

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

Рег. № Т-72455, екз. № 1
30.12.....2013 г.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
ПРИ 42-ро НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Г-Н ЧЕТИН КАЗАК
На Изх. № КП – 353 -03-82/19.11.2013 г.

СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Законопроект за доброволчеството № 354-01-71/31.10.2013 г., внесен от Гинче Димитрова Караминова и група народни представители на 30.10.2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КАЗАК,

Във връзка с представения Законопроект за доброволчеството № 354-01-71/31.10.2013 г., внесен от Гинче Димитрова Караминова и група народни представители на 30.10.2013 г., Министерството на вътрешните работи след съгласуване с Министерството на външните работи и по реда на чл. 82, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, изразява следното становище:

1. Принципни бележки по законопроекта.

Създаването на национална законодателна уредба на доброволчеството кореспондира с определянето му като средство, допринасящо пряко за постигането на основните цели на политиките на ЕС - социално приобщаване, заетост, образование, развитие на уменията и чувство за гражданска принадлежност. При отчитане тези причини 2011 година е обявена за Европейска година на доброволческите дейности за насърчаване на активна гражданска позиция. Европейската година предоставя на Европейската комисия възможност да направи преглед на доброволческата дейност в Европейския съюз и на ползите от нея за обществото. Въз основа на това, в свое Съобщение до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите относно политиките на ЕС и доброволчеството /* СОМ/2011/0568 окончателен */ Комисията прави оценка на действията, които Европейският съюз и държавите-членки могат да предприемат за улесняване и насърчаване на доброволчеството, най-вече в трансграничен контекст.

Сред предизвикателствата пред доброволчеството, очертани от Комисията са:

- липса на ясна законодателна рамка: приблизително всяка пета държава-членка не разполага с ясна законодателна рамка и с ясни правила по отношение на доброволците и на доброволческата дейност;

- липса на национални стратегии за насърчаване на доброволческите дейности: необходимо е да бъдат създадени национални стратегии в областта на доброволчеството, които да обхващат следните аспекти: обучение, право на отпуск, социално осигуряване, право на обезщетение за безработица за трансгранични доброволчески дейности, настаняване и възстановяване на разходите на собствени средства;

- финансови ограничения: доброволческата дейност, макар и да се предоставя безвъзмездно, не е безплатна. Разчитащите на доброволческа дейност организации често са изправени пред недостиг на устойчиво финансиране;

- несъответствие между предлагане и търсене: засилващата се тенденция за превръщане на доброволческата дейност в професия води до известно несъответствие между нуждите на доброволческите организации и желанията на новите доброволци. Доброволците са готови да се включат в краткосрочни проекти, докато организациите се нуждаят от хора, които да се ангажират в дългосрочен план.

- липса на признание: уменията, натрупани чрез доброволческа дейност, не винаги са достатъчно признати или подобаващо оценени.

- данъчни спънки: в данъчно отношение държавите-членки третираят различно доходите/средствата за издръжка на доброволците, както и възстановяването на разходите, направени от тях по време на доброволческата дейност и др.

Въз основа на посочените предизвикателства, Комисията препоръчва:

- в държавите, които не разполагат със законодателна рамка по отношение на доброволческата дейност и в които няма силни традиции или култура на доброволчество, въвеждането на законодателна рамка би могло да бъде стимул да се подпомага развитието на доброволческата дейност;

- провеждането на изследвания и събирането на данни относно доброволчеството трябва да се насърчават на национално равнище. В този контекст се препоръчва използването на Наръчника на Международната организация на труда относно измерването на доброволческия труд и на Ръководството на ООН относно организациите с идеална цел;

- признаването на компетенциите и уменията, усвоени посредством доброволческа дейност, за опит, натрупан чрез неформално учене, е от съществено значение, защото служи като фактор за мотивиране на доброволците и установява връзка между доброволчеството и образованието.

- държавите-членки да премахнат пречките, които пряко или непряко възпрепятстват доброволчеството като цяло, и по-специално - трансграничното доброволчество;

- държавите-членки се приканват да дадат достъп на доброволци от други държави до схемите за доброволческа дейност на национално равнище, за да спомогнат за развитието на доброволчеството в Европейския съюз.

Представеният от вносителите законопроект е опит да се отговори на предизвикателствата, отправени от Комисията, чрез създаване на обща правна рамка на доброволчеството.

За да бъде предложено адекватно цялостно законодателно решение са необходими предварителни стъпки в посока очертаване на ясна визия/стратегия за доброволчеството, в която да са предлага решение на всички, очертани по-горе аспекти, свързани с доброволческата дейност.

В този смисъл, законопроектът съдържа само заявка за поставяне основите на такъв процес. В преобладаващата си част законопроектът включва принципи-декларации, които без необходимата конкретика не биха позволили ясно очертаване статута на доброволците (предвидено е насърчаване на дейността чрез финансови, икономически и др. стимули, определени от съответните закони, без паралелно да се предлагат съпътстващи законодателни решения, за да се гарантират и определят такива стимули).

В законопроекта отсъства яснота относно статута, задачите и дейностите на предвидените доброволчески формирания, които могат да се създават към органите на

изпълнителната власт и организациите на бюджетна издръжка. Не се определят еднозначно способите и условията за обучение на доброволците, признаване на тяхната квалификация, за възстановяване на направените от тях разходи и осигуряване на необходимата им издръжка, за тяхното социално осигуряване и др.

В допълнение, с представения законопроект не се отчитат и вече регулираните от други закони доброволчески дейности – Закон за младежта, Закон за защита при бедствия, Закон за Министерството на вътрешните работи. Като опит да бъде рамков закон, проектът не съдържа оценка на регулацията, дадена от специалните закони и не изяснява съотношението си с нея.

Не считаме, че проектът в представения вариант е постигнал търсените цели, а именно – ясно определяне на доброволческата дейност и изчерпателно регулиране на основните правни отношения, възникващи по повод доброволческата дейност.

2. По конкретните предложения, регламентиращи извършването на дългосрочното доброволчество като основание за получаване на разрешение за продължително пребиваване по ред, предвиден в Закона за влизането, пребиваването и напускането на Република България на граждани на Европейския съюз и членове на техните семейства (ЗВПНРБГЕСЧТС) и в Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ).

► Правото на свободно движение на гражданите на ЕС е първично право, произтичащо от Договорите, което се упражнява при условията и по реда, определени от вторичното законодателство на Съюза.

Със ЗВПНРБГЕСЧТС са транспонирани изискванията на Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите-членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и за отменяне на Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО. В съответствие с принципа за свободно движение, определен от Договорите като елемент от гражданството на Съюза и Директива 2004/38/ЕО в ЗВПНРБГЕСЧТС е регламентирано правото на пребиваване на гражданите на ЕС и членовете на техните семейства за срок до три месеца на територията на страната без никакви условия и формалности, освен да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

Пребиваването на територията на страната за период по-дълъг от три месеца е подчинено на едно от следните условия: гражданите на Съюза да са работници или самостоятелно заети лица; да притежават здравна осигуровка и необходимите финансови средства за покриване на разходите по пребиваването си и тези на членовете на семейството си, без да са в тежест на системата за социално подпомагане; да са записани в учебно заведение за обучение, включително и професионално и да разполагат със здравна осигуровка и достатъчни финансови средства за себе си и членовете на семейството за по време на пребиваването.

Правото на пребиваване обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава-членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза.

Извън конкретно визираните основания, свързани с осъществяването на трудова дейност или обучение, възможностите за дългосрочно установяване на гражданите на Съюза не са ограничени от целта на пребиваване, а са подчинени единствено на изискването за финансова обезпеченост на пребиваването, за да не се допусне превръщането му в тежест на системите за социална сигурност и при отчитане на допустимите ограничения в правото на пребиваване по съображения, свързани с националната сигурност, обществения ред или общественото здраве.

Следователно, правото на свободно движение на гражданите на ЕС, в т. ч. и за осъществяване на доброволческа дейност е гарантирано от Договорите, упражнява се при условията и при спазване на ограниченията, определени във вторичното законодателство на Съюза и релевантните национални разпоредби и не са налице основания за въвеждането в националното законодателство на специална хипотеза за предоставяне/разрешаване на право на пребиваване на граждани на ЕС, свързано с осъществяването на доброволческа дейност.

► С разпоредбата на чл. 24в от ЗЧРБ и съответните разпоредби от правилника за неговото прилагане, в националното законодателство са въведени изискванията на Директива 2004/114/ЕО на Съвета от 13 декември 2004 година относно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност.

Директивата е част от инструментариума на ЕС в областта на общата миграционна политика за установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което е гарантирано ефективното управление на миграционните потоци и справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки.

Основен акцент в директивата е насърчаването на мобилността на гражданите на трети страни, насочена към ЕС с учебна цел като ключов елемент за постигане на целите на Съюза да се насърчава Европа като цяло в качеството ѝ на световен център на високи постижения в областта на образованието и професионалното обучение.

В този смисъл в Директива 2004/114/ЕО „относно студентите“ се установяват задължителни разпоредби за приема на студенти от трети страни, като на държавите членки се предоставя избор дали да прилагат Директивата за ученици, доброволци и неплатени стажанти.

При отчитане императивните и част от диспозитивните разпоредби на Директивата, в ЗЧРБ са въведени основания за предоставяне на право на продължително пребиваване на студентите, стажантите без възнаграждение и ученици, приети на територията на страната за обучение в средната степен на образование в рамките на програма за обмен.

При обсъждане на предложението за допълване на ЗЧРБ с основание за предоставяне на право на пребиваване на граждани на трети страни, участващи в програма за доброволческа дейност, следва да се отчита обстоятелството, че съгласно Директивата предоставянето на такова право на пребиваване е в зависимост от преценката на държавите-членки.

Такава преценка следва да бъде предхождана от задълбочен анализ на обществено-икономическите и политически реалности, цялостна визия и оценка за доброволческата дейност, като резултати до момента и сфери на действие, както и сравнително-правен анализ на практиките в останалите държави-членки.

Предвид засиления миграционен натиск към страната ни и възникналата вследствие на това кризисна ситуация, както и предприетите действия за ограничаване на нелегалната миграция, законодателният подход в такава насока следва да бъде изключително внимателен.

Предвид на това както и изложените принципни забележки към представения законопроект, считаме че на този етап не са налице основания за допълване на ЗЧРБ съгласно предложението на вносителите.

Нормативна основа за преразглеждане на този подход ще бъде създадена след консолидиране на законодателството на ЕС в областта на легалната миграция.

Към момента законодателна преценка относно насърчаване на мобилността на доброволци от трети страни е приета в Закона за младежта, който определя осъществяването на доброволческа дейност от чужденци, получили разрешение за пребиваване за осъществяване на доброволческа дейност съгласно ЗЧРБ.

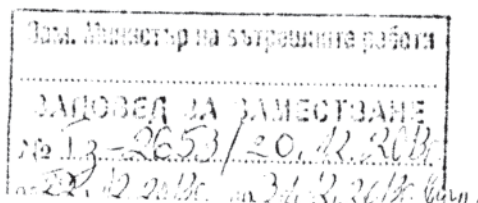
Независимо от установеното, с приемането на Закона за младежта не са направени съответни допълнения в чл. 24в от ЗЧРБ, отнасящи се до младежите доброволци – мигранти от трети страни.

Предвид на това, на този етап възможните допълнения в ЗЧРБ следва да бъдат разглеждани в контекста на синхронизиране с установеното то Закона за младежта, като и по повод внесения за разглеждане от Народното събрание проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за младежта № 302-01-41/18.11.2013 г., с който също се предлагат разпоредби, свързани с младежкото доброволчество

В обобщен план следва да се отчита, че от страна на ЕК са предприети действия за оценка и анализ на цялостния инструментариум, свързан с процедурите за прием на граждани от трети страни за целите на провеждане на научноизследователска дейност, в т.ч. и на Директива 2004/114/ЕО относно условията за прием на граждани на трети страни с цел образование, ученически обмен, безвъзмездно обучение или доброволческа дейност. Преразглеждането на посочените инструменти произтича от констатираните слабости и недостатъци, които се съдържат в тях и които засягат ключови въпроси по процедурите за прием, правата (включително аспекти, свързани с мобилността) и процесуалните гаранции.

В контекста на констатациите, че разпоредбите, които съществуват в момента, не са достатъчно ясни или правно обвързващи, не винаги съответстват изцяло на съществуващите програми на ЕС за финансиране и понякога не успяват да дадат разрешение на практическите трудности, пред които са изправени кандидатите, ЕК е представила предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети страни с цел научни изследвания, образование, ученически обмен, платен и неплатен стаж, доброволческа дейност и работа по програми „au pair“ /* COM/2013/0151 FINAL - 2013/0081 (cod) */.

Консолидирането и адаптирането правните инструменти на ЕС ще позволи преодоляване на различните практики и политики, прилагани от държавите-членки по отношение условията за прием на гражданите на трети страни и ще създаде необходимите предпоставки за актуализиране на националното законодателство в областта на легалната миграция.



ЗА МИНИСТЪР
ЗАМЕСТИК-МИНИСТЪР
НА ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ

ВАСИЛ МАРИНОВ

