

Изх. No 139./09.07.2020



ДО:
Г-жа Цвета Караянчева,
Председател на 44 Народно събрание

ДО
Г-жа Анна Александрова
Председател на Комисия по правни въпроси в 44 Народно събрание

ДО
Г-жа Менда Стоянова,
Председател на Комисията по бюджет и финанси в 44 Народно събрание

ДО
Г-н Георги Гьоков,
Председател на Комисията за взаимодействие с неправителствените организации и жалбите на гражданите в 44 Народно събрание

ДО
Г-н Борис Ячев,
Председател на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика в 44 Народно събрание

КОПИЕ ДО:

Г-н Бойко Борисов,
министър-председател на Република България

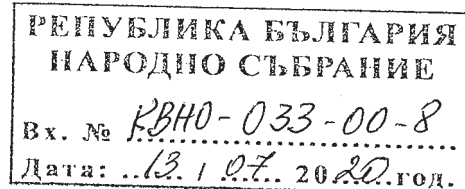
Г-н Томислав Дончев
заместник министър-председател

Г-жа Екатерина Захариева
заместник министър-председател по правосъдна реформа и министър на външните работи

Г-н Данаил Кирилов
Министър на правосъдието

Г-жа Диана Ковачева
Омбудсман на Република България

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на Закона юридическите лица с нестопанска цел, вх. № 054-01-60 от 1 юли 2020 г. от ПГ Обединени патриоти



УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Гражданските организации в България работят активно и последователно за защитата на правата и интересите на различни обществени групи, за подпомагане на гражданската активност и благотворителност и за отстояване на базови демократични принципи и ценности като добро управление, плурализъм на мненията и върховенство на правото. Наша основна роля е да бъдем и конструктивен коректив в процеса на вземане на решения. Затова участваме в обществените дебати, изразявайки гласа на различните членове на обществото, често на най-уязвимите, в името на това държавата да чува различните мнения и да взема информирани решения, които ще направят България едно по-добро място за всички. Този процес е немислим без открит диалог и партньорство с институциите, но тенденциите в последните години поставят под съмнение доколко такова е и тяхното желание. Особена тревога поражда внесеният от ПГ „Обединени патриоти“ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел, вх. № **054-01-60** от 1 юли 2020 г. В контекста на основното право на гражданите да се сдружават свободно, залегнало и в Конституцията на Република България, изпращаме настоящото становище по предложените със законопроекта изменения.

I. Относно предложените изменения, свързани със Съвета за развитие на гражданското общество

С приемането на уредбата за създаване на Съвет за развитие на гражданското общество като консултативен орган към Министерския съвет, държавата в лицето на законодателя поема ясен ангажимент за:

1. Постоянен диалог между изпълнителната власт и гражданския сектор – председател на Съвета е заместник министър-председател (към момента определен за тази роля е г-н Томислав Дончев);
2. Последователна политика за развитие на гражданския сектор – чрез Стратегия за развитие на гражданските организации и ежегоден план и отчетане на изпълнението ѝ;
3. Активно насърчаване на гражданските инициативи в полза на обществото чрез разпределяне на финансиране на конкурсен принцип, определено към бюджета на Министерски съвет, достъпно и за най-малките граждански организации, които работят в полза на обществото ни;
4. Събиране на информация и анализ за начина, по който се разходват публичните средства за гражданските организации, с цел определяне на ефективността на отпусканите средства.

С предложените в законопроекта изменения на практика държавата ще абдикира от поетите ангажименти, като:

- Се отмени възможността Съветът да събира и анализира данни за това как са разходвани държавните средства за подпомагане на дейността на различни неправителствени организации и какъв е общественият ефект от това;

- Се премахне определянето на финансов ресурс по бюджета на МС, който да се разпределя ежегодно на конкурсен принцип, по прозрачен и достъпен за всички граждански организации в обществена полза начин.¹

Според нас това е израз на нежелание от страна на вносителите на законопроекта да се развива изобщо държавна политика в областта на гражданския сектор – да се анализира как се разходват публичните средства², да се насърчават гражданските инициативи от организациите в обществена полза, като им се даде достъп до национално финансиране, което няма сложните и тромави процедури на финансирането по европейските програми. Именно практиката държавите да насърчават активността на неправителствените организации в полза на обществото е положителният пример на европейските държави, към който следва да вървим.

II. Относно декларирането на финансиране от чужбина

С предложения законопроект се иска създаване на чл. 40а и чл. 40б в ЗЮЛНЦ, според които гражданските организации в обществена полза да декларират пред Министерството на финансите чрез декларация³ и писмени доказателства в 7-дневен срок всяко получено финансиране над 1000 лв. от чужда държава, чуждестранно физическо или юридическо лице, с изключение на финансиране от Европейски съюз. Подалите такава декларация ще се вписват в Регистър на финансираните от чужбина юридически лица с нестопанска цел, а спрямо тях министърът на финансите да има правомощие за инициране на финансова инспекция по реда за Закона за държавната финансова инспекция. Предвидено е при неизпълнение на ЮЛНЦ да се налага имуществена санкция в размер между 500 и 2000 лв. по реда на Закона за държавната финансова инспекция. Освен това е заложено да се даде правомощие на министъра на финансите да поиска спиране на статута „в обществена полза“ служебно от Агенция по вписванията, а при повторно нарушение (неподаване на декларация) да се поиска прекратяване на организацията.

Според нас така предложените изменения са в пряко противоречие с Конституцията на Република България – чл. 44, Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) – чл. 11, Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за политически и граждански права – чл. 22 и 25, Конвенцията за правата на хората с увреждания – чл. 29, и други, които изрично регламентират **правото на сдружаване**, както и Препоръката на Съвета на Европа за правния статут на неправителствените организации в Европа⁴, Общите

¹ Действащата уредба в ЗЮЛНЦ по отношение на Съвета изключва възможността членовете на този Съвет и свързаните с тях организации да могат да кандидатстват с проекти за финансиране от този бюджет, което гарантира липсата на конфликт на интереси при определяне на приоритетите и правилата за финансиране (част от правомощията на Съвета) и разходването на средствата (с решение на МС по предложение на Съвета или определен външен изпълнител за целта).

² Съгласно Закона за държавния бюджет за 2020 г. има предвидени близо 98 млн. лв. по бюджетите на различните министерства, които в по-голямата си част се изплащат от министерствата като субсидии към конкретни юридически лица с нестопанска цел.

³ По образец, който не е публикуван – изготвя се от министъра на финансите след евентуалното приемане на законопроекта.

⁴ Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe: точка 50 казва, че неправителствените организации трябва да могат да

насоки за свободата на сдружаване на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Венецианската комисия⁵.

Предложените изменения не отразяват принципите на правото на Европейския съюз за равнопоставеност, еквивалентност и съразмерност, както се твърди в мотивите на вносителите на законопроекта, а напротив – те са дискриминативни, стигматизиращи, необосновани и несъразмерни. Липсват каквито и да било аргументи, които да налагат създаването на подобен регистър, като твърдението в мотивите, че „в условията на глобализация и поемането функциите на държавно управление от организациите от неправителствения сектор, осветляването на финансирането им е въпрос и на национална сигурност“ е несъстоятелно. Гражданските организации нямат и не могат да имат за своя цел поемане функциите на държавно управление, защото това противоречи на самата същност на неправителствения сектор. Той може да има единствено подпомагащи, консултативни и експертни функции. Подобни законодателни предложения са остро критикувани от международни организации, както и ясно определени като нарушаващи правото на Европейския съюз, защото:

- се ограничава правото на сдружаване – неоправданата административна тежест и санкции, които застрашават упражняването на правото на сдружаване, вместо да го насърчават ще имат смразяващ ефект върху всеки гражданин или общност, които поискат да създадат организация и да бъдат активни;
- се нарушава концепцията за свободно движение на капитали – не само в рамките на ЕС, но и трансграничното движение, като се внушава дискриминативното и стигматизиращо мнение, че всяка подкрепа, получена от чужбина, е подозрителна, а от там и организациите, получаващи финансиране от чужбина.

Преди по-малко от месец Европейската комисия спечели дело срещу Унгария в Съда на Европейския съюз в Люксембург⁶ по повод закона за прозрачността, който въвежда подобни ограничения за чуждестранното финансиране на гражданските организации. С **осъдително** решение по дело C-78/18 от 18.06.2020 г. Съдът ясно заяви, че законът в Унгария нарушава правото на ЕС.

III. Относно ежегодното деклариране на имуществото от страна на председателите и на членовете на органите за управление на гражданските организации (в

получават финансиране или нефинансова подкрепа „не само от публични органи в тяхната собствена страна, но и от институционални или индивидуални дарители, други държави или международни агенции.“

⁵ OSCE/ODIHR and Venice Commission: *Joint Guidelines on Freedom of Association, 2014*: „Сдруженията трябва да са свободни да търсят, получават и използват финансови, материални и човешки ресурси, независимо дали местни, чуждестранни или международни, за да постигат своите цели. В частност, държавите не трябва да ограничават или блокират достъпа на сдруженията до ресурси заради националността или страната, от която произхождат тези ресурси, нито да стигматизират тези, които получават ресурсите. Тази свобода може да бъде ограничавана само заради изискванията на закони, които се отнасят до митнически въпроси, валутен обмен, предотвратяване на прането на пари и тероризъм, както и законите свързани с прозрачността и финансирането на изборите и политическите партии, доколкото самите тези ограничения не противоречат на международните стандарти за правата на човека“ (т. 32).

⁶ Делото бе заведено от Европейската комисия, с три основни аргументи: законът в Унгария води до ограничаване на свободното движение на капитали – основополагащ принцип на Европейския съюз; дискриминация и ограничаване на финансирането на чуждестранното спрямо местното финансиране на неправителствените организации; нарушаване на правото на сдружаване: <https://bit.ly/2Z3w9wq>

обществена и в частна полза) пред Комисията за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ), когато юридическите лица са получили финансиране от чужда държава или чуждестранни физически или юридически лица, с изключение на финансиране със средства от Европейския съюз през предходната календарна година

С това предложение членовете на органите за управление на всички юридически лица с нестопанска цел необосновано се приравняват на лицата, заемащи публични функции. Това предложение противоречи изцяло на целта на ЗПКОНПИ, а именно – „лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите“ – чл. 2, т. 2 от закона. Не можем да приемем, че членовете на управителните съвети на гражданските организации следва да бъдат третираны като лица, заемащи висши публични длъжности, само защото организацията, в която членуват е получила финансиране от чужбина – в законопроекта няма изискване за това да е над определена стойност, т.е. и дарение от 50 лв. от чужбина би довело до задължение за членовете на органите на управление в организацията да подават декларация за имуществото си пред КПКОНПИ. Това предложение ще доведе не само до неоправдана административна тежест за организациите, но и до нарушаване на правото на личен живот, доколкото държавните органи трябва да се въздържат от всяка неоправдана намеса в личния живот.⁷ Това предложение е непропорционално, защото не може да бъде поставен знак на равенство между отговорността, която носи лице заемащо висша публична длъжност и лице, което участва в управлението на дадено гражданско сдружение. Организациите на гражданите (ЮЛНЦ) се създават, за да постигат общественополезни цели. ЗЮЛНЦ предвижда конкретни изисквания за публичност (чл. 18), прозрачност на процеса на вземане на решения (чл. 26-27, 31-32, 35, 40), отчетност на дейността и източниците на финансиране (годишния доклад по чл. 43) и ограничения при конфликт на интереси (чл. 28, 41). Всичко това дава достатъчна прозрачност за участието на едно лице в организации с нестопанска цел. Допълнителни административни тежести „по аналогия с лицата, заемащи висши публични длъжности“⁸ е на практика неоправдано и противоконституционно ограничение, което цели ограничаване свободата на сдружаване и в крайна сметка заглушаване на гражданските позиции в процеса на вземане на решения.

Предвид гореизложеното, Ви призоваваме да отхвърлите предложението Законопроект за изменение и допълнение на Закона юридическите лица с нестопанска цел, вх. № 054-01-60 от 1 юли 2020 г. Това ще даде ясен знак, че демократичността в България не е застрашена, Конституцията не е погазена и върховният законодателен орган на държавата не се използва като инструмент за ограничаване активността на гражданското ни общество.

С уважение:

Сте́ла Гачевска

Изпълнителен Директор, Фондация „Конкордия България“

bulgaria@concordia.bg



⁷ Осъдително решение по дело C-78/18 от 18.06.2020 г. от Съда на Европейския съюз в Люксембург срещу Унгария, според което Законът за прозрачността (с подобни на предложенията в цитирания законопроект за изменение в ЗЮЛНЦ правила) нарушава правото на Европейския съюз.

⁸ Из мотивите на вносителите на законопроекта.