої мало місце обговорення.

Поправки до тексту законопроекту під час розгляду у сесійній залі можуть бути внесені принаймні одним депутатом Бундестагу, якщо обговорення предмету поправки ще не було завершено.

Якщо усі статті законопроекту були відхилені, законопроект вважається неприйнятним.

Якщо поправки були прийняті, то через два дні після надання депутатам тексту законопроекту із усіма прийнятими у другому читанні поправками законопроект може бути поставлений на голосування у цілому.

ФРАНЦІЯ

1. Нормативно-правова база:

Процедура розгляду законопроекту у другому читанні регламентується *Регламентом Національної Асамблеї*² та *Положенням Сенату*³.

2. Процедура другого читання:

Так як парламент Франції складається з двох палат: Сенат (верхня) і Національні збори (або Національна асамблея - нижня), які мають майже однакові законодавчі повноваження, то кожен проект закону або пропозиція обговорюється по черзі кожною з двох палат, щоб досягти згоди щодо положень. Якщо Національна асамблея не погоджує текст законопроекту або вносить поправки, він повертається в Сенат. Ця передача триває доки обидві палати не погодять ідентичний текст закону. Цей процес називається човник. Уряд наділений повноваженнями зупинити трансфер після двох читань у кожній палаті. Тоді Прем'єр-міністр вимагає засідання Спільного комітету з посередництва, який складається з семи членів від кожної палати, які шукають компроміс щодо спірних положень

а) Розгляд у профільному комітеті:

В залежності від мети, законопроект передають на розгляд одному з постійних комітетів кожної асамблеї (8 для Національних зборів та 7 для Сенату). Можна також звертатися до інших комітетів для надання консультацій та висновків. Існує також можливість створення спеціальної комісії або на прохання уряду, або коли виникає проблема юрисдикції між різними постійними комісіями.

Комітет призначає доповідача для кожного законопроекту, який проводить підготовчу роботу для розгляду законопроекту на засіданні комітету та робить доповідь. На засіданні комітету: заслуховується доповідь; розглядаються поправки зроблені доповідачем, членами комітету, іншими комітетами, парламентарями та урядом. За результатами обговорення в комітеті формується текст законопроекту та звіт до нього.

Якщо після першого читання текст законопроекту погоджено обома палатами, він передається президентові для затвердження. Якщо палати мають розбіжності щодо законопроекту й не ухвалюють ідентичного тексту, він передається на друге читання.

Правила подання поправок:

- Поправки мають бути представлені у письмовій формі і супроводжуватися коротким поясненням.
- Максимальний строк подання поправок за 3 дні до розгляду законопроекту в комітеті.

² <http://www.legislationline.org/documents/id/15076>

³ https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/Standing_orders_of_the_Senate.pdf

- Після першого читання поправки можуть стосуватися лише питань обговорюваних на першому читанні.

б) *Розгляд законопроекту у сесійній залі.*

Під час другого читання відбувається детальне обговорення на публічному засіданні (обговорюється кожна окрема стаття, розглядаються поправки), голосування та нова передача іншій палаті.

Обговорення кожної поправки завершується голосуванням. Поправки виносяться на обговорення й голосування головою палати, який у першу чергу звертається до найбільш радикальної поправки, що пропонує, наприклад, виключити обговорюваний текст. Якщо вона відхиляється, то потім розглядається поправка, яка найбільш істотно змінює текст проекту. Якщо поправка прийнята, то інші поправки, які їй суперечать, на обговорення не ставляться.

Палата може потім повернути проект для доопрацювання до комітету (комісії), і в цьому випадку можуть пропонуватися нові поправки, зокрема поправки до поправок, прийнятих раніше. Якщо палата схвалила проект в другому читанні, він повертається до комітету (комісії) для редакційної обробки, а потім подається на підпис президентові. Якщо палата не схвалює законопроект або вносить правки, він повертається на розгляд іншій палаті.

ВЕЛИКА БРИТАНІЯ

1. *Нормативно-правова база:*

Процедура розгляду законопроекту у другому читанні регламентується *Конституцією Великої Британії (частини 1-3)*⁴, *Закон про парламенти на строковий термін 2011 року (розділ 3)*,⁵ *Правилами та порядком роботи палати лордів*⁶, *Правилами та порядком роботи Палати громад*⁷.

2. *Процедура другого читання*

Уряд вирішує, де спершу буде представлено законопроект – у нижній чи верхній палаті. **Перше читання**⁸ – формальна процедура, без дебатів.

Друге читання – дебати, голосування, якщо уряд не може забезпечити голоси за законопроект у палаті, що буває рідко на цьому етапі, робота над законопроектом припиняється. Якщо законопроект не пройшов друге читання, то його відправляють на розгляд спеціальних комітетів, які створюються при кожній з двох палат. На цій стадії, з тексту закону можуть вилучати або додавати певні пункти, але заборонено докорінно змінювати його суть.

3. *Процедура третього читання та остаточне прийняття.*

Відразу після оголошення відбувається **третє читання**, під час якого не можна вносити зміни. Дві палати мають погодити законопроект до того як він стане законом. Закон вважається прийнятим, як тільки його зміст погоджують дві палати, і до парламенту надходить звітка про погодження його Монархом.

⁴ <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/political-and-constitutional-reform/The-UK-Constitution.pdf>

⁵ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents>

⁶ <https://www.parliament.uk/documents/publications-records/House-of-Lords-Publications/Rules-guides-for-business/Companion-to-standing-orders/Companion-to-Standing-Orders-2017.pdf>

⁷ https://publications.parliament.uk/pa/cm201919/cmstords/341/so_341_051119_web.pdf

⁸ Legislative process: taking a bill through Parliament <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>

4. Оцінка імплементації закону. Уряд готує меморандум про ефективність кожного закону та надсилає його відповідному комітету в Парламенті через три-п'ять років після ухвалення закону.

НОРВЕГІЯ

1. Нормативно-правова база:

Процедура розгляду законопроекту у другому читанні регламентується *Конституцією Норвегії (Розділ С – статті 49, 75, 68, 84)*⁹ та *Регламентом Парламенту Норвегії*¹⁰.

2. Процедура другого читання:¹¹

Якщо законопроект проходить перше читання, **перед другим читанням** має пройти інтервал не менше трьох днів. Протягом кожного з етапів розгляду законопроекту може бути висунута пропозиція повернути законопроект до комітету або перенести подальший розгляд питання на наступне засідання на тій самій сесії Парламенту. Пропозиція про перенесення питання на наступне засідання має бути розглянута і проголосована одразу.

Пропозиції щодо внесення правок може подавати Король або окремі депутати. Пропозиції мають бути доставлені до адміністрації парламенту не пізніше 8:30 ранку дня читання. Президія Парламенту вирішує, куди направити правки на розгляд. Можливі такі варіанти:

- а) їх направлено в Уряд без голосування;
- б) їх направлено до комітету;
- с) надано на розгляд депутатів для ознайомлення щонайменше на добу, потім законопроект потрапляє на порядок денний;
- г) правки прийнято одразу, за умови, що Президент або п'ята частина присутніх депутатів їх підтримують;
- д) їх відхилено або не розглянуто.

3. Третє читання та остаточне ухвалення.

Предметом для обговорення другого читання є підсумки першого. Якщо законопроект буде прийнято Парламентом вдруге, він отримує статус Акту Парламенту. Після підпису Короля і Прем'єр-міністра, Акт набуває чинності з дати, зазначеної в Акті або прийнятої урядом. Якщо законопроект не набере необхідну кількість голосів у другому читанні, відбудеться **третє читання**. Проміжок між першим та другим читанням є не меншим трьох днів. Парламент може відхилити рішення з попередніх читань, і внести зміни до попередніх редакцій законопроекту. У третьому читанні Парламент може прийняти ці поправки або остаточно відхилити законопроект.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17?q=grunnloven>

¹⁰ https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/english/rules_of_procedure_2017.pdf

¹¹ <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/Legislation/>

ЧЕХІЯ

1. Нормативно-правова база:

Процедура розгляду законопроекту у другому читанні регламентується *Конституцією Чеської Республіки (ст. 39-52)¹²*, *Законом № 90 від 1995 року «Про регламент Палати депутатів» (§§ 86-107)¹³*, *Законом № 107 від 1999 року «Про регламент Сенату» (§§98-113)¹⁴*, *Законом № 309 від 1999 року «Про Кодекс законів і Кодексу міжнародних договорів»*.

2. Процедура другого читання:

Законопроекти спочатку повинні бути передані на розгляд до Палати депутатів. Якщо Палата депутатів виражає згоду, то законопроект потім надсилається до Сенату для затвердження. Якщо Сенат схвалює законопроект, не пропонуючи жодної додаткової поправки, законопроект приймається як закон і надсилається на підпис Президенту. З іншого боку, якщо Сенат повністю відхилив законопроект або затверджує його за умови внесення змін, законопроект повертається до Палати депутатів для нового голосування. Якщо Палата депутатів схвалить такий законопроект, він надсилається Президенту для остаточного підписання. За винятком конституційних законів, президент може відмовитись підписати закон, який було передано йому парламентом. У такому випадку Палата депутатів повинна голосувати «за» або «проти» підтримки закону. На закінчення законодавчого процесу, опісля підписання закону президентом або у випадку подолання вето президента Палатою депутатів, закон оприлюднюють і публікують у Збірнику законів.

США

1. Нормативно-правова база

Процедура розгляду законопроекту у другому читанні регламентується Конституцією США¹⁵, Регламентом Палати Представників (Jefferson's Manual)¹⁶.

2. Процедура другого читання:

Після внесення законопроекту до палати Конгресу відбувається стадія **першого читання** – процедура надання документу назви. Потім він направляється до спеціального комітету. У палатах існують спеціальні (*select*) та постійні комітети (*standing*). Також палати можуть створювати спільні (*joint*) комітети. Наступний етап слухання в комітеті, як відкриті так і закриті. Після внесення та розгляду в комітеті, законопроект потрапляє на слухання до засідання Палати представників, і представник відповідального комітету готує доповідь, яка містить суть законопроекту¹⁷.

Після проходження першого читання законопроект передається до профільного комітету задля підготовки тексту до другого читання. **Друге читання** являє собою детальне, покрокове обговорення законопроекту на засіданні палати. Для прискорення розгляду Біллю та резолюцій передбачена спеціальна процедура «**Committee of the Whole**»¹⁸.

a) Розгляд у профільному комітеті:

¹² <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html#>

¹³ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-90>

¹⁴ <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-107>

¹⁵ https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm

¹⁶ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/HMAN-116/pdf/HMAN-116.pdf>

¹⁷ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>

¹⁸ <https://www.congress.gov/resources/display/content/How+Our+Laws+Are+Made+-+Learn+About+the+Legislative+Process#HowOurLawsAreMade-LearnAbouttheLegislativeProcess-ConsiderationandDebate>

Кворум складається зі 100 людей замість 218. Кожному відводиться 5 хвилин на коментарі та доповідь. Комітетське голосування відбувається різними способами: усним, по групах, за допомогою рахунку голосів, голосування «так» / «ні».

б) Розгляд законопроекту у сесійній залі.

Далі законопроект з внесеними поправками направляється до спеціального комітету Сенату. Відбувається процедура розгляду, можуть вноситися нові поправки. Потім законопроект знову направляється в Палату представників аби узгодити поправки внесені Сенатом, якщо вони є. В завершенні, більшістю з представників, якщо ці поправки приймаються, законопроект утверджується і передається на підпис президенту. Але якщо члени Палати представників не згодні на поправки утвержені Сенатом відбувається «процедура узгодження поправок».

ВИСНОВОК

Проаналізувавши проходження законопроекту у другому читанні відповідно до процедури парламентів вищезазначених країн-членів ЄС та парламенту США можемо зробити висновок, що вони мають наступні спільні риси: попередня підготовка законопроекту до другого читання у профільному комітеті із призначенням головного доповідача, можливість подання поправок та рекомендації усіма депутатами парламенту, а також голосування членів комітету щодо включення таких поправок до рекомендованого комітетом тексту законопроекту. Спільним також є те, що депутати повинні заздалегідь отримувати текст із поправками для можливості ознайомлення із ним, хоча терміни його надання відрізняються. Обговорення та голосування відбувається у сесійній залі усіма депутатами. У деяких випадках депутатам надається можливість вносити поправки до законопроекту під час його обговорення. Після процедури голосування у другому читанні законопроект може бути прийнятий відразу і в цілому або ж переданий для його підготовки до третього читання.

ТАБЛИЦЯ

| Парламент | Документ, яким визначається процедура розгляду законопроекту у другому читанні та його остаточного прийняття | Процедура розгляду законопроекту профільним комітетом (основні положення) | Процедура розгляду законопроекту у другому читанні та його остаточного прийняття на пленарному засіданні парламенту (основні положення) |
|------------------|--|---|--|
| Німеччина | Регламент Бундестагу. | Розгляд законопроекту комітетом впродовж 10-ти тижнів, внесення поправок та рекомендацій депутатами парламенту, розгляд цих поправок у комітеті (врахування або відхилення), надання тексту законопроекту із поправками, їх обґрунтуванням, запереченнями членів комітету до другого читання. | Постатейне обговорення та голосування на пленарному засіданні. Можливість депутатів внесення поправок під час пленарного засідання за умови, що обговорення предмету поправки ще не було завершено. У випадку прийняття законопроекту у другому читанні, текст договору із прийнятими поправками передається депутатам для підготовки до третього читання. |
| Франція | 1. Регламент Національних зборів; 2. Регламент Сенату та загальні інструкції Бюро. | Підготовча робота доповідача, експертиза в комітеті, розгляд поправок, формування тексту поправок або нових статей та звіту. | Обговорення на пленарному засіданні та голосування, прийняття законопроекту й передача його президентові на підпис або іншій палаті. |
| Чехія | 1. Конституція Чеської Республіки, ст. 39-52. 2. Закон № 90 від 1995 року «Про регламент Палати депутатів», §§ 86-107. 3. Закон № 107 від 1999 | Комітети парламенту після обговорення законопроекту представляють Палаті депутатів рішення, в якому пропонують або прийняття закону або його відхилення чи | Законопроекти спочатку повинні бути представлені на розгляд до Палати депутатів. Якщо Палата депутатів виражає згоду, то законопроект потім надсилається до Сенату |

| | | | |
|------------------------|---|--|--|
| | року «Про регламент Сенату», §§ 98-113. | зміни. На пленарному засіданні знову виступає заявник, потім доповідачі комітету, далі знову має місце загальне обговорення всього проекту. Після цього проект може бути повернений комітетам для повторного розгляду або відбувається детальне обговорення. До закінчення другого читання заявник може відкликати свій проект закону, пізніше – лише за згодою усієї Палати. | для затвердження. Якщо Сенат схвалює законопроект, він передається на підпис Президенту. З іншого боку, якщо Сенат відхиляє законопроект або затверджує його, за умови внесення змін, законопроект повертається до Палати депутатів для нового голосування. |
| Велика Британія | <ol style="list-style-type: none"> 1. Конституція Великої Британії (частини 1-3); 2. Закон про парламенти на строковий термін 2011 року (розділ 3); 3. Правилами та порядком роботи Палати лордів; 4. Правилами та порядком роботи Палати громад. | <p>Після розробки законопроект у відповідному урядовому департаменті, він йде на розгляд до Комітету з питань бізнесу та законотворчості. Комітет оцінює зміст законопроект та супровідних документів, його відповідність нормам міжнародного права та інше. Перед остаточним погодженням законопроект Комітетом перед представленням, може відбутися його попередня публікація з метою консультації з</p> | <p>Друге читання – дебати, голосування, якщо уряд не може забезпечити голоси за законопроект в палаті, що буває рідко на цьому етапі, робота над законопроектом припиняється. Якщо законопроект не пройшов друге читання, то його відправляють на розгляд спеціальних комітетів, які створюються при кожній з двох палат. На цій стадії, з тексту закону можуть вилучати або додавати певні пункти, але заборонено докорінно змінювати суть. Після закінчення роботи в комітетах, зміст</p> |

| | | | |
|-----------------|--|--|---|
| | | парламентськими комітетами та представниками громадськості. | поправок оголошують на засіданні палат. |
| Норвегія | Конституція Норвегії (Розділ С – статті 49, 75, 68, 84). Регламент Парламенту Норвегії. | Комітет розробляє свої рекомендації та подає законопроект назад до Парламенту. Пропозиції та рекомендації можуть подаватися Монархом або депутатами парламенту. У комітеті призначається доповідач з теми законопроекту. | Якщо законопроект проходить перше читання, то перед другим читанням повинен пройти інтервал не менше трьох днів. Предметом для обговорення протягом другого читання є рішення з першого читання. Якщо законопроект буде прийнято Парламентом вдруге, він вважається прийнятим й набуває статусу Акту Парламенту. Після підпису Короля і Прем'єр-міністра, Акт набуває чинності з дати, зазначеної в Акті або прийнятої урядом. Якщо законопроект не набере необхідну кількість голосів у другому читанні, відбудеться третє читання – знову з інтервалом у мінімум три дні. Якщо Парламент відхилив рішення з попередніх читань, і було прийнято рішення про внесення змін до певного моменту в редагуванні тексту законопроекту. У третьому читанні Парламент може прийняти ці поправки або |

| | | | |
|------------|--|--|---|
| | | | остаточно відхилити законопроект. |
| США | 1. Конституція США; 2. Регламент Палати Представників, Jefferson's Manual). | Заслуховування законопроекту. Передача до профільних комітетів. Відкриті та закриті слухання. Слухання на засіданнях Палати представників. Підготовка доповіді перед Палатою про суть законопроекту від відповідального голови комітету. | Обговорення на засіданні спеціального комітету, який був створений щоб спростити процедуру 2 читання. Заслуховування доповідей, голосування, прийняття поправок. Передача законопроекту до Сенату для узгодження. Знову передача до Палати представників для узгодження з поправками в Сенаті. Передача на підпис президенту. |