

**ДО**

**Г-жа Анна Александрова**

Председател на Комисия по правни въпроси  
44-то Народно събрание

**Копие до:**

**Членовете на Комисията по правни въпроси**

**Изх. № 930/07.10.2019 г.**

**ОТНОСНО: Законопроекти за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт: вх. N 954-04-160, внесен Валери Симеонов, Искрен Веселинов и Христиан Митев на 04.10.2019г., и вх. N 954-04-164 внесен от Волен Сидеров, Павел Шопов, Явор Нотев, Станислав Станилов на 04.10.2019 г.**

**Уважаема госпожо Александрова,**

**Уважаеми членове на Комисията по правни въпроси,**

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 цел<sup>1</sup>, Закона за социалното подпомагане, Закона за нормативните актове и много други. Повече за нас и нашата работа може да намерите на [www.bcnl.org](http://www.bcnl.org).

Обръщаме се към Вас във връзка с внесените Законопроекти за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, вх. № **954-04-160** и вх. № **954-04-164** от 4 октомври 2019 г. Като организация, следяща международните стандарти по отношение на правото на сдружаване и тяхното прилагане в България, сме обезпокоени от внесените предложения, ограничаващи източниците на финансиране на сдруженията на съдии, прокурори и следователи, което от своя страна води до ограничаване упражняването на самото право на сдружаване, гарантирано от българската Конституция и редица международни актове. Предложената нова алинея 3 към чл. 217 от Закона за съдебната власт чрез предложение № **954-04-160** въвежда изискването единствените източници на финансиране на тези сдружения да бъдат членският внос и имуществените вноски и дарения от членовете на организациите, както и средства по програми и фондове на Европейския съюз, както и средства по Финансовия механизъм на

---

<sup>1</sup> Приемането му през 2000 г., както и изм. 2006 и 2016 г.

Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм. Според мотивите, това ограничение „охранява обществения интерес“ и „независимост при изпълнение на задълженията от българските магистрати“. Още по-притеснителна е директната забрана в предложението с вх. № 954-04-164 по силата на закон въобще на участието на магистрати в граждански организации, с неподплатения с конкретни данни аргумент, че „практиката многократно показва, че чрез участието си в професионални и неправителствени организации магистратите често се оказват под изключителен натиск на външни интереси“.

#### **По отношение забрана за сдружаване на магистрати:**

##### *Правото на сдружаване е право на всеки гражданин*

Правото на сдружаване е основно лично право. Възможността то да бъде осъществено свободно е част от правовата държава и е необходимо за едно демократично общество<sup>2</sup>. 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 увреждания<sup>3</sup> и други изрично регламентират това право. Всяка правова 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 международно 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“. Записаните в член 11 изключения трябва да се тълкуват точно и стриктно. Дори и в случаите, когато правото се ограничава на основание на някоя от хипотезите, изброени по-горе, Европейският съд за правата на човека прилага тест за пропорционалност - доколко наложеното ограничение е „необходимо в едно демократично общество“.

##### *Ограничаване на гражданското участие*

Предложението да бъде забранено на магистратите да членуват в неправителствени организации не попада в нито едно от възможните ограничения според ЕКПЧ (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), и аргументите на вносителите не са достатъчни, за да покажат, че такова ограничение е „необходимо в едно демократично общество“. В България правото на сдружаване не е забранено за никого (при условията на чл. 5 ЗЮЛНЦ), включително за народните представители, членовете на въоръжените сили, полицията или държавните служители. Ограниченията на правата на една конкретна група лица и то без ясни аргументи е дискриминация по професионален признак.

---

2 РЕШЕНИЕ N: 10 от 6 октомври 1994 г. по конституционно дело N: 4 от 1994 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев (Обн., ДВ, бр. 87 от 25.10.1994 г.)

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

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) и ограничения при конфликт на интереси (чл. 28, 41). Всичко това дава в голяма степен прозрачност за участието на едно лице в организации с нестопанска цел. Всичко, което е в повече от това - като директна забрана за членуване в организации, е на практика неоправдано и противоконституционно ограничение, което цели да заглуши гражданските позиции в процеса на вземане на решения.

#### **По предложението за ограничаване на финансирането:**

*Ограниченията на източниците на финансиране на едно сдружение е ограничение на правото на сдружаване*

Предложението противоречи на основните принципи на свободата на сдружаване, която е гарантирана според чл. 44 от Конституцията на Република България и в чл. 11 от 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, на практика е ограничаване на правото на сдружаване по същество. Изложените от вносителите мотиви за ограничаване на финансирането на сдруженията на съдии и други не попадат в нито една от категориите допустими ограничения на правото на сдружаване, предвидени в чл. 11, ал. 2 на ЕКПЧ (по-горе са изложени подробно ограниченията по ал. 2).

Нещо повече, **правото на сдруженията да получават финансиране от различни източници е изрично потвърдено и в Препоръката на Съвета на Европа за правния статут на неправителствените организации в Европа<sup>4</sup>, 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.“**

По подобен начин, в Общите насоки за свободата на сдружаване на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Венецианската комисия<sup>5</sup> 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).*

---

<sup>4</sup> Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe

<sup>5</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission: *Joint Guidelines on Freedom of Association*, 2014

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

Изрично следва да се подчертае, че няма друга държава в Европа, в която да има забрана за получаване на средства от чуждестранни източници за неправителствени организации (възможно е в някои страни да има ограничения за религиозни организации или политическа дейност, но те не се отнасят за неправителствените организации в общия случай). Ограничения за чуждестранното финансиране като например предварителна регистрация (но не забрана) има единствено в Беларус и Азербайджан, които многократно са критикувани за тези ограничения от различни европейски и международни институции<sup>6</sup>. В Европейския съюз единствено Унгария въвежда изискването за регистрация на организации, получаващи финансиране от чужбина като такива. Тази инициатива беше заклеямена от международната общност<sup>7</sup>. **След няколко предупреждения към Унгария да не приема или да отмени този закон, Европейската комисия стартира включително и наказателна процедура срещу държавата, а впоследствие през декември 2017 заведе и дело срещу страната**<sup>8</sup>. Сред аргументите на Европейската комисия, за да заведе това дело са и:

- 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.

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 закон<sup>9</sup>.

През март 2019 г. Венецианската комисия публикува задълбочен доклад за финансиране на сдруженията<sup>10</sup>. В заключенията на този доклад (т. 147) изрично се подчертава, че намесата в правото на сдруженията да търсят и получават финансови и материални ресурси, трябва да бъде чрез метод, който в най-малка степен нарушава правото на сдружаване и при всички случаи **„директната забрана на чуждестранно финансиране или изискването за предварително разрешение от властите за получаване или използване на такова финансиране, не е обосновано.“**

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. 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 Аденауер<sup>11</sup>, Фридрих Науман<sup>12</sup> и

<sup>6</sup> Становище на Венецианската комисия по промените в Закона за неправителствените организации в Република Азербайджан, декември 2014, <https://rm.coe.int/1680306ff8>

<sup>7</sup> 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/168070bfbf>

<sup>8</sup> [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5003\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm)

<sup>9</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf)

<sup>10</sup> [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)

<sup>11</sup> <https://www.kas.de/bg/web/bulgarien>

Фридрих Еберт<sup>13</sup>, които се финансират основно с парите на германски данъкоплатци подкрепят различни инициативи в България. Можем ли да твърдим, че тяхното финансиране е заплаха от чуждестранно влияние?

**В заключение,** трябва да подчертаем, че 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. Настояваме народните представители да оттеглят или отхвърлят направените предложения с оглед противоречието им с основни принципи, заложи в Конституцията и международни актове, по които България е страна.

С уважение,

  
**Надя Шабани**  
Български център за нестопанско право

---

<sup>12</sup> <http://www.fnf-southeasteurope.org/>

<sup>13</sup> <https://www.fes-bulgaria.org/bg/>