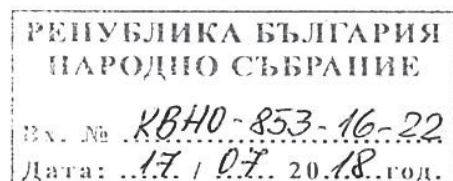




РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 01-00-66 /148-2/ 17 -07- 2018  
/моля цитирайте при отговор/

На Ваш № КВНО-853-16-22/05.07.2018 г.



ДО

Г-Н АНТОН КУТЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С  
НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
И ЖАЛБИТЕ НА ГРАЖДАНИТЕ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ОТНОСНО:** становище по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, № 854-01-58 от 29.06.2018 г., с вносител г-н Андон Димов Дончев и група народни представители

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КУТЕВ,**

Министерството на правосъдието изразява следното становище по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (Закона), № 854-01-58 от 29.06.2018 г., с вносител г-н Андон Димов Дончев и група народни представители:

I. Със законопроекта се предлага отмяна на разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Настоящата редакция на нормата гласи: „Референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се произвежда преди тяхната ратификация.“

Видно от представените мотиви, с отмяната се цели осигуряване на възможност за провеждане на референдуми по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, и след тяхната ратификация.

Съгласно чл. 14 от Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ) съгласието на Република България за обвързване с международни договори се изразява чрез ратифициране или чрез утвърждаване, приемане, присъединяване, подписване без последваща ратификация или утвърждаване, както и чрез размяна на документите, съставляващи договора.

На основание чл. 15, ал. 1 от ЗМДРБ, когато международният договор подлежи на ратифициране съгласно Конституцията на Република България, Министерският съвет предлага на Народното събрание да ратифицира договора със закон.

Член 85, ал. 3 от Конституцията на Република България (КРБ) предвижда, че ратифицираните от Народното събрание договори могат да бъдат изменени или денонсирани *само по реда, посочен в самите договори, или в съответствие с общопризнатите норми на международното право.*

Аналогична е разпоредбата на Член 42, параграф 2 от Виенската конвенция за правото на договорите, според която: „Прекратяването на договор, неговото денонсиране или излизането от него на една страна може да стане само в резултат на прилагане на разпоредбите на самия договор или на тази конвенция. Същото правило се прилага по отношение на спирането на действието на договора.“

В съответствие с чл. 149, ал. 1, т. 4 от КРБ Конституционният съд се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията *преди ратификацията им.*

Подобна разпоредба съществува и в чл. 218, параграф 11 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Текстът гласи: „*Държава-членка, Европейският парламент, Съветът или Комисията могат да поискат становището на Съда относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите. В случай на отрицателно становище от страна на Съда предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите.*“

Според чл. 87 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание по законопроект за ратифициране на международен договор текстът на договора не може да бъде изменен. Резерви към многостранен договор могат да се правят само когато те са допустими от самия договор.

В Решение № 5 от 29.09.2015 г. на КС по к. д. № 4/2015 г. се пояснява, че „Не е възможно по законопроект за ратификация на международен договор текстът на договора да бъде изменен чрез гласуване на предложение на второ четене. Правилото има своето основание предвид начина, по който се сключват международните договори и тяхното действие. Забраната засяга единствено предложенията относно текста на международния договор, не и законопроекта за неговата ратификация. (...) По-специално няма пречка, когато международният договор допуска да се правят резерви към него, предложеният текст на законопроекта да бъде променян или допълван. (...) Единственото, което трябва да се съобразява, когато се правят предложения за изменение и допълнение, е, че те не трябва да засягат текста на международния договор.“

Всичко изложено дотук навежда към заключението, че духът на правна норма като тази на чл. 9, ал 4 от ЗПУГДВМС е съобразен с идеята за постигането на стабилност в международните отношения, сигурност и предвидимост, залегнала в международните актове, по които Република България е страна, както и в цялото българско законодателство. Съответно предложението за отмяната на тази разпоредба противоречи на посочените принципи.

II. Относно предлаганото изменение по чл. 23, алинея 1 и алинея 3:

Действащият текст на чл. 23, ал. 1 от Закона гласи: *„Предложението, предмет на референдума, е прието, ако в гласуването са участвали не по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание и ако с "да" са гласували повече от половината от участвалите в референдума избиратели.“*

В хипотезата на правната норма са предвидени две предпоставки, които следва да са налице едновременно, за да бъде прието предложението, предмет на референдума, а именно:

1. В гласуването да са участвали не по – малко от участвалите в последните избори за Народно събрание и
2. Гласувалите с „да“ да са повече от половината от участвалите в референдума избиратели.

Предлаганата формулировка на вносителите на законопроекта е следната: *„Предложението, предмет на референдума, е прието, ако гласувалите с „да“ са повече от половината от участвалите в референдума избиратели и повече от половината от участвалите в последните избори за Народно събрание.“*

Тук също са налице две предпоставки, дадени кумулативно:

1. Гласувалите с „да“ да са повече от половината от участвалите в референдума избиратели и
2. Повече от половината от участвалите в последните избори за Народно събрание.

Видно от мотивите към законопроекта чрез изменението на чл. 23, ал. 1 от Закона предложението, предмет на референдума ще бъде прието, ако бъде подкрепено от повече от половината от участвалите в последните избори за Народно събрание, а не както досега – участвалите в гласуването да са не по – малко от участвалите в последните избори за Народно събрание.

Така на практика се намалява изборният праг, който според вносителите представлява неизпълним критерий и се явява една от основните причини за невъзможността за реализиране на референдум.

Този подход е приложен и по отношение на предложението за изменение на чл. 23, ал. 3 от Закона, като в мотивите се обобщава, че подобряването на тези критерии, ще направи закона работещ, а народа ще има повече възможности за пряко участие в управлението на страната. Направен е извод, че подобна законодателна стъпка ще повлияе положително на демократичния рейтинг на страната пред лицето на международната общност, ще повиши политическата отговорност на законодателя и ще облекчи демократичния процес, като

направи взимането на общественозначими решения по – достъпно, по – приложимо и по – справедливо.

Във връзка с тези заключения следва да отбележим, че един от упреците срещу представителната демокрация е, че народното представителство не е достатъчно представително. В този смисъл, ако при пряката демокрация не участват голям брой от правоимащите граждани, тогава тя не реализира общата воля на суверена и губи смисъл.

В приложената предварителна оценка на въздействие на Закона за изменение и допълнение на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление не са предвидени разходи за държавния бюджет. Считаме, че този извод е непотвърден. В правната наука е застъпено становището, че изборите като път към реализиране на представителната демокрация оскъпяват силно демокрацията, но ако пряката демокрация се прилага широко в управлението, ще има много повече гласувания и оскъпяването ще е още по-голямо.

В точка 2 от предварителната оценка на въздействие като заинтересовани страни по законопроекта са посочени всички български граждани. На основание чл.20, ал. 3, т. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА), когато при изработване на проекти на нормативни актове, за които частичната предварителна оценка на въздействието е показала, че може да се очакват значителни последици, каквито неминуемо ще настъпят след като всички български граждани са заинтересовани по законопроекта, е необходимо да се извърши цялостна предварителна оценка.

Тъй като не е изследвана причинно – следствената връзка между занижаването на прага валидност на референдума и по – честото прилагане на този инструмент, а от тук и въздействието върху бюджета, се налага изводът, че е необходимо това да бъде извършено чрез цялостна предварителна оценка на въздействието на законопроекта.

**С УВАЖЕНИЕ,  
ЦЕЦКА ЦАЧЕВА  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО**

