



Български център за нестопанско право

гр. София 1000, ул. Добруджа № 6
тел/факс: (+359 2) 981 66 17, 988 81 66
info@bcnl.org
www.bcnl.org

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПРАВНИ СИСТЕМИ И ПРАКТИКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО*

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Доброволчеството е изключително важна част на всяко съвременно общество. Чрез него гражданите дават значителен принос за социалното и икономическо развитие на своите местни общности. Освен това разширяват влиянието и капацитета на нестопанските организации (НСО), а същевременно доброволците имат възможност да развиват собствените си умения. Този принос е изтъкван многократно чрез различни инициативи, целящи да насърчават доброволчеството в международен план и във всички европейски страни.¹

В допълнение, правителствата и НСО все по-ясно осъзнават колко е важна правната рамка за насърчаване и поощряване на доброволчеството като фактор, оказващ въздействие върху него. Ето защо някои европейски страни са стартирали инициативи за законодателни реформи с цел да създадат благоприятна среда за развитие на доброволчеството.

Този материал разглежда основанията за правно регулиране на доброволчеството и прави преглед на принципите, залегнали във всяка инициатива за правна реформа, целяща да създаде рамка за доброволчески инициативи. Документът ще разгледа и правните въпроси, засягащи доброволчеството, ще очертае препоръки, разработени от международни експерти и ще даде примери за това как някои закони, характерни за определена страна са дефинирали и регулирали доброволчеството. Чрез

* Изготвен от Катерина Хаджи-Мицева, юрисконсулт, Европейски център за нестопанско право (ЕЦНП) www.ecnl.org за Българския център за нестопанско право (БЦНП) по проект “Оптимистичен поглед към нестопанските организации и местните ресурси”, финансиран от Тръста за гражданско общество в Централна и Източна Европа, чрез Фондация “Помощ за благотворителността в България”.

¹ Международна година на Доброволческия корпус на ООН (2001 г.), Международен ден на доброволците (5 декември), Европейска среща за доброволчески действия (VoluntEurope), Национална конференция за доброволчеството – Хърватия, 2005 – Година на доброволеца – Великобритания и т.н. Съвет на Европа: Препоръка на Съвета на Министрите на страните-членки за насърчаване на доброволческата служба (1994 г.), Препоръка за усъвършенстване на статута и ролята на доброволците като принос от Парламентарната Асамблея към Международната година на доброволците 2001.

изследователски анализ материалът цели да подпомогне националните правителства и заинтересованите лица при разработването на местни реформи и да им съдейства да приемат най-подходящите политики, даващи възможност за развитие и максимално оползотворяване на пълния потенциал на доброволчеството.

II. ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО И ЗАКОНЪТ

Нормативната уредба е само част от по-широкия социален и институционален контекст, определящ разпространението на доброволчеството в дадена страна. Нивото на доброволчество зависи от множество други фактори, като например икономическата и политическа ситуация, имиджа и степента на развитие на третия сектор, установените традиции за доброволчество, пазарът на труда. Опитът на страните в цяла Европа показва, че правната рамка се превръща във важен фактор, когато различните нормативни актове или липсата на правна защита създават пречки и препятствия пред доброволчеството. Следователно новата тенденция, особено в страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) е не само да се постигне общественото признание за доброволчеството, а да се създаде правна среда, която да го насърчава. Няколко европейски държави вече приеха закони или отделни разпоредби, регулиращи доброволчеството, като например Чешката република, Унгария, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Полша, Португалия, Румъния и Испания. Други страни, включително Хърватия и Босна и Херцеговина, са в процес на разработване на подобно законодателство.²

Международните организации са осъзнали колко е важна правната рамка и призовават държавите да регулират и насърчават доброволчеството. Например, Резолюцията, приета от Генералната Асамблея на ООН: 6/38³ препоръчва страните да създадат “благоприятна фискална, законодателна и друга рамка, включително за организации на местно ниво и нестопански организации, занимаващи се с доброволчество по следните начини:

- (i) Въвеждане на благоприятно законодателство. Целта е да се насърчават и вдъхновяват гражданите да полагат доброволен труд, като това трябва да бъде въпрос на личен избор на индивида или организацията; освен това може да се улесни доброволчеството на служители. Могат да бъдат предоставяни данъчни стимули и субсидии за организации, както и покритие и защита против рискове, по подходящ за съответното общество начин;
- (ii) Улесняване изграждането на партньорства около дейности на гражданското общество на доброволни начала, включително такива за съвместно планиране, изпълнение и мониторинг. Това би могло да включва доброволчество на служители от частния сектор.”

² За задълбочен анализ на конкретните правни системи и инициативи за правни реформи в отделните страни, вж. www.icnl.org и www.ecnl.org

³ http://www.worldvolunteerweb.org/policy/international/resolutions/2002GA_A_RES_56-38/

Препоръката на Съвета на Европа No.R (94) 4⁴ също препоръчва на страните да дефинират доброволческата служба на национално ниво, подчертавайки образователните ѝ аспекти и значимостта ѝ за обществото.

Генералната Асамблея чрез Препоръка 1496 (2001) за подобряване на статута и ролята на доброволците в обществото: Принос от Парламентарната Асамблея към Международната година на доброволците 2001⁵ иска Комитета на Министрите да призват страните-членки да се опитат да “установят и премахнат в законите и практиките си всички препятствия, които пряко или косвено пречат на хората да полагат доброволен труд, и да намалят данъчното бреме, което поставя в неизгодно положение доброволчеството” и “да дадат на доброволците правен статут и адекватна социална защита, като същевременно зачитат тяхната независимост и премахват финансовите пречки пред доброволчеството”.

В процеса на стартиране на правни реформи възникват някои предварителни въпроси по отношение на връзката между нормативната уредба и доброволчеството, като например защо доброволчеството трябва да бъде регулирано, до каква степен трябва да бъде регулирано, трябва ли доброволчеството да бъде регулирано чрез отделен закон? Няма еднозначен отговор на тези въпроси, но опитът на страните, предприели реформи за защита и регулиране на доброволчеството може да даде полезни напътствия на онези, които планират да стартират подобни инициативи.

1. Защо доброволчеството трябва да бъде насърчавано и регулирано?

Доброволчеството носи много ползи на обществото като цяло и в частност на нестопанските организации. Най-важните могат да бъдат обобщени по следния начин:

Доброволчеството като социален феномен допринася за по-активното участие на гражданите в обществения живот, спомага за изграждане на мрежи на местно ниво и създава чувство за отговорност за решаване на проблемите в отделните общности. Неотдавнашни изследвания във Великобритания показват, че доброволчеството може “да направи общността по-щастлива” и да донесе по-голяма удовлетвореност от живота.⁶

Доброволчеството е фундаментална и незаменима част от инициативите на гражданското общество. На първо място, доброволците са важен човешки ресурс за организациите от третия сектор. Според Сравнителния изследователски проект на “Джон Хопкинс” доброволците представляват около 43% от работещите в

⁴ Препоръка No.R (94)4 на Комитета на Министрите на Съвета на Европа към страните-членки за насърчаване на доброволческата служба (1994)

⁵ www.assembly.coe.int

⁶ <http://society.guardian.co.uk/volunteering/story/0,8150,1308716,00.html>

гражданското общество в 35 проучвани страни⁷. Само в Полша, например, 87% от НСО зависят от доброволци.⁸ Освен това, ако приносят на доброволците под формата на отделяното от тях време се изчисли според средната заплата за областите, в които са заети доброволците, той надхвърля приноса, получен от парични дарения. Проучване, проведено в 24 държави е показало, че средната финансова стойност на доброволчеството представлява 65% от приходите от нестопанска дейност спрямо 35% парични дарения.⁹

Във Великобритания, приносят към икономиката от хора, полагащи формално и неформално доброволен труд в общността възлиза на 42.6 милиарда британски паунда за 2003 г.¹⁰ Тези индикатори показват, че доброволчеството като пряк ангажимент на гражданите носи не само социални, но и икономически ползи.¹¹

Доброволчеството предлага и възможности, особено за младежите и безработните, да развият или доусъвършенстват някои умения, да добият увереност и самочувствие, да бъдат обучени и подготвени да откликват на разнообразни възможности за трудова заетост. В допълнение, чрез доброволчеството възрастните хора могат да продължат да се ангажират и допринасят за общото благо и да чувстват, че уменията им все още се ценят. Това е важно за поддържането на тяхната жизненост и енергия, а същевременно допринася за поддържане на сътрудничеството и солидарността между поколенията.

2. Как законите се отразяват на доброволчеството?

Анализи на отделни страни показват, че неблагоприятната нормативна уредба може да постави сериозни спънки пред доброволчеството, тъй като много от националните закони възпрепятстват доброволчеството или не го подкрепят. Това е особено валидно за онези страни от ЦИЕ, в които доброволчеството не е неделима част от обществената култура. И обратно, в страните, където има добре установени

⁷ Виж “Глобално гражданско общество: Общ преглед”, Лестър М. Саламън, Сравнителен проект за нестопанския сектор на “Джон Хопкинс”, 2003 (www.jhu.edu/~ccss).

⁸ Сравнителен поглед върху националното законодателство за доброволчеството, Тарън Нелсън, Интер-американска инициатива за социален капитал, етика и развитие, Интерамериканска банка за развитие, юни 2005

⁹ “Доброволчеството в транс-национална перспектива: свидетелства от 24 държави,” Саламон, Лестър М. и Войчех Соколовски, Работни доклади на Сравнителния проект за нестопанския сектор на “Джон Хопкинс”, No 40. Балтимор: Център “Джон Хопкинс” за изследвания на гражданското общество, 2001 (www.jhu.edu/~ccss)

¹⁰ <http://society.guardian.co.uk/volunteering/story/0,8150,1308716,00.html>

¹¹ Стопанският принос към обществото от доброволчеството възлиза на 8% от брутния вътрешен продукт и може да достигне дори 14% от БВП, в зависимост от съответната страна. – Изследване на степента и ролята на доброволчеството – 1997 г. – Национален център за доброволчество, Д-р Гаскин и Дейвис Смит, цитирани в Доклада: Комитет за социални, здравни и семейни въпроси, Подобряване на статута и ролята на доброволците като принос от Парламентарната Асамблея към Международната година на доброволците 2001 г., Док. 8917 / 22 декември 2000 г.

© Български център за нестопанско право (БЦНП) и Европейски център за нестопанско право (ЕЦНП) 2005. Всички права запазени.

традиции на доброволчество, като например Великобритания или Германия, доброволството и доброволците са имплицитно защитени и интегрирани в различни нормативни актове.

Въпросите, свързани с нормативната уредба придобиват особена значимост за онези доброволчески дейности, които изискват ежедневен ангажимент за по-дълъг период. Множество закони засягат дългосрочните доброволци както пряко, така и косвено, като например трудовото и данъчно законодателство или законите за отговорността. Възможните проблеми, възникващи в резултат на липсата на правна защита варират от неправилно прилагане на трудовото законодателство, до данъчното облагане на времето, отделено за доброволчество; загуба на помощи за безработица; въпроси, свързани с отговорността; доброволци, работещи при опасни условия и незапознати с правата и отговорностите си. В Хърватия, например, някои организации дори споделят, че са имали трудности при регистрирането на “предоставяне на доброволчески услуги” сред уставните си дейности, тъй като поради липса на правна дефиниция, регистрационните власти не са били наясно какво се има предвид под “доброволчески услуги”.

Преди всичко националното законодателство трябва да дефинира и регулира доброволството, за да го признае, да предложи рамка за различните доброволчески схеми и да ги разграничи ясно от трудовите правоотношения. Отсъствието на правна дефиниция на “доброволец” и липсата на приети характеристики на “доброволческо споразумение” могат да доведат до третирането на доброволците като платени служители. Следователно всяко заплащане може да бъде сметнато за “възнаграждение” и НСО могат да бъдат третирани като неспазващи трудовото законодателство и изискванията за плащане на минимална работна заплата. В Латвия, например, НСО не са могли да възстановяват разходите на доброволци, тъй като това налага подписване на трудов договор. Но трудовият договор би превърнал доброволците в субекти на трудовото законодателство и разпоредбите за минимална работна заплата.¹² В Хърватия и Македония държавните инспекторати имат право временно да забраняват труд на работно място, където трудовата заетост не е започнала в съответствие със закона (т.е. страните не са подписали договор за заетост).

Липсата на правен статут може да доведе и до загуба на помощи за безработица. В Чешката република, служителите в Бюрата по труда са спирали помощите за безработица на безработни лица, ангажирани като доброволци, тъй като доброволческият труд е сметнат за незаконна заетост (макар и да не са получавали заплащане или други обезщетения в натура).¹³ По време на съставянето на закона за доброволството, едно хърватско министерство излиза със становище, че когато безработни лица желаят да полагат доброволен труд, обезщетенията за безработица трябва да бъдат временно прекратени за времето на доброволческия им ангажимент.

¹² Латвийското доброволчество: В търсене на благоприятна среда, от Реймънд Стивънс, SEAL, есен 2001 г.

¹³ Проект на Закон за чешките доброволци, от Войтех Тутр, SEAL, есен 2001 г.

Друга съществена спънка пред доброволчеството е данъчното третиране на възстановяването на разходите. Международните експерти¹⁴ са на мнение, че доброволците трябва да имат правото на възстановяване на всички резонни разходи, които са направили по време на доброволчеството си. В някои страни, обаче (напр. Швейцария, Белгия, Македония), възстановяването на разходите на доброволците подлежи на данъчно облагане, тъй като единствено възстановяването на разходите на служители е освободено от данък. Това е сериозна пречка пред набирането и мобилизирането на доброволци, тъй като организациите почти винаги страдат от недостиг на финансови ресурси. По подобен начин в Естония, ако НСО желае да покрие разходите на доброволец, трябва да направи това чрез трудов договор или вид граждански договор и всички плащания подлежат на данъчно облагане.¹⁵

В обобщение, правното признаване на доброволчеството е важно, тъй като гарантира, че доброволците са защитени, докато предоставят доброволчески услуги и ги разграничава от служителите. Нормативната уредба трябва да се стреми да премахва пречките, които възпрепятстват доброволчеството и да създава стимули, които да подпомагат и насърчават доброволчеството.

3. Колко регулиране е необходимо?

Регулирането на доброволчеството не е лесна задача и уроците от страните в целия регион могат да бъдат обобщени в следните точки, които не изчерпват темата.

Най-напред е важно да се осъзнае, че доброволчеството може да приема множество форми, от спонтанни квартални инициативи по конкретен повод до организирани, формални и дори договорно-обвързани ангажименти, които се извършват редовно или непрекъснато. Освен това доброволците могат да действат в групи, в рамките на международни програми, по собствена инициатива или по чужда молба. Следователно понякога е трудно или дори опасно да се регулират правно всички възможни форми на доброволчество. По мнението на експертите, законодателите трябва да се погрижат “законите със специални цели да не ограничават

¹⁴ Вж.: Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволчеството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г. МЦНП събра група международни експерти, за да направят подробна оценка на правните въпроси, засягащи доброволчеството в Европа, да обсъдят и изготвят сборник с добри практики *Препоръки и заключения по правните въпроси, засягащи доброволците* (www.icnl.org). Препоръките бяха приети и адаптирани за ползване в законодателството на Чешката република и Литва (първите страни в региона на ЦИЕ, приели закон или наредба в тази сфера), Хърватия, Босна и Унгария. www.icnl.org

¹⁵ Вж.: Доклад за страната относно правния статут на доброволците в Естония, проект на AVSO & CEV: Правен статут на доброволците, www.avso.org

възможностите за развитие на среда, благоприятстваща доброволчеството.”¹⁶ В противен случай цялата концепция ще бъде изкривена.

Следователно правителствата и НСО трябва да поставят ясни дългосрочни и преки цели за политиките, които искат да следват чрез регулиране на доброволчеството и да гарантират, че дори да регулират определен аспект на доброволчеството, не бива да забраняват съществуването на други форми (особено неформални или спонтанни доброволчески инициативи).

Второ, правната рамка трябва да улеснява, а не да контролира доброволчеството. Законът трябва да обезпечава защита и насърчаване на доброволчеството, а правните изисквания не бива да създават тежести и пречки пред доброволчеството. Свръх-регулирането на доброволчеството би създавало проблеми, тъй като може да възпрепятства спонтанните инициативи, да създаде бреме за малките НСО и да има възпиращ ефект върху доброволческия дух.

Трето, всяка държава трябва да реши дали и как да регулира доброволчеството въз основа на местните социални, културни и стопански условия. Особено важно е още в самото начало правителствата, в партньорство с НСО и други заинтересовани страни, да направят обстоен анализ на правните си режими и да установят какво е въздействието на местните закони върху доброволчеството, за да определят как биха могли да ги ревизират с оглед на местните потребности. Ако правната рамка възпира или възпрепятства доброволчеството, следващата стъпка е да се реши дали да се приеме отделен закон (каквото е случаят в Унгария, например), интегриран компонент на друг закон (напр. Латвия, Полша) или изменение на сегашното законодателство (напр. Литва), за да се премахнат препятствията.

И накрая, проектозаконите трябва да бъдат създадени в тясно сътрудничество между правителствата, НСО, експерти и други заинтересовани страни. Участието на множество заинтересовани страни ще гарантира, че законодателните инициативи са насочени към реалните потребности на доброволческата общност.

¹⁶ “Доброволчество и законодателство: ръководство,” изготвено от Междупарламентарния съюз, Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец и Доброволческия корпус на ООН.

III. СЪЩЕСТВУВАЩИ ПРАВНИ РАМКИ И ОБХВАТ НА РЕГУЛИРАНЕ

Няма универсален начин за регулиране на доброволчеството, най-вече поради естеството на доброволческите инициативи, но и поради различните цели, които страните се стремят да постигнат чрез законодателството. Това трябва да се вземе предвид при анализа на различните подходи. Целите на държавната политика спрямо доброволчеството определят обхвата на регулирането, конкретната форма на доброволчество, която ще се регулира и различните аспекти на доброволчески взаимоотношения, осигуровки, стимули и защита, които правната система ще предвиди за тази форма.

Ето защо законите, приети до момента в отделните европейски държави са много различни по отношение на дългосрочните и преки цели, които се стремят да постигнат, видовете доброволчество, които регулират и степента, до която желаят да регулират отношенията между доброволците и техните организации.

Чешка република

Законът за доброволческите услуги (2002 г.) дефинира само някои форми на доброволческа дейност и определя условията, при които чешката държава ще ги подкрепя. Законът предвижда наличието на ясна система и само доброволците, които попадат в рамките на тази система получават пряка правителствена подкрепа и защита. Съгласно този закон държавата дава акредитация на определени организации (наречени “делегиращи организации”) и тези организации подбират и обучават доброволци в определени области, подписват договори с тях и ги изпращат в “приемащите организации”. Държавните власти, организационните структури на държавата, властите и административните тела на звената за териториално самоуправление могат да ползват доброволчески услуги в рамките на целите, предвидени в Закона, и в този случай те придобиват статут на “приемаща организация”. За съжаление хиляди доброволци, които помагат в различни организации или извън рамката на подобни организирани дейности не се признават и защитават от закона.

Унгария

Законът за доброволчески дейности в обществена полза (2005 г.) също приема сравнително тесен регулаторен подход. Законът регулира извършването на “доброволчески дейности в обществен интерес” под шапката на различни видове юридически лица или “приемащи организации,” като организации в обществена полза, държавни институции и публични и частни организации, предоставящи услуги в социалната, здравна, образователна или културна сфера или работа с малцинствата. Законът изрично предвижда, че не засяга доброволчество в други видове организации или лица, или сфери на дейност извън обхвата на този закон. Но това означава също така, че подробният списък с придобивки и закрила, които се предвиждат по този закон не обхващат останалите видове доброволчество. Тъй като над половината от

регистрираните НСО нямат статут на организации в обществена полза, този закон на практика не покрива по-голямата част от НСО и техните доброволци. В допълнение, законът въвежда задължение за онези организации, които работят с доброволци, да се регистрират в съответното министерство; той очертава подробна и бюрократична процедура за регистрация и условия, при които може да бъде отказана регистрация. Организацията трябва да поддържа регистър на всички доброволци и да съхраняват данните за срок от 5 години след изтичане на правоотношението на доброволеца. Тези изисквания изглежда поставят ненужно голяма административна тежест върху доброволчеството. Унгарският закон е вероятно единственият, който регулира доброволческите правоотношения в подробни детайли.

Италия

Законът за общата политика по доброволчеството (1991 г.) очертава принципите и критериите, регулиращи отношенията между публичните институции и доброволческите организации¹⁷. Различните региони и автономни провинции трябва да следват тези принципи, когато регулират подобни отношения на съответните си територии. Регионалните власти в общи линии са приели сходни нормативни актове в духа на националния закон.¹⁸ Законът не се фокусира директно върху индивида като доброволец. Той като цяло е насочен към доброволчеството чрез дефиниция на доброволческите дейности и конкретни разпоредби, регулиращи работата на доброволческите организации и взаимоотношенията им с националната и местна власт. Законът дава известна защита и права на доброволците, като предвижда и някои задължения за доброволческите организации, напр. задължение да застраховат членовете си срещу болести и за отговорност пред трето лице, и разграничава доброволчеството от трудовите правоотношения.

Латвия

Доброволчеството в Латвия се регулира от Закона за сдруженията и фондациите (2003г.) Член 8 на този закон утвърждава правото на сдруженията и фондациите да наемат доброволци в изпълнение на уставните си цели, дава определение за доброволчество и предвижда общи правила във връзка с договорите, отговорностите и възстановяването на разходите.

Литва

Резолюция №1511 от 2001 г. регулира доброволчеството за целите, установени от Закона за благотворителността и спонсорството в рамките на нестопанските организации, публични институции и други юридически лица, които имат право да

¹⁷ Законът определя доброволческите организации като такива, които се сформират свободно, за да изпълняват дейности, определени по закон и които предимно или в значителна степен използват лични, доброволни и неплатени услуги на членовете си.

¹⁸ Вж.: Доклад за страната относно правния статут на доброволците в Италия, проект на AVSO & CEV: Правен статут на доброволците, www.avso.org

получават средства от благотворителност и спонсорство по горепосочения закон. Резолюцията се прилага и за доброволчество в политически партии и профсъюзи. В допълнение към тази резолюция, Законът за трудовите договори подчертава, че доброволството не се счита за незаконна работа.¹⁹

Люксембург²⁰

Законът за младежката доброволческа служба (1999 г.) създава правна рамка, приложима за млади доброволци, упражняващи общественнополезна дейност в рамките на нестопански и неправителствени организации. Целта на закона е да се насърчи социалната ангажираност на младежите, като се улесни упражняването на дейности от общ интерес, които могат да бъдат в тяхна собствена полза, в полза на други лица или да представляват образователен опит. За да се възползват от този закон, нестопанските организации трябва да получат акредитация от Министерството на младежта. Ангажиментите в доброволческата служба са ограничени до 6-12 месеца, а този период може да бъде скъсяван или удължаван само с разрешение на министерството. Другите видове доброволчество не са законово регулирани.

Полша

Законът за общественнополезна дейност и доброволчество (2003 г.) регулира доброволството в нестопанските и неправителствени организации, сдружения на звена на местното самоуправление, органи на публичната администрация и други юридически лица, субекти на този закон в рамките на общественнополезните им дейности. Законът се отнася и до онези полски доброволци, които извършват услуги за международни организации. Доброволците, наети от организации без статут на организации в обществена полза попадат извън обсега на този закон.

Португалия

Законът за доброволците 71/1998 регулира доброволческите дейности в полза на обществото и общността по линия на проекти и програми, разработени от подпомагащи организации в полза на отделни физически лица, семейства или общността. Подпомагащите организации са нестопански публични или частни юридически лица, които изпълняват критериите за наемане на доброволци и координиране на дейностите им. В допълнение, доброволческата дейност трябва да е от обществена или общностна полза и може да бъде развивана в сферите на гражданския живот, социалната дейност, здравеопазване, наука и култура, наследство

¹⁹ Член 17 на Закона за трудовите договори определя незаконната работа като работа, извършвана или извършваща се без трудов договор в съответствие със законоустановената процедура, независимо от наличието на специфични характеристики на трудов договор, както и работа от чужденци или лица без гражданство, които не спазват процедурата по наемане на работа, предвидена в нормативни актове.

²⁰ Информацията за люксембургското законодателство се основава на Доклада за страната за правния статут на доброволците в Люксембург, проект на AVSO & CEV: Правен статут на доброволците, www.avso.org

и защита на околната среда, защита на потребителите, сътрудничество за развитие, трудова заетост и професионално обучение, социална реинтеграция, гражданска защита, развитие на гражданското общество и социалната икономика, насърчаване на доброволчеството и социалната солидарност и други подобни сфери. Законът утвърждава и принципите на доброволчество, изброява правата и задълженията на доброволците и регулира взаимоотношенията с подпомагащите организации.

Румъния

Законът за доброволчеството (2001 г. и изменения през 2002 г.) насърчава и улеснява доброволчеството от страна на чуждестранни и румънски граждани, организирано от регистрирани обществени и частни нестопански организации, както и участието на младежи в международни доброволчески програми, изпълнявани от децентрализирани структури в тясно сътрудничество с националните власти, занимаващи се с младежки въпроси. Доброволческите дейности трябва винаги да се изпълняват по силата на писмен договор, което утежнява краткосрочното доброволчество или целевото доброволчество по конкретен повод. Румънският закон съдържа и отделни разпоредби относно доброволчеството по линия на Програма “Младеж” на общността.

Испания

Испанският Закон за доброволческия труд от 1996 г. предвижда, че доброволчеството трябва да бъде изпълнявано в рамките на конкретен проект или програма, разработена от обществени или частни нестопански организации. Дейностите трябва да бъдат общественополезни в някоя от следните сфери: социално подпомагане, граждански въпроси, образование, култура, наука, спорт, здравеопазване, както и икономическо развитие, защита на околната среда и насърчаване на гражданското общество и доброволчеството.²¹ В допълнение към испанския Закон, множество автономни общности също са разработили отделни разпоредби за доброволчеството. Следователно този закон е приложим само за национални и транс-регионални програми и за доброволци в сфери, попадащи под изключителната юрисдикция на държавата.²²

IV. ПРАВНИ ВЪПРОСИ, ЗАСЯГАЩИ ДОБРОВОЛЧЕСТВОТО

Обсъждането на различните правни въпроси, засягащи доброволчеството ще следва препоръките, приети от международните експерти и опита от работата с различни институции, разработващи политики в ЦИЕ по съставяне на нормативната уредба за доброволчество. Преди да се пристъпи към обсъждане на конкретни закони в

²¹ Регулиране и развитие на доброволческия труд в Испания, Мигел Анхел Кабра Де Луна, SEAL, есен 2001 г.

²² Доклад за страната относно правния статут на доброволците в Испания, проект на AVSO & CEV: Правен статут на доброволците, www.avso.org

отделните страни, важно е да се вземат предвид тези примери в светлината на общия контекст и целите, поставени от тези закони, както е описано в Раздел III.

1. Правен статут и дефиниция на доброволчеството

Много малко международни договори или документи дават насоки за основните характеристики, които трябва да се съдържат в правната дефиниция на доброволчеството. В Комюникето от Европейската комисия до Съвета²³ се посочва, че съществуват различни традиции и практики за доброволчество и те трябва да бъдат отчетени при регулирането му. Доброволчеството се определя като всякакъв вид доброволни ангажименти, притежаващи следните характеристики: “отворени за всички, неплатени, изпълнявани по собствена свободна воля, образователни (аспект на неформално обучение) и с добавена социална стойност.” В допълнение, доброволческата служба се определя като “част от доброволческите дейности и отличаваща се със следните допълнителни аспекти: фиксиран срок; ясни цели, съдържание, задачи, структура и рамка; подходяща подкрепа и правна и социална закрила.”

Конвенцията за насърчаване на транснационална дългосрочна доброволческа служба за младежи²⁴ регулира доброволческата дейност на лица в друга държава и дефинира доброволеца като “лице със законно местожителство в дадена Страна, което пребивава законно на територията на друга Страна за продължителен период от време, не по-малко от три месеца и не повече от дванайсет месеца, за да изпълнява доброволни дейности на пълно работно време.” Конвенцията подчертава и основните черти на всяко доброволческо правоотношение, като заявява, че доброволческата дейност е неплатена и се основава на свободно лично решение на доброволеца. Освен това доброволчеството не може да замени задължителната национална военна служба или платената трудова заетост.

Ръководството, разработено от Червения кръст предлага две дефиниции, които могат да дадат напътствия на националните законодатели:

- “Доброволчеството е група от дейности, извършвани от физически лица, сдружения или юридически лица, за общото благо, въз основа на свободен избор и без намерение за финансови печалби, извън рамката на трудова заетост, търговски правоотношения или държавна служба”, или
- “Доброволец е лице, което по собствен свободен избор предлага времето, труда и уменията си, епизодично или редовно, без да очаква друго обезщетение, освен

²³ Комюнике от Комисията до Съвета – Допълнение към Бялата книга за нов тласък за европейската младеж – Предложени общи цели за доброволчески дейности сред младежи в отговор на Резолюция на Съвета от 27 юни 2002 г. във връзка с рамката за европейско сътрудничество в младежката сфера COM/2004/0337

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0337:EN:HTML>

²⁴ Конвенцията за насърчаване на транснационална дългосрочна доброволческа служба за младежи (2000 г.) <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/175.htm>

възстановяване на резонни разходи и помощ за издръжка, необходима за изпълнение на задачите му като доброволец, в обществена полза, индивидуално или в рамките на неформални или официално регистрирани неправителствени нестопански организации или обществени структури, на национално или транснационално ниво”.²⁵

Всички закони в отделните страни като цяло дефинират доброволчеството като дейности, изпълнявани от физически лица въз основа на свободната им воля, в полза на други и безвъзмездно. Освен това, някои от националните закони посочват доброволчеството като нещо отделно от трудовата заетост. Според румънското законодателство, например, доброволческите дейности са “различни от трудовите правоотношения и правоотношенията, възникващи между работодател и платени служители”. Съгласно италианското законодателство, ролята на доброволец е несъвместима с всякакъв вид правоотношения работодател-служител, при които доходът се получава от организацията, към която принадлежи лицето. Унгарското законодателство внася изменение на Закон LXXV от 1996 г. относно трудовия надзор, за да разграничи доброволчеството, базирано на доброволчески договор, от трудовите правоотношения. Аналогично, както бе отбелязано по-горе, Литва внесе изменения в своя Закон за трудовия договор, за да разграничи доброволчеството от незаконната трудова заетост. Португалското законодателство утвърждава принципа на допълващия характер на доброволчеството сред основните му регулиращи принципи, които приемат, че доброволците не бива да заменят човешките ресурси, необходими за изпълнение на дейностите на организацията.

Румънското законодателство съдържа допълнителни разпоредби, за да разграничава трудова заетост от доброволчество и да не позволи злоупотреби с концепцията, като постановява, че:

“1. Сключването на доброволчески споразумения с оглед да се избегне сключването на индивидуален трудов или, според случая, граждански или друг обременителен договор е забранено;

2. Всеки договор, сключен в нарушение на настоящия закон от юридическите лица, споменати в алинея 1 по-горе, с цел да се избегне сключването на индивидуален трудов или, според случая, граждански или друг обременителен договор се счита за законово невалиден;

3. Участието в доброволчески дейности не се извършва за военна или друга алтернативна служба, заместваща военната, и не може да представлява еквивалент на платена работа.” ...

От гореспоменатите дефиниции е важно да се подчертаят следните черти на доброволчеството:

i. *Кой е доброволец?*

²⁵ “Доброволчество и законодателство: ръководство,” изготвено от Междупарламентарния съюз, Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец и Доброволческия корпус на ООН.

- Доброволецът е индивид, ‘физическо лице’. Доброволците не се изключват от съвместни действия в групи или в контекста на организирана група като сдружение. Но самата група, сдружение, или юридическо лице не бива да се разглежда като “доброволец”.²⁶
- Доброволецът може да бъде гражданин или чужденец, който работи на доброволни начала в тази страна. В Литва законът изрично посочва, че доброволството може да бъде извършвано от граждани на Литва, от чуждестранни граждани, пребиваващи в Литва и от хора без гражданство.
- Всяко лице може да бъде доброволец. Докладът на Комитета по социални, здравни и семейни въпроси заключава, че страните-членки на Съвета на Европа трябва да приемат политики, които да “насърчават чрез различни мерки участието на всеки в доброволчески служби, включително на малцинства в неравностойно положение от традиционно неинтегрирани групи: безработни лица, мигранти и хора с увреждания или възрастни хора”.²⁷ Но някои страни налагат известни ограничения относно лицата, които могат да бъдат доброволци. Обикновено се предвижда възрастова граница за доброволците, най-вече за да ги предпазят, но и в отговор на конкретните видове доброволчески правоотношения, регулирани от съответния закон. По силата на чешкото законодателство, доброволец може да бъде физическо лице над 15-годишна възраст, ако доброволческите услуги се извършват на територията на Чешката република или над 18-годишна възраст, ако доброволческите услуги се извършват в чужбина. В Литва лицата над 16 години могат да извършват доброволчески дейности само със съгласието на родителите или попечителите си. Същият закон определя и сферите и видовете дейности, които непълнолетните от различни възрастови граници не могат да извършват.

В Унгария законът разглежда не само доброволството на непълнолетни, но и на хора с ограничена дееспособност. Лице с ограничена дееспособност и непълнолетно лице над 10-годишна възраст могат да извършват доброволчески дейности. Законът предвижда следната допълнителна защита:

“(1) Лице под 18-годишна възраст или пълнолетно лице с ограничена дееспособност могат да извършват доброволчески дейности от обществен интерес, които отговарят на неговата възраст, физическо, душевно и морално развитие и способности и не представляват риск за здравето, развитието или изпълнението на задълженията му да посещава училище.

(2) Доброволец под 16-годишна възраст или пълнолетен доброволец с ограничена дееспособност не могат да извършват доброволчески дейности в обществена полза в чужбина.

²⁶ Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

²⁷ Доклад: Комитет по социални, здравни и семейни въпроси, Подобряване на статута и ролята на доброволците като принос от Парламентарната Асамблея към Международната година на доброволците 2001 г., Док. 8917 / 22 декември 2000 г.

© Български център за нестопанско право (БЦНП) и Европейски център за нестопанско право (ЕЦНП) 2005. Всички права запазени.

(3) Доброволец под 18-годишна възраст не може да извършва доброволчески дейности в обществена полза между 8 ч. вечерта и 6 ч. сутринта.”

ii. Видове дейности

Доброволството се счита за принос в натура (напр. време или услуги), но не и под формата на стоки, пари в брой или други ценни активи. Освен това доброволците трябва да имат право да предоставят всички услуги, разрешени от закона. В някои страни съществуват ограничения за някои услуги, които не биха могли да се извършват под фиксирана минимална цена (напр. правни консултации или медицински услуги). Когато законодателите имат за цел да регулират доброволството, те трябва да внимават да не пренебрегнат потенциалните ползи от всички възможни видове доброволчество. Международните експерти са на мнение, че е “изключително важно рамковият закон за доброволството да предоставя възможно най-обхватните и гъвкави дефиниции за доброволци и доброволчество”.²⁸

Почти всички закони съдържат постулата, че доброволството трябва да се извършва в обществена полза, но някои законодателства, като например португалското, дефинират по-конкретно и общественнополезните сфери на дейност (вж. по-горе Раздел III). По същия начин румънското законодателство дефинира като общественнополезни следните дейности: социално дело, социални грижи, защита на човешките права, здраве и здравеопазване, културни, образователни, обучителни, научни, хуманитарни, религиозни, благотворителни, спортни, екологични и социални и общностни дейности.

iii. Получател на доброволчески услуги

Като цяло доброволците предоставят услугите си в полза на друго лице, което не е свързано с тях или на по-широка общност, организация, юридическо лице, обществен орган или дори в общ интерес (напр. защита на околната среда). Съгласно румънското законодателство бенефициентът на доброволческата дейност може да е физическо или юридическо лице, в полза на което се извършва подобна дейност и се подчертава, че приемащата организация също може да е получател на доброволческия труд.

Испанското законодателство, например, изключва доброволческите действия, извършвани извън обществени или частни нестопански организации, по семейни причини или по силата на приятелство или съседство.²⁹ По същия начин в румънското законодателство се споменава, че “самостоятелни и епизодични доброволчески дейности, освен онези, които се извършват в рамките на взаимоотношения с юридически лица, свързани със семейни, приятелски или съседски взаимоотношения,

²⁸ “Доброволчество и законодателство: ръководство”. Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

²⁹ Регулация и развитие на доброволческата работа в Испания, Мигел Анхел Кабра де Луна, SEAL, есен 2001 г.

няма да се считат за доброволчество и следователно попадат извън обсега на настоящия закон.³⁰

iv. Свободен избор

“Свободен избор” означава (1) лична свобода на всеки индивид да реши дали да бъде доброволец и (2) степента, до която човек е склонен да се ангажира с доброволчество, без да е задължен или принуден от властите или по закон. Въпросът дали дадена дейност или ситуация може да бъде сметната за доброволческа трябва да бъде решен, като се направи преценка дали отказът да бъде извършена тази дейност би довел до определени последици за индивида и по този начин би повлиял на избора му дали да извърши дейността или не.

Този елемент на “свободен избор” е важна характеристика, която различава доброволството от друг вид дейности, които в някои ситуации могат да бъдат наречени “доброволчески”. Например, някои страни в региона квалифицират цивилната служба или чиракуването/стажанството като доброволчество. Цивилната служба е алтернатива на задължителната военна служба, а стажуването е вид професионално обучение, което се изисква в някои професии, преди полагане на професионални изпити (напр. по право, медицина). В други страни се води дебат дали тези две дейности могат да бъдат причислени към традиционното определение за доброволчество. Решаващият фактор, който подклажда този дебат е фактът, че както алтернативната военна служба, така и стажуването се извършват без заплащане.

В общия случай стажуването и алтернативната военна служба не би трябвало да се считат за доброволчество, макар и да не се заплаща възнаграждение за услугите. Ако “свободен избор” означава свободата човек да реши дали и доколко желае да полага доброволен труд, тогава всяко наказание или ущърб от неизпълнение на дейността ще е един от индикаторите, че тя не се изпълнява в резултат на “свободен избор”. Зад стажанството и алтернативната военна служба стои държавно задължение или изискване на образователна институция или професионална камара, която мотивира тези дейности. Наличието на подобно изискване не позволява те да бъдат квалифицирани като традиционна форма на доброволчество. Елементът на свободен избор, който е засегнат в случая, надделява над аспекта, че тези дейности се извършват безвъзмездно. Свободата на избор означава също така, че доброволецът може да прекрати дейността си във всеки един момент, или при условията, посочени в договора или друга форма на споразумение с приемащата организация. За отслужващите алтернативна военна служба и за стажантите има последици, ако не изпълнят поставените задачи.

В това отношение испанското законодателство предвижда, че доброволството трябва да се извършва от алтруистични подбуди, като израз на солидарност, и свободно, без да произтича от лично или правно задължение. Съгласно унгарския закон дейността не се счита за доброволна и общественополезна, ако се извършва в

³⁰ Доклад за страната относно правния статут на доброволците в Румъния, проект на AVSO & CEV: Правен статут на доброволците, www.avso.org

полза на лицето или на негов близък роднина, ако подобна дейност се предвижда по закон, основава се на решение на съд или се определя от други власти, и ако страните са се споразумели за подобна дейност по друго правоотношение. Законът дори дефинира детайлно подобни не-доброволчески споразумения в отделни членове.

Комюникето от Европейската Комисия до Съвета³¹ също подчертава, че алтернативната военна служба не е доброволческа дейност. Чешкото законодателство посочва, че изпълнението на военна служба или на алтернативна гражданска служба представлява пречка пред извършването на доброволчески услуги.

в. Без възнаграждение

Тъй като доброволчеството се счита за даряване на време и усилия, доброволческите услуги трябва да бъдат извършвани без възнаграждение. Полското законодателство дори изрично посочва, че “стойността на услугите, предоставяни от доброволци не представлява дарение за бенефициент по силата на Гражданския кодекс и данъчното законодателство.” Италианското законодателство изрично посочва, че доброволецът не може да получава заплащане по какъвто и да било начин, дори и от бенефициента. Според унгарското законодателство всяка финансова печалба от доброволец и/или близък роднина в резултат на доброволчеството се счита за възнаграждение. Португалското законодателство признава принципа на безвъзмездност като един от ключовите принципи, ръководещ доброволчеството. Този принцип в най-общ вид означава, че доброволците не могат да получават възнаграждение, нито безвъзмездна помощ или дарения, докато извършват доброволческа дейност.

Несъвместимостта на финансовото възнаграждение за извършваната дейност с доброволчеството не означава, че на доброволеца не могат да се възстановяват разходите, които възникват, докато полага доброволен труд. Трябва да бъде позволено да се възстановяват резонни разходи, свързани с извършването на услугите (напр. пътни разходи, нощувки, храна), за които е постигната предварителна договореност и които доброволецът поиска да му бъдат възстановени. Всички законодателства предвиждат възможност да се възстановяват разходи на доброволци, направени по време на изпълнение на дейността.

Разделителната линия между възнаграждение и възстановяване на разходите е много тънка. Ето защо законите трябва да изясняват, че възстановяването се извършва само за действително направени разходи. Ако на доброволците се плаща по фиксирана тарифа (дори да е по-ниска от пазарната стойност за съответната услуга), могат да възникнат проблеми с трудовото законодателство, тъй като ще е трудно такава

³¹ Комюнике от Комисията до Съвета – Допълнение към Бялата книга за нов тласък за европейската младеж – Предложени общи цели за доброволчески дейности сред младежи в отговор на Резолюция на Съвета от 27 юни 2002 г. във връзка с рамката за европейско сътрудничество в младежката сфера COM/2004/0337

<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0337:EN:HTML>

заплащане да се разграничи от възнаграждение и може да породи въпроси, свързани с данъчно облагане, социални помощи и минимална работна заплата.³²

В допълнение, в последните години все повече се разбира и цени ползата, която доброволците носят на общността. Ето защо някои законодатели започват да обсъждат възможността за създаване на стимули и награди за доброволчеството. Експертите са на мнение, че стига да няма договореност за подобни награди и да не бъдат очаквани при дадените обстоятелства, те трябва да бъдат позволени и не бива да се отразяват на правния статут на доброволеца.³³ Румънското законодателство предвижда, че доброволците имат право да получават почетни звания, медали и бонуси при условията, предвидени в закона. Унгарското законодателство позволява на доброволците да получават бонус, стига годишната сума на подобна парична сума да не надхвърля 20% от преобладаващата задължителна месечна минимална работна заплата. Но като цяло организациите трябва да избягват да предлагат финансови подаръци, тъй като те могат да се сметнат за заплащане. Това е важно не само с цел доброволците да бъдат различавани от платените служители, но и защото е в пряко противоречие с естеството на доброволчеството, което в основата си разграничава тази дейност от другите, тъй като се основава на добра воля, а не на очакване за финансови облаги. Ако определен доброволец трябва да получи възнаграждение, това може да повиши очакванията сред останалите доброволци, а в по-широк мащаб и в обществото. Подобни практики лесно могат да хвърлят сянка върху цялата концепция и в крайна сметка да доведат до по-зорко наблюдение от страна на трудовите инспектори, които ще държат да се уверят, че доброволчеството не води до трудови нарушения или избягване на данъчни задължения.

2. Доброволчески споразумения

Доброволците и организациите трябва да бъдат свободни да регулират спецификата на своите взаимоотношения. Правната рамка трябва да позволява на доброволците и организациите да дефинират отношенията си чрез официални споразумения и да дава общите принципи и насоки в този процес. Законите, обаче, не бива да се стремят да регулират съдържанието на подобни споразумения в детайли поради различните форми на доброволчество, които съществуват в практиката и поради различните обстоятелства, при които се извършват. В допълнение, признаването на доброволческите споразумения може да спомогне да се разграничат доброволческите от трудовите правоотношения. Това е особено полезно в случаите, когато държавните власти често тълкуват погрешно доброволчески отношения като неплатен труд. Трябва да се подчертае, че възможността да се сключи споразумение за доброволчество не бива да пречи на доброволците да предоставят доброволчески

³² Доброволчеството – дългата ръка на закона, Дебра Морис www.icnl.org/journal/vol2iss4/ar_morris1.htm

³³ Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволчеството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

услуги без изрично или писмено споразумение.³⁴ Последното е особено важно за краткосрочни доброволчески ангажименти.

Специфичните за дадена страна закони, особено в региона на ЦИЕ имат склонност да регулират детайлно доброволческите споразумения. Доброволството съгласно законодателството в Румъния има договорен характер и писмената форма е задължителна. Според чешкото законодателство доброволецът извършва доброволчески услуги на базата на договор, сключен с делегираща организация, който трябва да е в писмена форма в случай на дългосрочна доброволческа служба или в случай на краткосрочна доброволческа служба в чужбина.

В унгарското законодателство са заложили само най-общи насоки за това какво трябва да съдържа доброволческият договор: описание (съдържание) и място на доброволческата дейност в обществен интерес, поставеният срок за изпълнение на работата, почивката и паричната помощ, която се отпуска на доброволеца и третирането му в случай на прекратяване на доброволческия договор. Освен това се посочва, че доброволческият договор трябва да бъде писмен в случаите, когато: доброволството се изпълнява в продължение на поне 10 дни (при доброволците под 18-годишна възраст или пълнолетни с ограничена дееспособност, минимум два дни); доброволецът получава парична помощ; доброволецът извършва строителни дейности, изискващи строително разрешение; доброволството се извършва в чужбина; правото на някоя от страните на незабавно прекратяване е ограничено; по молба на доброволеца; ако се изисква от други закони и др.

В Литва, ако доброволец предоставя услуги повече от два последователни дни или в случай на събитие с продължителност повече от седмица, организацията трябва да попълни информацията в регистър, който съдържа името на доброволеца, дата на раждане, видове дейности, срокове и друга информация. В допълнение, по молба на една от страните, може да бъде подписан и писмен договор. Разпоредбите дават и образец за регистър и договор.

Съгласно полското законодателство доброволческите услуги се извършват в обема, обхвата и срока, определени в споразумението, което трябва да съдържа и клауза, позволяваща отмяна. По молба на доброволеца, бенефициентът е задължен да предостави писмен договор и също да издаде писмено удостоверение за услугите, предоставени от доброволеца.

Португалското законодателство определя, че взаимоотношенията между доброволците и организациите трябва да се ръководят от доброволческа програма, определяща: обхвата на доброволческите дейности, критериите за участие в дейностите, продължителността и формите на прекратяване; местата, където се извършва доброволството; вътрешни системи за информация и консултиране на доброволците; периодична оценка на резултатите; разработване на обучителни

³⁴ Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

дейности; покритие на риска и въпроси, свързани с отговорността; процедура за решаване на спорове и идентификация и сертифициране на доброволците.

Освен това някои законодателства определят общите условия, при които може да се прекрати доброволческият ангажимент (напр. Португалия, Унгария), докато други оставят този въпрос да бъде решен в договора (напр. Полша).

3. Права и задължения

Правната рамка трябва да съдържа разпоредби, които или определят конкретните права и задължения на доброволческите отношения, или изискват подобни права и задължения да бъдат регулирани чрез споразумение. Видът права и степента на регулиране ще зависят от вида на доброволчеството, регулирано от закона.

i. Права на доброволците

Всички законодателства трябва да приемат разпоредби, гарантиращи минимални права на доброволците, като правото да бъдат информирани за доброволческия им ангажимент, правото да им бъдат възстановявани разходите, правото да извършват дейности в безопасна среда, гаранция за запазване на помощите за безработица. В допълнение, правната система може да определи и други права и задължения, свързани със социални помощи, да създаде стимули за доброволчество или да включи доброволци във финансираните от държавния бюджет системи за социално осигуряване. На практика тези допълнителни ползи биха отговорили на общите цели, които държавата иска да насърчава посредством доброволческите схеми. В допълнение, разширените права в крайна сметка биха довели до повишени изисквания за отговорност и отчетност от страна на организациите и доброволците.

▪ Изискване за разкриване на информация

Доброволците трябва да бъдат информирани за правата, задълженията и специфичните особености на доброволческия ангажимент, преди да започнат дейността, за да могат да вземат информирано решение за конкретиката на доброволчеството и дали да се включат в доброволческото правоотношение. Изискването за разкриване на съществена информация относно доброволческия ангажимент е важно, тъй като гарантира, че (1) доброволците се ангажират с дейностите, които са очаквали или които са били мотивът за ангажирането им, (2) доброволците разбират какви са правата им и обстоятелствата, които определят тези права и (3) те са информирани за възможните опасности, които биха могли да възникнат от доброволческата дейност. Изискването за разкриване на информация спомага да се сведат до минимум всички потенциални недоразумения, които биха могли да възникнат във връзка с облагите, които доброволците или организациите могат да очакват, че ще спечелят от правоотношението (напр. доброволците да очакват обучение, организациите да очакват ангажимент на пълен работен ден, когато на доброволците се възлага да съдействат при осъществяването на дадено събитие). Освен това изискването гарантира, че са удовлетворени очакванията на доброволците

във връзка с възложените им доброволчески задачи (напр. дали ще бъдат ангажирани в сфера, свързана с техните умения и интереси или от тях ще се изисква да изпълняват административни задачи в офиса). Ако доброволческото задание не отговаря на очакванията на доброволците, това може да доведе до спад на ентузиазма и да обезсърчи доброволчеството. В допълнение, това изискване помага да се изяснят финансовите договорености, особено по отношение на възстановяването на резонните разходи (вж. по-долу). Изискването за разкриване на информация може да е част от писмен договор или да бъде съобщено на доброволеца преди започване на дейността. Международните експерти препоръчват в случаите, когато няма писмен договор информацията да е в текстова форма и да се връчва на доброволеца или да се поставя на видно място.³⁵

Задължението на организацията да информира доброволците се изброява като изрично тяхно право в няколко законодателства. В полското законодателство се предвижда задължение от страна на организацията да информира доброволеца за правата и задълженията му и да предоставя достъп до такава информация. По същия начин според унгарското законодателство организациите са задължени да предоставят информация и насоки относно дейността и да информират доброволците за всички възможности да придобият умения и знания. В Литва организациите трябва да инструктират доброволците за процеса, въпросите на безопасността и здравето, свързани с изпълнението на дейностите преди началото им. Съгласно чешкото законодателство доброволческият договор трябва да съдържа споразумение за подготвителното обучение, организирано от делегиращата организация, което да осигури на доброволеца и информация за възможните рискове, свързани с изпълнението на доброволческите услуги, които могат да представляват заплаха за живота или здравето му.

- Възстановяване на разходите

Законът трябва да дава право на доброволците да поискат да им бъдат възстановени разходите, направени във връзка с извършените от тях доброволчески услуги. Освен това подобно възстановяване трябва да е освободено от данъци. Това освобождаване би могло да е ограничено до нивото на резонните разходи по отношение на степента и интензивността на услугите им.³⁶ Освен това, макар че законът трябва да дава право на доброволците да получават възстановяване на разходите, той трябва и да им позволява да се отказват от това право, тъй като някои доброволци могат да не желаят разходите им да бъдат възстановявани или да искат да дарят не само време, но и да подпомогнат финансово извършването на дейността.

³⁵ Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволчеството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

³⁶ Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволчеството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

Някои законодателства дават общи насоки за това кои видове разходи могат да бъдат възстановени, а други подробно изреждат съответните разноски. Например, португалското законодателство посочва, че на доброволците трябва да се възстановяват всички суми, похарчени при упражняване на дейностите, ако са надлежно оправдани, в рамките на лимитите, установени от съответните органи. По аналогичен начин според италианското законодателство на доброволците могат да бъдат възстановени разходите, направени по повод на дейността в рамките на лимитите, определени от организациите, към които принадлежат доброволците. Латвийското законодателство също предвижда, че доброволците могат да получават възстановяване на разходите, поети по време на доброволчеството, ако тези разходи са упоменати в устава или в решение на управителния орган на сдружението или фондацията.

Според полското законодателство, организациите са задължени да покриват пътните и дневни разноски, свързани с изпълнението на дейностите съгласно правилата, приложими за служителите, както са определени в съответните нормативни актове. Организациите могат да покриват и други належащи разходи, поети от доброволеца, свързани с извършваните от него услуги в полза на бенефициента съгласно разпоредбите, описани в отделни нормативни актове, които се отнасят до работодателите. Освен това законът позволява на доброволците да освобождават организацията изцяло или частично от задължението да възстановява разходи, но това трябва да се извършва задължително в писмена форма. Литовската нормативна уредба посочва изрично разходите, които могат да бъдат възстановявани, например разноските за транспорт и храна, ако доброволчеството продължава повече от четири часа дневно; разходите за нощувка, пощенски и телефонни разходи, извършени извън офиса на организацията. Унгарското законодателство също изброява поименно всички разходи, които не се считат за възнаграждение, като: работно облекло, защитно оборудване или материали, транспорт, нощувка или храна, осигурени на доброволците или възстановяване на разходите за тях, разноските за ползване на лично моторно превозно средство в полза на приемащата организация, ваксинация, медицински преглед и други услуги за превенция на заболявания, разходи за обучение, осигуряване или възстановяване на разноски за храна, грижи и обучение на животното на доброволеца. Законът описва подробно и условията, при които доброволците могат да получават дневни разходи. Например, законът предвижда физическите лица, които са доброволци в повече от една организация да получават дневни разходи само от една организация в даден период, а доброволецът трябва да уведоми останалите организации за това споразумение.

- Социално осигуряване, застраховки, безопасни условия на труд

Социалните придобивки, като здравни и пенсионни осигуровки и застраховка срещу злополука са в сферата на трудовите правоотношения, тъй като са пряко свързани със заплатите или други форми на заплащане, които получават лицата. Доброволчеството е дейност, която не изисква възнаграждение и следователно обикновено не се покрива от тези системи. Социалните осигуровки не са въпрос, който трябва да се решава в случаите на нерегулярно, краткосрочно доброволчество или доброволчество на работещи или учащи. Страните, обаче, трябва да помислят за

заплащане на социални осигуровки на онези доброволци, които предоставят услугите си за по-дълъг период от време или на пълен работен ден. В общия случай, законодателството трябва да предостави възможност на организациите да предложат частно социално осигуряване на свои разноски и тези осигуровки не следва да подлежат на данъчно облагане. Освен това тези осигуровки не бива да се считат за възнаграждение и не бива да се отразяват на статута на доброволците.³⁷ Унгарското законодателство изрично посочва, че застраховките “Живот”, здравните осигуровки и застраховките срещу злополука или отговорност не се считат за възнаграждение.

В зависимост от целта на закона и вида на регулираното доброволчество страните трябва да обмислят включването на доброволците в държавните системи за социално осигуряване, които биха могли да се ограничат и прилагат само при доброволчество с конкретни общественополлезни цели.

Законите в страните трябва да гарантират, че работещите лица не губят придобивките, на които имат право в резултат на доброволческите им ангажменти. Както е отбелязано по-горе, това е важно, тъй като посредством доброволчество безработните лица могат да изградят умения и да станат по-подготвени да отговорят на потребностите на трудовия пазар, след като бъдат наети на работа. Освен това доброволството им дава възможност да повишат своя ентузиазъм и увереност в способността им да изпълняват определена работа в бъдеще. И накрая, доброволците трябва да бъдат защитени по отношение на мястото и условията, в които извършват услугите си. Те трябва да бъдат поставени при същите стандарти за безопасност, както и работещите, а организациите трябва да гарантират, че условията не са опасни за тяхното здраве и възможностите за злополука са сведени до минимум. Когато доброволческата дейност може да изложи доброволците на рискови условия, те трябва да бъдат изрично уведомени за това преди започване на дейността.

Законодателството в Португалия определя, че доброволците имат право да бъдат интегрирани в системата на доброволно социално осигуряване, в случай че не са включени в системата на задължителното социално осигуряване; да получават компенсации, субсидии, пенсии и други придобивки, определени в закона в случай на злополука или заболяване, настъпило по време на доброволството и да изпълняват доброволческата служба при здравословни и безопасни условия на труд. Полското законодателство дава право на доброволците да ползват здравно осигуряване въз основа на разпоредбите за общото здравно осигуряване и на обезщетение в случай на злополука. По-нататък законът задължава бенефициента да осигури застраховка против злополука на онези доброволци, които предоставят услугите си за не повече от трийсет дни. В допълнение, бенефициентът е задължен да уведоми доброволеца за всички рискове за здравето и безопасността, свързани с предоставяните услуги и за правилата за защита против рискове; както и да осигури на доброволеца на базата на правилата, валидни за работещите съгласно съответните нормативни актове, безопасни

³⁷ За повече информация относно отношението между социалните осигуровки и обезщетението, вж.: Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

и здравословни условия, включително съответните медицински прегледи, лична защита и обучение по здравословни и безопасни условия на труд. Законът дава право на доброволеца и да освобождава бенефициента от тези задължения; но подобно освобождаване трябва задължително да бъде извършено чрез уведомление в писмен вид. В Унгария организациите трябва да осигуряват безопасни и не-рискови условия и могат да сключват застрахователен договор, а доброволците могат да откажат да изпълняват дадена дейност, ако тя представлява пряка заплаха за живота, здравето или физическата им безопасност. Сключването и поддръжката на застраховка срещу злополука, здравни и други рискове е изброено сред минималните права, които трябва да съдържа договорът на доброволеца в Румъния. Италианското законодателство посочва, че доброволческите организации трябва да осигуряват членовете си, които извършват доброволчески услуги срещу злополуки и заболявания, като част от минималните разпоредби, пряко свързани с доброволците. В случай на дългосрочно доброволчество в Чешката република договорите могат да включват клауза, в която се посочва, че доброволците трябва да се регистрират за пенсионно осигуряване, ако отговарят на законните изисквания и че делегиращата организация трябва да заплаща най-малко минималната пенсионна осигуровка, ако подобни услуги се извършват средно по минимум 20 часа седмично.

- Други права

Някои законодателства предвиждат и други права за доброволците, които признават, че доброволците могат и трябва да получават изгода от ангажимента си. Това е особено важно за младите доброволци, които могат да развият определени умения и да бъдат обучавани за бъдеща работа. Например, португалското законодателство предвижда, че доброволците трябва да имат достъп до начални и текущи обучителни програми, за да усъвършенстват извършването на доброволчески услуги, да имат доброволчески документ за самоличност, да се отчита мнението им при вземане на решения, засягащи развитието на доброволчеството. Сред минималните права румънското законодателство предвижда и активното участие на доброволците в разработването и изпълнението на програмата, за която е сключен договорът и правото да бъдат зачислявани към дейности в съответствие с професионалното им обучение. Полското законодателство предвижда също така, че организацията–бенефициент може да покрива разходите за обучение на доброволците.

Някои законодателства, като чешкото и румънското, също така посочват, че доброволците трябва да имат право на равни възможности и третиране при извършването на услугите. Унгарският закон съдържа правила във връзка със защитата на данни, като предвижда, че организацията не може да разкрива информация за доброволеца пред трети страни, освен ако това не е уредено в закон или подобно разкриване не се изисква за целите на този закон.

- ii. Задължения*

В допълнение към правата, доброволците имат и някои задължения, които възникват от правоотношенията им. Фактът, че предоставят услуги на доброволна основа по своя собствена воля не ги освобождава от някои задължения, които могат да възникнат от доброволческите правоотношения, с които са се ангажирали. Това е

особено релевантно в случаите на официално, дългосрочно доброволческо правоотношение, тъй като помага да се обезпечи, че организацията и крайните бенефициенти действително получават услугата и гарантира добросъвестно изпълнение на дейностите. За тази цел португалското законодателство отчита отговорността на доброволците да упражняват дейностите, които са се ангажирали да изпълняват с оглед на очакванията, които са предизвикали у получателите на услугата като основен принцип на доброволчеството. В общия случай не е необходимо законите да регулират експлицитно всички задължения на доброволчеството и могат да оставят подробностите да бъдат регулирани в доброволческия договор. В зависимост от конкретния вид доброволчество, което се стремят да регулират, законите могат да изброят минималните задължения или да дадат обща рамка.

В Унгария доброволците са задължени да изпълняват дейностите си лично и в изпълнение на съответните нормативни актове, професионални и етични изисквания и инструкции на приемащата организация. Те трябва да опазват личните данни, търговски или други тайни, които могат да придобият при извършване на дейността. В Румъния доброволците са задължени да изпълняват задачите, възложени им от приемащата организация; да спазват конфиденциалност по отношение на информацията, до която имат достъп поради или по време на изпълнение на доброволческите дейности, да участват в организирани лекции, инициирани или предложени от организацията и да пазят ползваната от тях материална база.

Португалското законодателство предвижда следните задължения на доброволците: доброволците имат следните задължения: да спазват правилата на професионална етика, ръководещи упражняването от тях дейност, а именно да зачитат личния живот на всички бенефициенти; да спазват нормите, регулиращи функционирането на органите, с които си сътрудничат, да действат добросъвестно, безпристрастно и солидарно; да участват в обучителни програми, целящи да развият капацитет, свързан с дейността им; да осигуряват оптимално ползване на ресурси и стоки, инструменти и оборудване на тяхно разположение; да си сътрудничат с персонала на организациите; да се въздържат от действия като представители на организацията, освен ако не са получили разрешение за това; да гарантират, че ще могат да изпълняват дейностите си в съответствие с приетата програма и да използват надлежно идентификацията си като доброволци при изпълнение на дейността.

4. Отговорност

Важно е в правната рамка да се обърне внимание и на въпроса за отговорността, тъй като в нея не само се защитават трети страни от (не)предумишлени щети, но и доброволците от щети или наранявания, които могат да причинят. Като цяло въпросът за отговорността в случай на доброволчество трябва да е в обхвата на отговорността по гражданско право (договори, деликти). Като добра практика, организациите трябва да сключват застрахователни полици за отговорност на доброволците и при възможност да покриват всички форми на нехайство, допускани от доброволците.³⁸

³⁸ Вж.: Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволчеството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г. и “Доброволчество и законодателство: ръководство,” изготвено от © Български център за нестопанско право (БЦНП) и Европейски център за нестопанско право (ЕЦНП) 2005. Всички права запазени.

Унгарското законодателство съдържа подробни разпоредби по отношение на въпросите, свързани с отговорността. По-конкретно доброволците са задължени да уведомяват организацията, ако дейността, която им е възложено да извършат може да причини щети. Доброволците, които са направили подобно уведомление не носят отговорност за причинените щети. Приемашите организации трябва да сключат застрахователен договор за отговорност, за да изплатят обезщетение за щети, които могат да бъдат причинени при предоставяне на услугите и имат право да ползват доброволец, само ако подобна застраховка за отговорност покрива и щети, причинени от доброволеца. Приемашите организации носят отговорност за щети, причинени от доброволеца на трета страна, но ако щетата е причинена от “виновно поведение на доброволеца”, организацията може да предяви иск за покриване на щетите от доброволеца, освен ако в доброволческия договор не е записано друго и не е длъжна да плати обезщетение. Приемашите организации могат да бъдат освободени от отговорност, само ако докажат, че щетите са нанесени от неизбежна причина извън обсега на действията им, или че доброволецът безусловно не е можел да постъпи по друг начин. И накрая, близките роднини на доброволците могат да предявят иск за обезщетение за щети поради смърт на доброволеца.

В Румъния, въпросите за отговорността, възникващи от доброволческите правоотношения са субект на разпоредбите на Гражданския кодекс. В Латвия сдружение или фондация е отговорна за щети, нанесени на лице по време на доброволчество, ако организацията е поела подобна отговорност или ако щетата е била причинена по вина на организацията. Португалското законодателство предвижда, че доброволческото споразумение трябва да съдържа клаузи, засягащи покриването на рискове, на които са изложени доброволците и щетите, които биха могли да причинят на трети страни при упражняване на дейността си, отчитайки приложимите норми на гражданска отговорност. Италианското законодателство също създава задължение за организациите да застраховат доброволците срещу отговорност пред трети страни във връзка с изпълнението на дейността им. Чешкото законодателство задължава делегиращата организация да сключи застрахователен договор за материални щети или медицински вреди, нанесени на доброволеца (причинени от самия него или от друг извършител). Освен това, доброволецът е отговорен само за вредите, нанесени умишлено.

5. Стимули

Някои законодателства създават и допълнителни стимули с цел да насърчават и поощряват по-широко доброволческо участие. В Португалия доброволците могат да се възползват от специален режим при ползване на обществения транспорт, както е указано в приложимото законодателство. В Чешката република, държавата може да дава субсидии на делегиращата организация, които покриват: застрахователните плащания; част от разходите, свързани със счетоводната отчетност на доброволците, тяхната подготовка за извършване на доброволчески услуги и организация на изпълнението на доброволческите услуги, плащания за пенсионно осигуряване за

Междупарламентарния съюз, Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец и Доброволческия корпус на ООН.

© Български център за нестопанско право (БЦНП) и Европейски център за нестопанско право (ЕЦНП) 2005. Всички права запазени.

доброволец, изчислени на минимална база в случаи на дългосрочни доброволчески услуги, надхвърлящи средно 20 часа седмично. Румънското законодателство задължава местните власти да предоставят подкрепа при извършване на доброволчески задачи и да дават приоритет на дейности в полза на младежи от категории или области в неравностойно положение.

В допълнение, законите трябва да осигуряват подкрепа за схеми на служители-доброволци, които все по-често се включват в общите програми на корпорациите за социална отговорност. Това ще гарантира, че няма законови неясноти, които биха попречили на работодателите да позволяват на своите служители да извършват доброволческа дейност. Експертите препоръчват времето, което служителите отделят за доброволчество в работно време да се счита за “отработени часове” по трудовото законодателство. В подобни случаи работодателят трябва да бъде задължен да заплаща минималната работна заплата, бонуси за извънредна работа и други подобни разпоредби, обезпечавачи защитата на служителите.³⁹

6. Международно доброволчество

Националните правни рамки трябва да се стремят да насърчават доброволството на собствените си граждани в чужбина, както и да разширяват правната защита на чуждестранни доброволци, предоставящи услуги в страните им. Всъщност международните спогодби, споменати в предходните раздели са приети преди всичко, за да поощряват този конкретен вид транс-национално доброволчество, като отчитат важността му за насърчаване на солидарност и сътрудничество и приноса му за образованието на младежта.⁴⁰

Унгарското законодателство разширява разпоредбите си до унгарски граждани, работещи като доброволци в чужбина, а подобно доброволчество се организира от приемащи организации в Унгария. Той постановява, че:

“Гражданин на държава, която не е страна по Споразумението за Европейската Икономическа Област (с изключение на лица, признати за бежанци или лица в ситуация, подобна на бежанска, имигранти или постоянни жители, и роднини по права линия или съпрузи на граждани на държава, която е страна по Споразумението за Европейската Икономическа Област) може да изпълнява доброволческа дейност в обществен интерес, ако:

- а) приемащата организация е сключила застраховка за отговорност, покриваща щети, причинени от доброволца;
- б) е осигурена храна, нощувка и двупосочен транспорт на доброволца; и

³⁹ Вж.: “Доброволчество и законодателство: ръководство,” изготвено от Междупарламентарния съюз, Международната федерация на дружествата на Червения кръст и Червения полумесец и Доброволческият корпус на ООН.

⁴⁰ Вж. за пример Съвет на Европа: Препоръка на Съвета на Министрите на страните-членки за насърчаването на доброволческата служба (1994 г.)

в) доброволецът има право на здравни услуги и има сключена застраховка, покриваща разноските за здравни услуги.

В общия случай разходите, свързани с доброволчество в чужбина (пътни, нощувка, разходи за издръжка) не бива да се позволяват и не бива да се облагат с данъци нито в страната на произход, нито в приемащата страна.⁴¹ Според унгарското законодателство, например, дневните разходи, които се плащат на лицата, работещи като доброволци в чужбина или на чуждестранни доброволци без жителство в Унгария не се считат за възнаграждение, стига месечната сума на тези дневни разходи да не надхвърля 20% от преобладаващата задължителна минимална работна заплата.

Някои държави могат да предлагат и допълнителни придобивки в зависимост от вида на доброволчество, което насърчават. Например чешкото законодателство гарантира правото на доброволеца да получава здравна осигуровка в зависимост от естеството на извършваните доброволчески услуги и от условията в страната или на територията, където ще се извършват доброволческите услуги. Освен това доброволците имат право да бъдат настанени на безопасно място за нощуване, в случай че извършват услуги извън мястото, където живеят.

Друга пречка пред организациите да наемат чуждестранни доброволци е въпросът за визите за доброволци. Поради липсата на правен статут на доброволчеството, тези доброволци не могат да получат виза за доброволческите цели, поради които посещават страната. Обикновено трябва да влязат в страната с туристическа виза, която е с ограничен период и не осигурява законова база за разширените права, от които подобни доброволци биха могли да се ползват. Ето защо страните трябва да ревизират законите си, за да позволят на чужденци да предоставят доброволчески услуги въз основа на законово признат визов режим. Например, румънското законодателство дава право на чуждестранните доброволци да получат разрешение за пребиваване за цялата продължителност на доброволчеството им.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От направения анализ чрез това изследване може да се заключи, че основните причини, поради които страните следва да ревизират законите си или да приемат отделно законодателство са: да насърчават доброволчеството, да защитават доброволците и да премахват правните пречки. Законите разпоредби могат и трябва да:

- Разграничават доброволческите от други видове правно признати или регулирани правоотношения;
- Изяснят, че доброволческите услуги трябва да се извършват без възнаграждение, тъй като доброволчеството се разбира като даряване на време и усилия;

⁴¹ Правни въпроси, засягащи доброволците и доброволчеството в Европа, Варшава, Полша, 23-26 януари 2002 г.

- Дадат на доброволците право да им бъдат възстановени разходите и да освободят подобно възстановяване от данъчно облагане;
- Определят правата и задълженията на доброволците;
- Защитят доброволците, докато извършват доброволческата си дейност;
- Гарантират правото на помощи за безработица;
- Въведат правила за защита на трети страни срещу щети, нанесени поради доброволческа дейност;
- Дадат възможност за осигуряване на доброволците;
- Осигурят възможност за международно доброволчество.

При регулирането на доброволството, правителствата трябва да си поставят ясни политики и цели, които искат да постигнат и в съответствие с тях да определят вида доброволчески дейности, които желаят да регулират. Местните традиции за доброволчество трябва да бъдат отчетени при определяне на подходящия подход. В противен случай законите могат да се окажат спънка пред спонтанните инициативи, да създадат бреме за малките организации и да изиграят възпиращ ефект върху общата култура на доброволството, като дадат предимства на определена форма на доброволчество пред друга. Преди да се пристъпи към правна реформа е много важно всяка страна да направи обстоен анализ на правния си режим. За да се обезпечи, че законодателните инициативи са насочени към реалните потребности на доброволческата общност, правителствата трябва да гарантират, че е потърсено мнението на всички заинтересовани страни в процеса и коментарите им са взети предвид при съставянето на проектите на нормативни актове.

И накрая, всички правителства трябва да отчитат факта, че доброволството е инициатива на гражданите, които на базата на свободната си воля искат да бъдат активна част от общността, за да облекчат местни проблеми и да допринесат за постигането на различни социални и хуманитарни цели. Този активизъм трябва да бъде оценяван, култивиран и улесняван посредством държавни политики, за да могат както неформалните, така и формалните доброволчески инициативи да процъфтяват и да спомагат за създаването на едно по-добро общество за всички.