

Изх. № 953/07.07.2020 г.

ДО:

Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА,

Председател на 44 Народно събрание

Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА

Председател на Комисията по правни въпроси
44-то Народно събрание

НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Членове на Комисията по правни въпроси
44-то Народно събрание

Г-ЖА МЕНДА СТОЯНОВА

Председател на Комисията по бюджет и финанси
в 44-то Народно събрание

НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Членове на Комисията по бюджет и финанси в 44-
то Народно събрание

Г-Н ГЕОРГИ ГЪОКОВ

Председател на Комисията за взаимодействие с
неправителствените организации и жалбите на
гражданите в 44-то Народно събрание

НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Членове на Комисията за взаимодействие с
неправителствените организации и жалбите на
гражданите в 44-то Народно събрание

Г-Н БОРИС ЯЧЕВ

Председател на Комисията за борба с корупцията,
конфликт на интереси и парламентарна етика в
44-то Народно събрание

НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Членове на Комисията за борба с корупцията,
конфликт на интереси и парламентарна етика в
44-то Народно събрание

КОПИЕ ДО:

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

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

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Български център за нестопанско право (БЦНП) е фондация в обществена полза, която подкрепя изработването и прилагането на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. Ние сме участвали в разработването и обсъждането на редица закони, имащи отношение към дейността на юридическите лица с нестопанска цел като Закона за юридическите лица с нестопанска цел¹, Закона за нормативните актове и други. Повече за нас и нашата работа може да намерите на www.bcnl.org.

Обръщаме се към Вас във връзка с внесеня Законопроект за изменение и допълнение на Закона юридическите лица с нестопанска цел, вх. № **054-01-60** от 1 юли 2020 г. от народни представители от ПГ „Обединени патриоти“. Като организация, следяща международните стандарти по отношение на правото на сдружаване и тяхното прилагане в България, сме обезпокоени от внесените предложения.

Според нас, предложенията на народните представители противоречат на българската Конституция и на международни актове, по които България е страна, и са в колизия с нормите на европейското право. Ако бъдат приети, те биха довели до **ограничаване правото на сдружаване, защото нарушават принципите на правовата държава и международните стандарти за обоснованост и пропорционалност при регулиране на условията, в които се реализира свободата на сдружаване.** Предложените ограничения нямат легитимна цел и не съответстват на необходимото в едно демократично общество. По същество, те въвеждат **дискриминация** между юридическите лица с нестопанска цел, както и между тази категория субекти и другите видове юридически лица, включително търговски дружества. Чрез подобна уредба **държавата би отстъпила от основно свое задължение - да насърчава гражданската активност и да подкрепя създаването на силно гражданско общество**, чийто стълб са именно гражданските организации. Законопроектът дава предложения за изменения в закони (ЗПКОНПИ и ЗДФИ), които **противоречат на целите на тези закони** - като неправилно се приравняват гражданските сдружения и лицата в техните управителни органи към бюджетните структури и лицата, които имат властнически правомощия. Въвеждането на допълнителна административна тежест „по аналогия с лицата, заемащи висши публични длъжности“² е на практика неоправдано и противоконституционно ограничение и ще доведе до ограничаване свободата на сдружаване. Тези предложения се правят **само месец след осъдително решение в съда на ЕС** срещу Закона за прозрачността на кабинета Орбан, като изрично в решението си Съдът обяви, че **подобни рестрикции ограничават правото на сдружаване и нарушават правото на ЕС.**

Направените предложения за промяна на ЗЮЛНЦ, ЗПКОНПИ и ЗДФИ можем да обобщим в три категории:

- 1. Въвеждане на изискване за допълнително и изрично деклариране на всяко получено финансиране от чужбина (с изключение ЕС) на стойност над 1000 лева;**

¹ Приемането му през 2000 г., както и изм. 2006 и 2016 г.

² Из мотивите на вносителите на законопроекта.

2. Приравняване на статута на ръководителите и членовете на органите на управление на организации, които са получили финансиране от чужбина, до положението на лица, заемачи публична длъжност чрез подаване на ежегодни декларации към КПКОНПИ;
3. Отказ от ангажимента на държавата да насърчава развитието на гражданското общество, като се премахва възможността за финансиране от бюджета на Министерски съвет на общественнополезни инициативи чрез ясна конкурсна процедура.

По т. 1: Въвеждане на изискване за допълнително и изрично деклариране на получено финансиране от чужда държава или чуждестранно физическо или юридическо лице на стойност над 1000 лева.

Предложението

Вносителят предлага въвеждане на нови чл. 40а и чл. 40б в ЗЮЛНЦ, които изискват юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) за осъществяване на общественнополезна дейност³ да подават декларация пред Министерството на финансите за всяко получено финансиране за дейността им в размер над 1000 лв., когато източникът на финансирането е чужда държава или чуждестранно физическо или юридическо лице, с изключение на получено финансиране със средства от Европейския съюз. Декларацията е основание за вписване в специално създаден Регистър на финансираните от чужбина юридически лица с нестопанска цел, като е предвидена делегация за приемане на наредба от министъра на финансите за специален ред за водене на този регистър. Предвижда се, че министърът или определено от него длъжностно лице може да възлага на Агенцията за държавна финансова инспекция извършването на финансова инспекция на ЮЛНЦ, които са получили финансиране от чужбина, по реда, предвиден в ЗДФИ. При неизпълнение на задължението по чл. 40а на ЮЛНЦ за осъществяване на общественнополезна дейност се налага имуществената санкция по чл. 32, ал. 2 от ЗДФИ⁴, като е предвидено издаване на наказателно постановление за това. Министърът на финансите може да поиска по партията на юридическото лице в Агенцията по вписванията служебно да се впише „с временно спрян статут в обществена полза“. Когато нарушението е извършено

³ По принцип, не става ясно дали така предвидените разпоредби не се отнасят и за организациите в частна полза, тъй като в чл. 2, ал. 4 е добавено, че глава трета не се прилага за организациите в частна полза, освен за посочените два текста – чл. 40а и чл. 40б.

⁴ Чл. 32. (1) (Доп. - ДВ, бр. 86 от 2007 г.) При упражняването на инспекционна дейност по този закон виновните длъжностни лица, както и лицата, които работят по граждански договори за управление и контрол, ако деянието не съставлява престъпление, се наказват:

1. (изм. - ДВ, бр. 15 от 2013 г., в сила от 1.01.2014 г.) за нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, ако не е предвидено наказание в съответния нормативен акт - с глоба от 200 до 2000 лв.;

2. за неосигуряване на достъп на финансовите инспектори до служебните помещения и до документацията - с глоба от 200 до 1000 лв.;

3. за непредставяне в определените срокове на органите на агенцията на документи, заверени копия от документи, сведения, справки, декларации за банковите сметки и писмени обяснения - с глоба от 200 до 300 лв.;

4. за представяне на неточни сведения, справки, декларации, документи и заверени копия от документи - с глоба от 200 до 400 лв.;

5. за други действия или бездействия, извън случаите по т. 2 - 4, които възпрепятстват финансовите инспектори при изпълнение на правомощията им - с глоба от 200 до 1000 лв.;

6. (нова - ДВ, бр. 86 от 2007 г.) за неизпълнение на указанията по чл. 18, ал. 1, т. 1 - с глоба от 200 до 1000 лв.;

7. (нова - ДВ, бр. 86 от 2007 г.) за неспазване на предвидения в чл. 18, ал. 2 срок - с глоба от 100 до 500 лв.

(2) В случаите по ал. 1, т. 1 на организациите и лицата по чл. 4, т. 2 - б се налага и имуществена санкция в размер от 500 до 2000 лв.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 86 от 2007 г.) При извършване на насрещни проверки по този закон виновните лица носят административнонаказателна отговорност за нарушения по ал. 1, т. 2 - 5.

повторно, юридическото лице може да бъде прекратено по реда на чл. 13, ал. 1, т. 3, б. "б" от Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

Според вносителя на Законопроекта промяната се налага, тъй като в „действащото българско законодателство, за разлика от другите европейски страни, липсва правна уредба, въз основа на която да се постигне прозрачност относно източника на средствата на финансиране на юридическите лица с нестопанска цел и тяхното предназначение“. В Законопроекта не е посочена друга легитимна цел, която да обуслова предложените ограничения.

Правото на сдружаване е основно лично право

Възможността правото на сдружаване да бъде осъществено свободно е гарантирано от правовата държава и е необходимо за едно демократично общество⁵. То е израз и изява на свободна воля и свободен избор и е защитено не само от българската Конституция и вътрешно законодателство, но и от редица международни актове, регламентиращи правата на човека, по които България е страна. Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за политически и граждански права, Конвенцията за правата на хората с увреждания⁶ и други изрично регламентират това право. Всяка държава следва да създаде достатъчно гаранции за свободното и демократично упражняване на правото, като е прието, че ограниченията могат да бъдат налагани само според приетите международни стандарти.

Единствените възможни ограничения на правото на сдружаване са изчерпателно изброени в чл. 11, ал. 2 от ЕКПЧ – те трябва да са „в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите“. Тези ограничения трябва да се тълкуват точно и стриктно. Дори и в случаите, когато правото се ограничава на някое от тези основания, Европейският съд за правата на човека прилага тест за пропорционалност - доколко наложеното ограничение е „необходимо в едно демократично общество“. Преценката за това включва преценка дали предложеното ограничение води до постигането на заявената цел и доколко по-малко ограничение на правото не е по-подходящо.

Според Венецианската комисия „ограничения на правото на сдружаване могат, обаче, да се сметат за преследващи легитимна цел **само ако те целят да предотвратят реална, а не само хипотетична заплаха**. Следователно всякакви ограничения може да бъдат направени единствено въз основа на предварителна оценка на риска, базирана на „правдоподобни доказателства“ за наличието на незабавна опасност за държавата или за демократичното общество.“⁷

Ограниченията на източниците на финансиране на едно сдружение са ограничение на правото на сдружаване

Изложените от вносителите мотиви за допълнителните изисквания при получаване на финансиране от чужбина не попадат в нито една от категориите допустими ограничения на правото на сдружаване, предвидени в чл. 11, ал. 2 на ЕКПЧ. Чл. 11 защитава не само възможността за създаване на сдружения, но и възможността тези сдружения да осъществяват дейност. **Ограничаването на източниците на финансиране на едно сдружение или въвеждането на допълнителни административни процедури във връзка с това, на практика е ограничаване на правото на сдружаване.**

⁵ РЕШЕНИЕ N: 10 от 6 октомври 1994 г. по конституционно дело N: 4 от 1994 г.

⁶ Чл. 11 ЕСПЧ, чл. 22, 25 МППГП, чл. 29 от КПХУ.

⁷ Доклад за финансиране на сдруженията

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)002-e)

По подобен начин, в **Общите насоки за свободата на сдружаване на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Венецианската комисия**⁸ се казва:

*„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).*

Стигматизиране на юридически лица с нестопанска цел, заради получаване на финансиране от чужбина

Множество международни институции, включително Венецианската комисия, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Съвета на Европа са изразявали притеснения във връзка със стигматизирането на гражданските организации, получаващи финансиране от чуждестранни източници. Венецианската комисия ясно заявява в становището си за Русия, че *„в светлината на безспорно много негативното значение на етикета „чуждестранен агент“, Венецианската комисия счита, че предизвикването на съмнения и недоверие в обществото към определени нестопански организации и тяхното стигматизиране влияе ограничаващо на тяхната дейност.“*⁹ Сред страните, които са критикувани за въвеждането или планираното въвеждане на подобни ограничения са Азербайджан, Египет, Киргизстан и Русия.

Специалният докладчик на ООН за правата на сдружаване и мирно събрание Маина Киай също изразява своето притеснение от негативното отношение към организациите, финансирани от чужбина - *“Специалният докладчик е изключително притеснен от засиленото очерняне и необоснованите обвинения към лица и организации получаващи чуждестранно финансиране“.* Той споделя и че е особено разтревожен от *„случаите на злонамерени словесни атаки, заплахи, физически нападения и дори криминални дела срещу активисти, които са обвинявани за връзки с чуждестранни лица въз основа единствено на факта, че те са получили финансиране от чужбина.“*¹⁰

Нарушаване на основните принципи, заложиени в договора за функциониране на ЕС

В Европейския съюз единствено Унгария (чрез Закон за прозрачността) се опита да въведе регистрация на организации, получаващи финансиране от чужбина¹¹. Тази инициатива беше

⁸ OSCE/ODIHR and Venice Commission: *Joint Guidelines on Freedom of Association*, 2014

⁹ Para. 61, Venice Commission Opinion on Federal Law N. 121-Fz on Non-Commercial Organisations (“Law on Foreign Agents”), on Federal Laws N. 18-Fz and N. 147-Fz and on Federal Law N. 190-Fz on Making Amendments to the Criminal Code (“Law On Treason”) of the Russian Federation (2014)

¹⁰ Para. 33, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (24 April 2013), UN Human Rights Council, A/HRC/23/39

¹¹ През 2017 г. Унгария приема закон, който е бил представен като акт, осигуряващ прозрачността на гражданските организации, получаващи дарения от чужбина (наричан Закон за прозрачността). Съгласно Закона тези организации трябва да се регистрират в унгарските съдилища като „организации, получаващи подкрепа от чужбина,“ в случай че в рамките на една година получават дарения с произход от държави членки или трети държави, надхвърлящи определен размер. При регистрация организациите следва да обявят и имената на донорите, чиято подкрепа надхвърля 500 000 форинта (около 1 400 евро), и точния размер на подкрепата. След това информацията се публикува в свободно достъпен публичен електронен регистър. Освен това засегнатите граждански организации

заклеймена от международната общност¹², а на 18 юни 2020 г. последва и **осъдително решение от Съда на Европейския съюз в Люксембург¹³**, който категорично заяви с **Решение по дело C-78/18 от 18.06.2020 г.**, че законът в Унгария нарушава правото на ЕС, мотивирайки се със следните аргументи:

- **Нарушение на концепцията за „свободно движение на капитали“, регламентирана в чл. 63, параграф 1 ДФЕС** – Съдът счита, че мерките, предвидени в Закона за прозрачност, са дискриминационно ограничение, защото се въвежда различно третиране на вътрешнодържавното и трансграничното движение на капитали, което на общо основание е забранено от правото на ЕС. Съдът аргументира позицията си, че мерките, предвидени в Закона за прозрачност не могат да се сметат за оправдани от съображения за обществен ред. Напротив – според Съда тези мерки са основани на дискриминационния принцип, че всяка подкрепа, получена от чужбина, е подозрителна. Допълнително, по този начин законът стигматизира определени организации, като създава условия за недоверие спрямо тях;
- **Ограничение на правото на сдружаване** – Според Съда мерките, предвидени в Закона за прозрачност, ограничават правото на сдружаване, защото значително затрудняват работата и функционирането на организациите, попадащи в обхвата му. Различното третиране на организации, които са отседнали в страната и тези, които са отседнали в чужбина и предоставят финансиране на унгарски НПО, е непряка дискриминация по признак националност;
- **Ограничение на правото на личен и семеен живот** - Съдът припомня, че публичните органи трябва да се въздържат от всяка неоправдана намеса в личния живот. Съдът отбелязва, че в случая задълженията за деклариране и огласяване, предвидени от Закона за прозрачността, ограничават това право.
- **Ограничение на правото на защита на личните данни** — Правото, закрепено в член 8, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС е свързано в известна степен с правото на зачитане на личния и семейния живот, постановява неразпространение на информация, свързана с определени или определяеми физически лица, към трети лица, независимо дали става въпрос за публични органи или за обществото като цяло, освен ако разпространението се извършва при справедлива обработка на данни, която отговаря на изискванията по член 8, параграф 2 от Хартата. Извън тази хипотеза споменатото разпространение, което представлява обработка на лични данни, трябва следователно да се счита за ограничаващо правото на защита на личните данни по член 8, параграф 1 от Хартата. В случая Законът за прозрачността предвижда огласяване на лични данни, за което Унгария не твърди да се извършва в контекста на отговаряща на посочените изисквания, обработка¹⁴.

Агенцията на ЕС за основни права (European Union Agency for Fundamental Rights), в своя доклад за предизвикателствата пред гражданските организации, работещи в сферата на човешките права, също критикува Унгария за приетия закон¹⁵. Нещо повече, правото на сдруженията да получават финансиране от различни източници е изрично потвърдено и в

следва да обозначат на интернет страниците си и на всички свои публикации, че са „организации, получаващи подкрепа от чужбина.“

¹² Становище на експертния съвет по нестопанско право към Съвета на Европа о отношения на унгарския закон, приет през юни 2017 г. <https://rm.coe.int/168070bfbfbb>

¹³ Делото бе заведено от Европейската комисия аргументите на 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/2Z3w9wg>

¹⁴ Повече за решението и последствията му за защита правото на сдружаване пред национални съдилища може да видите тук: <https://ecnl.org/how-can-eu-law-safeguard-csos-access-to-funding-a-landmark-decision/>

¹⁵ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf

Препоръката на Съвета на Европа за правния статут на неправителствените организации в Европа¹⁶, където точка 50 казва, че неправителствените организации трябва да могат да 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.“

В този смисъл, от направените предложения и техните мотиви не може да се изведе **нищо легитимна цел, нито необходимост** от въвеждане на ограничението с оглед на нуждите в едно демократично общество. **Важно е да се подчертае, че наличието на „чуждестранно финансиране“ само по себе си не води до поява на зависимост за получателите на финансиране и в никакъв случай не е показател за защита на чужди интереси.** Нека припомним, че в сферата на икономиката има дори Агенция за насърчаване на чуждестранните инвестиции. Резултатите от подкрепата, която България и нейните институции и организации получават от ЕС и други международни донори (включително и частни), са най-доброто доказателство, че произходът на финансирането не води до зависимост. Например, германските фондации Конрад Аденауер¹⁷, Фридрих Науман¹⁸ и Фридрих Еберт¹⁹, които се финансират основно с парите на германски данъкоплатци, подкрепят различни инициативи в България, включително на политически партии. Можем ли да твърдим, че тяхното финансиране е заплаха от чуждестранно влияние? Също така, **държавата, включително редица контролиращи институции – КПКОНПИ²⁰, МВР²¹ и други, получава огромно финансиране от чуждестранни източници. Може ли да твърдим, че те са зависими от чуждестранни интереси поради факта, че са получили подобно финансиране?**

По т.2: **Приравняване на статута на ръководителите на организации, които са получили финансиране от чужбина, до положението на лица, заемащи публична длъжност чрез подаване на ежегодни декларации към Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (КПКОНПИ)**

Предложението

Предложена е промяна в Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ), като категориите на задължените лица за деклариране на имуществото се допълват с „председателите и членовете на органите за управление на ЮЛНЦ по ЗЮЛНЦ, 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.“ Мотивите на вносителите на законопроекта са лаконични. Изтъква се, че по този начин ще се постигне допълнителен контрол върху средствата, „които се управляват публично, но и в лично качество от ръководителите на неправителствените организации“.

Предложението противоречи на целите на ЗКПОКОНПИ - да се противодейства на корупцията и да предотвратява незаконното забогатяване в резултат на престъпна дейност.²² Към момента,

¹⁶ Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe

¹⁷ <https://www.kas.de/bg/web/bulgarien>

¹⁸ <http://www.fnf-southeasteurope.org/>

¹⁹ <https://www.fes-bulgaria.org/bg/>

²⁰ <http://www.ciaf.government.bg/pages/view/norvejski-finansov-mehanizym-104/>

²¹ <https://www.mvr.bg/dmp/норвежки-финансов-механизъм-2014-2021>

²² Чл. 2 от ЗПКОНПИ: Чл. 2. Законът има за цел да се защитят интересите на обществото чрез:

1. ефективно противодействие на корупцията;
2. създаване на гаранции, че **лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите;**
3. предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него.

декларирането на имущество важи за лица, заемащи държавна служба, защото **целта е да се гарантира, че те няма да се облагодетелстват от своите властови позиции или служебно положение.** Няма как да се обоснове разширяване приложното поле за предварително деклариране към частни субекти, които не упражняват властнически правомощия. Подобна логика противоречи на общия принцип, че не частните субекти трябва да имат публично оповестено имущество, а тези, които заемат публични длъжности, тъй като управляват публични ресурси или упражняват властнически правомощия.

Гаранциите за прозрачност и публичност в ЗЮЛНЦ

Организациите на гражданите (ЮЛНЦ) се създават, за да постигат общи и обществени полезни 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). Членството в управителните органи на сдруженията също е публично в чрез публичния регистър на Агенцията по вписванията. Всичко това дава достатъчна прозрачност за участието на едно лице в организации с нестопанска цел.

ЮЛНЦ са задължени лица и по силата на Закона за мерките срещу прането на пари и Закона за мерките срещу финансирането на тероризма. Те имат задължения за деклариране на лицата, които се считат за техни действителни собственици, задължение в определени случаи да приемат вътрешни правила и правят оценка на риска, както и са задължени да прилагат съответни мерки за намаляване риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма.²³

Въвеждането на допълнителна административна тежест „по аналогия с лицата, заемащи висши публични длъжности“²⁴ е на практика неоправдано и противоконституционно ограничение и ще доведе до ограничаване свободата на сдружаване. Въвеждането на подобно изискване за деклариране на имуществото на частни субекти ще създаде необоснована административна тежест спрямо широк кръг лица - напр. родители на деца, страдащи от различни заболявания, хора с увреждания и др., които членуват и формират управителните органи на подобни организации и много други. Това ще наруши гарантираната им според Конституцията свобода на сдружаване, като de facto им наложи необосновани тежести при упражняването ѝ. Изискването ще засегне минимум 50 000 човека (членове на управителни органи), а ако се добавят и свързаните с тях лица, **пряко засегнати от тази разпоредба ще са поне 100 000 човека.**

На следващо място, подобна разпоредба поставя в **неравностойно положение ЮЛНЦ спрямо други частно-правни субекти, каквито са например търговските дружества** и техните управители. Основен принцип 7 от Препоръка 14 (2007 г.) на Съвета на Европа²⁵ гласи, че *юридическите лица с нестопанска цел трябва да имат същите права като другите юридически лица и трябва да са подложени на същите административни, граждански и наказателни задължения и санкции като останалите юридически лица.* В никоя друга страна, член на Съвета на Европа, включително и Беларус (която не е подписала Европейската конвенция за правата на човека), няма подобно изискване. По повод на предложение за въвеждане на подобно ограничение в Украйна изрично се изтъква, че то е **в противоречие с правото на сдружаване, забраната за дискриминация и правото на личен живот.**²⁶

²³ Чл. 11, ал. 4 и 5, чл. 98, ал. 4 и 5 от Закона за мерките срещу изпирането на пари.

²⁴ Из мотивите на вносителите на законопроекта.

²⁵ Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe adopted on 10 October 2007.

²⁶ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)006-e)

Ако критерият за въвеждане подобно изискване спрямо управителните органи на ЮЛНЦ е обстоятелството, че те разходват средства от чужбина, то такова изискване следва да важи и спрямо търговските дружества, получили средства от чужбина, които са в значително по-големи размери. Въведено докрай, подобно изискване би следвало да се разпростре и спрямо всички представляващи лица на субекти, които набират средства от чужбина – болници, училища, университети и много други, които често са обект на дарителски кампании от чужбина.

Изискването ръководителите и членовете на управителни органи на ЮЛНЦ да подават декларации за публичност на имуществото и доходите би било **в явно противоречие с принципите на законодателството в областта на защита на личните данни**. Член 8 от Европейската конвенция за правата на човека защитава **правото на зачитане на личния и семейния живот**²⁷. Алинея 2 дава възможните ограничения на това право:

„2. Намесата на държавните власти в упражняването на това право е недопустима, освен в случаите, предвидени в закона и необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите.“

Прехвърляне на важни правомощия за контрол върху дейността на ЮЛНЦ към изпълнителната власт

Една от целите при изработването и приемането на ЗЮЛНЦ през 2001 г. бе да се регламентират всички основни права и задължения в текста на закона, за да не се дава възможност на изпълнителната власт да разширява изискванията с подзаконова нормативна база. С предложенията на народните представители се предвижда наредба на министъра на финансите, която му дава сериозни правомощия по повод на регистъра, вписването в него и налагането на санкции, въвеждат се неясни термини (чуждестранни лица), бе да бъдат дефинирани в закона, а текстовете имат неясен обхват (в някои разпоредби се говори за организации в обществена полза, а в други за всички ЮЛНЦ).

Също така, се дава възможност за двойна санкция за едно и също нарушение (глоба и отнемане на статут), включително и възможност за прекратяване на ЮЛНЦ за незначително нарушение на закона. В Законопроекта се предвижда при неспазване на задължението за подаване на декларация при получаване на средства от чужбина да се налага имуществена санкция по Закона за държавната финансова инспекция и при поискване от министъра на финансите да се спре временно статута в обществена полза на организацията. Така се нарушава принципът за едно и също нарушение да не се налагат две санкции. При повторно нарушение се предвижда и възможността за прекратяване на юридическото лице. Тази санкция е несъразмерна с извършеното нарушение. Принудителното прекратяване на правен субект е възможно най-тежката санкция и затова предвидените хипотези в чл. 13 ЗЮЛНЦ следва да се прилагат ограничително. И това е така, тъй като юридическите лица с нестопанска цел, определени да извършват общественополезна дейност, са създадени, за да подпомагат развитието и утвърждаването на духовните ценности, гражданското общество, здравеопазването, науката, културата, да подпомагат социално слабите, инвалидите и лицата, нуждаещи се от помощ, да защитават човешките права, околната среда и други цели /чл. 38 ЗЮЛНЦ/.

²⁷ Подобно предложение беше направено и през 2013 г. от Яне Янев и групата на РЗС в Народното събрание, но след сериозни критики, то беше оттеглено в частта му за ЮЛНЦ. Поради факта, че за работодателските организации това предложение беше прието, се стигна до блокиране на работата на Тристранния съвет и впоследствие Народното събрание отмени изискването.

По т.3: Отказ от ангажимента на държавата да насърчава развитието на гражданското общество, като се премахва възможността за финансиране от бюджета на Министерски съвет на общественополезни инициативи на граждански организации чрез ясна конкурсна процедура

Предложението

С предложените промени се цели отпадане на всички дейности на Съвета за развитие на гражданското общество (СРГО), свързани с финансирането на гражданските организации с публични ресурси. Според мотивите на вносителите тази промяна се налага, тъй като актуалният текст на ЗЮЛНЦ е неясен и при определено тълкуване може да се смята, че СРГО ще „замести министерствата в дейността по разпределяне на държавното финансиране на неправителствените организации.“²⁸

Аргументът на вносителите на Законопроекта е несъстоятелен, защото с чл. 4 от ЗЮЛНЦ е създаден отделен механизъм за публично финансиране на гражданските организации, различен от финансирането по линия на отделните министерства, предвиждано ежегодно в Закона за държавния бюджет на Република България. Това е очевидно от самия начин на разпределяне на средствата – съгласно чл. 4 ЗЮЛНЦ ще се осигурява финансова подкрепа на проекти с обществено значение на ЮЛНЦ за осъществяване на общественополезна дейност, докато останалите средства по Закона за държавния бюджет на Република България са предвидени по бюджетите на различни министерства, които отговарят за тяхното разходване.

Съветът за развитие на гражданското общество

Механизмът за финансиране, предвиден в чл. 4 ЗЮЛНЦ отговоря на Общите насоки за свободата на сдружаване на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Венецианската комисия,²⁹ защото:

- Чрез него се дава възможност на гражданските организации активно да участват в изготвянето на правилата и политиките по държавно финансиране и подпомагане.³⁰
- СРГО, като орган отговарящ за разпределяне на финанси, е в известна степен независим от влиянието на правителството.³¹
- Предвидено е СРГО да създаде правила за разпределяне на средствата, в които да са заложили критерии, отговарящи на нуждите на гражданския сектор, което ще осигури прозрачност на процедурата.³²

Създаването на Съвета за развитие на гражданското общество (Съвета) е процес, който започна още през 2012 г. с приемането на първата Стратегия за развитие на гражданските организации. В мотивите на предложените промени на ЗЮЛНЦ през 2016 г. е ясно заявено, че конституирането на Съвета е важна крачка към създаване на работещ механизъм за диалог и взаимодействие между изпълнителната власт и гражданските организации. Съветът следва да бъде основен инструмент за вземане на решения и изработване на политики, които са от значение за развитието на целия сектор, а на свой ред и за обществото, в чиято полза организациите работят. В някои страни в Европа се създават специализирани структури за подкрепа на гражданското общество като Албания, Естония, Хърватия. В България също има много добри практики за финансиране на проекти на ЮЛНЦ за борба с домашното насилие, подкрепа на културни проекти и др.

²⁸ Стр. 12 <https://www.parliament.bg/bills/44/054-01-60.pdf>

²⁹ OSCE/ODIHR and Venice Commission: *Joint Guidelines on Freedom of Association*, 2014

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

³⁰ П. 207 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

³¹ П. 217 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

³² П. 208 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

В заключение, припомняме всичко това, защото искаме да подчертаем няколко важни обстоятелства и тенденции, които трябва да се вземат в предвид в настоящия момент:

- кризата, причинена от пандемията от COVID-19, създаде огромни предизвикателства, които налагат всички сектори в държавата да се мобилизират и да си взаимодействат в услуга на това да се вземат добри решения за благосъстоянието на всички; ние вярваме, че българските институции – парламент и правителство, приемат гражданския сектор, който има идеални цели, като партньор, а не като заплаха;
- гражданските организации са гарант за правата и свободите на всички, но и възможност гражданите да участват процеса на вземане на решения;
- страни, където в последните години има инициативи, насочени срещу свободата на сдружаване и финансирането на гражданските организации, не са пример за демократично и проевропейско развитие, и не би следвало да са пример и за България.

С тези аргументи настояваме народните представители да оттеглят или отхвърлят направените предложения с оглед противоречието им с основни принципи, зложени в Конституцията и международни актове, по които България е страна.

За връзка с нас: Надя Шабани, директор на БЦНП, електронен адрес: nadya@bcnl.org.

С уважение,

Надя Шабани,
Директор БЦНП