

Iceland 
Liechtenstein
Norway **Active**
citizens fund

 **БЪЛГАРСКИ
ДАРИТЕЛСКИ
ФОРУМ**
С МИСЪЛ И ОТНОШЕНИЕ

Обзор на законодателния процес 2020



Документът представя обзор на цялостния законодателен процес в България през 2020 година, който е от интерес за Българския дарителски форум (БДФ).

БДФ е мрежа на компании и фондации, които инвестират дарителски ресурс в подкрепа на различни общественозначими каузи в страната.

Материалът е разработен в рамките на проект „Дарителство за промяна“, изпълняван от Български дарителски форум с финансовата подкрепа на фонд „Активни граждани България“ (www.activecitizensfund.bg) по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство (ЕИП). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от БДФ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че настоящата публикация отразява официалното становище на Финансовия механизъм на ЕИП и Оператора на фонд „Активни граждани България“.

ОБЩ ПРЕГЛЕД И НАЙ-ВАЖНИТЕ ПРОМЕНИ

През 2020 г. в Народното събрание са внесени 236 законопроекта, като от тях 38 са законопроекта за ратифициране и денонсиране на международни договори и други, които не са били със същинско пряко действие от интерес за общността на дарителските организации.

Като най-важни за БДФ се открояват промените по отношение на **Закона за юридическите лица с нестопанска цел**, продължаващата и през 2020 г. серия от опити за промени, свързани със статута на юридическите лица с нестопанска цел и вменяването им на различен вид отговорност и административни тежести, в **Закона за социалните услуги**, както и в **Закона за закрила на детето**. По тези и други въпроси БДФ е бил активна страна в обществения дебат, като най-честата форма на участие бе чрез разработване и представяне на експертни становища в подкрепа или срещу конкретни проекти на документи. Така например, в края на годината БДФ даде становище и по **Закона за държавния бюджет**, като обърна внимание на финансирането на различни НПО, някои от които дори не бяха създадени към момента на обсъждане на закона като дари.бг. В крайна сметка в резултат на обществения натиск промяната не беше приета.

По-важни за Българския дарителски форум законопроекта по месеци:

ЯНУАРИ - МАРТ

Още в началото на 2020 г. беше направен опит за ограничване на съдиите, прокурорите и следователите за членуване в неправителствени организации. Между първо и второ четене на ЗИД на Закона за съдебната власт беше направено предложение, според което съдиите, прокурорите и следователите не могат да образуват и да членуват в професионални и неправителствени организации, а източници на имуществото на организациите им бяха силно ограничени.

През февруари 2020 г. бе направен опит за криминализиране на споделеното пътуване. Този опит бе неуспешен, но подновен отново чрез преходни и заключителни разпоредби на Закона за търговското корабоплаване през ноември 2020 г. Президентът наложи вето на тази промяна, което беше прието от парламента през декември. Друго предложение за изменение на Наказателния кодекс от февруари гласи, че се въвежда изцяло нова промяна в наказателната политика на държавата, свързана с основния принцип за прилагане на по-благоприятния за дееца закон. Според законопроекта, в чл. 2 на НК се създава нова ал. 3, според която правилото на приложение на по-благоприятния за дееца

закон при приемането на нов закон до влизане в сила на присъдата, не се прилага, ако с изрична разпоредба на последващ закон е предвидено друго. Предвижда се и спиране на давността, като според предложеното давността спира, когато започването или продължаването на наказателното преследване зависи от разрешаването на някой предварителен въпрос с влязъл в сила съдебен акт. Промените не са приети.

През февруари Министерски съвет взе решение да създаде Граждански съвет към Националния механизъм за мониторинг на върховенството на закона, съдебна реформа, борба с корупцията и с организираната престъпност. Идеята беше да се конституира Гражданският съвет след провеждане на публична процедура за определяне по един представител на неправителствени организации с опит в областта на превенцията и противодействие на корупцията, на съдебната реформа и на работодателите, признати на национално равнище. Професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите също ще могат да посочат свои представители в Гражданския съвет. Това решение в крайна сметка беше осуетено..

През февруари бяха внесени и важни изменения в ЗЮЛНЦ. Според промените, вече приемането на актовете по чл. 38, ал. 1 от ЗСчет. от общото събрание на съдружниците или акционерите или от съответния орган, ще се удостоверява само с декларация. Улесни се и редът за подаване на някои други декларации, като се предвижда това да става онлайн. Намали се административната тежест.

През март месец настъпи безпрецедентната до този момент криза, свързана с пандемията от корона вирус. В резултат на обявеното извънредно положение, беше приет Законопроект за мерките по време на извънредното положение, обявено с решение от 13 март 2020 г. на Народното събрание. Неправителственият сектор също беше засегнат от тези промени.

През март патриотите предложиха промени в Закона за радиото и телевизията. Предложеният законопроект беше напълно противоконституционен, като предлагаше възможност на държавата чрез нейните органи в лицето на Съвета за електронни медии и председателят на Софийски районен съд да се блокира достъп до сайтове, които съдържат „невярна информация, засягаща физически или юридически лица“. Преценката за това дали сайтът ще бъде цензуриран щеше да бъде на СЕМ без ясни критерии, а в последствие – на председателя на Софийски районен съд, който издават акт, с който ограничаваше достъпа до съответния сайт.

Правителството прие решение за увеличаване акционерното участие на държавата в капитала на ББР на обща стойност до 700 млн. лв. Министерският съвет прие решение за

увеличаване акционерното участие на държавата в капитала на „Българска банка за развитие“ АД, гр. София.

АПРИЛ – ЮНИ

По време на извънредното положение беше направено предложение отлаганият вече няколко пъти Закон за социалните услуги да влезе в сила на 31 декември 2020 г. Аргументите на вносителите бяха свързани с извънредното положение и с необходимостта от продължаване на дебатите в МТСП, които заради извънредното положение са отложени. Законът за социалните услуги. БДФ взе отношение към проекта.

Бяха внесени промени през ПЗР в Закона за търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, като след това промените бяха гласувани и от Народното събрание. С тях се предложи промяна в Закона за извънредното положение, като се въведе задължение да предлагат повече български стоки във големите вериги супермаркети. Това доведе до редица протести от страна на веригите, индикации, че ще бъде нарушено европейското законодателство и в крайна сметка след обществени преговори се стигна до консенсус.

През април бяха внесени три законопроекта за изменение и допълнение на НК, като и трите касаят престъпленията по транспорта, свързани са със завишаване на наказанията и изискванията към водачите.

През май бяха внесени съществени изменения в Закона за здравето, свързани с реда за обявяване на извънредна епидемиологична обстановка и задължителната изолация на болните от COVID-19.

Бяха внесени множество изменения в данъчните закони, които предвидиха данъчни облекчения за различни стоки и услуги, като например в хотели, ресторанти, фитнеси, но също така книги и т.н.

През май между първо и второ четене беше направено предложение като чрез ЗУО се предложи промяна в Закона за опазване на околната среда. Промяната предвиждаше, че в редица производства обжалването срещу решения на компетентните органи по планове, свързани с реализация на проекти с национално значение, общински обекти, решения по инвестиционни предложения и др. вече ще се осъществява само на една инстанция и решението ще е окончателно. Подобно предложение беше направено и в производство по реда на Закона за биологичното разнообразие.

Мотивите на вносителите бяха, че поради финансовите загуби, свързани с COVID-19, следва да се премахнат административни пречки пред инвеститорите, като според тях било честа практика „особено от неправителствения сектор да се обжалват инвестиционни проекти с цел тяхното забавяне или директно унищожаване. Начинът е, като се завеждат дела в административните съдилища, срещу важни проекти от национално и общинско значение“. Още се посочва, че „**този вид умишлени действия [обжалване на инвестиционни проекти, които са свързани с екологична оценка или липсата и т.н. – бел.м.], които тенденциозно използват възможностите, създадени от демократичното законодателство, нанасят огромни щети на икономиката на страната**“. Така се направи опит за ограничаване на достъпа до правосъдие, който обаче не беше приет. Промените не минаха включително и след протести на неправителствения сектор.

В края на май отново беше направен опит за въвеждане на цензура, този път чрез **Законопроект за допълнение на Закона за защита на личните данни**.

През юни бяха внесени предложения за изменения на Закона за социалните услуги, с който отново се атакуваха доставчиците на услуги и в частност НПО сектора. Със законопроекта се предлагаше например създаване в чл. 3 нова ал. 2, според която „чрез предоставянето на социалните услуги се осъществява установената закрила на семейството, майчинството и децата, на възрастните хора и на лицата с физически и психически увреждания“. Предлага се и нова ал. 4 (предишна ал. 2 да стане ал. 3), според която „предоставянето на социални услуги не е търговска дейност по смисъла на Търговския закон“. С последното предложение обаче, щяха възникнат редица въпроси и проблеми, в случай, че бъде прието, тъй като както и по предишния Закон за социалното подпомагане, така и по сегашния ЗСУ социалните услуги се предоставят от доставчиците срещу заплащане в случаите, в които няма договор с общината или услугата не е покрита от бюджета, а доставчици могат да бъдат и търговци.

Чрез **Проект на Наредба за изискванията за дейността на здравните медиатори** се засили чувствително ролята на ЮЛНЦ при предоставянето на здравна медиация и връзката между медиаторите и уязвимите групи.

През юни бяха внесени и промени в Закона за задълженията и договорите, с което се въведе абсолютна 10 годишна давност.

ЮЛИ - СЕПТЕМВРИ

В началото на юли беше внесен **Закон за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел**. Със законопроекта се предлагаше ЮЛНЦ да подават декларация пред Министерство на финансите за всяко получено финансиране в размер над 1000 лв., когато източникът на финансиране е чужда държава или чуждестранно ЮЛ, с изключение на получено финансиране със средства от ЕС. Искана се писмени доказателства за размера и източника на финансиране. Предлагаше се създаване на регистър и дейността му да бъде уредена с наредба. Предлага се извършването на финансови инспекции на ЮЛНЦ за полученото финансиране от страна от Агенцията за държавна финансова инспекция. Предлагаше се оръзване на правомощията на Съвета за развитие на гражданското общество, който така или иначе е консултативен орган и беше саботирана изцяло работата му. Предлагаше се при неизпълнение на тези задължения да се налагат имуществени санкции по реда на Закона за държавната финансова инспекция. Освен имуществени санкции, дори се предлагаше спиране на дейността на ЮЛНЦ, с вписване в партидата на ЮЛНЦ, че то е „с временно спрян статут в обществена ползва“, а при повторност, се предлагаше ЮЛНЦ да бъде прекратено. С ПЗР се предлагаше председателите и членовете на органите на ЮЛНЦ да са отговорни и по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, наред със служителите на ВСС, НИП, служителите на местната администрация, кметовете, нотариусите и съдиите по вписвания – тоест наред държавни служители и с лица, натоварени с държавни функции. Предложените ограничения бяха сходни с ограниченията, наложени от Унгария, за което тя беше осъдена от СЕС в решение Комисия/Унгария (Прозрачност при сдружаването) (С-78/18) от 18 юни 2020 г. В крайна сметка промените не бяха приети след сериозен отпор от страна на сектора, включително БДФ.

През юли бяха внесени промени както в процесуалните закони – ГПК, НПК и АПК, така и във важни и структурни закони като **Проект на Закон изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки**.

През юли беше внесен и **Законопроект за изменение и допълнение на Закона за социалните услуги**. В ПЗР се предлага до приемането на Устройствения правилник на Агенцията за качество на социалните услуги, становищата да се изготвят от инспектора към изпълнителния директор на Агенция социално подпомагане. По-късно през юли продължиха серията предложения за промени в ЗСУ. С два обединени законопроекта се предлагаше най-общо: 1. заменя се предварителното информироване на кмета за стартиране на изцяло частна

услуга с изискване за предварително одобрение; 2. При делегирането се допълва, че общината делегира, само ако няма възможно да предоставя услугата, т.е. поставя се условие за невъзможност; 3. при конкурсите се заменя „кмет“ с „общински съвет“; 4. Въвежда се задължение за 2 години опит на доставчика от предоставянето на услуга, за да бъде предприета процедура за възлагане на услуга, която не е разкрита от общината, а не една година, както беше досега; 5. Отпада възможността социалният работник, който отговаря за индивидуалната оценка на лицата да поиска мнение и да включи в екипа доставчика на социални услуги; 6. Отлагат се някои срокове, докато се изработи подзаконова нормативна рамка. Внесен е и още един законопроект, свързан със ЗСУ, с който пък се предлага отмяна на редица ПЗР разпоредби.

През август беше внесен проект за нова Конституция, разпратен от парламентарната група на ГЕРБ до останалите парламентарно представени партии.

През септември беше внесен Законопроект за изменение в Семейния кодекс. С него се предлагаше разширяване на възможностите за доказване на бащинство и за оспорване на припознаване.

ОКТОМВРИ – ДЕКЕМВРИ

През октомври беше внесен Законопроект за изменение на Закона за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел. С него се предложи срокът за пререгистрация на юридическите лица с нестопанска цел в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенцията по вписванията, да бъде удължен до 31 декември 2022 г. Срокът преди това беше до 31 декември 2020 г. Удължаването беше с още две години. БДФ даде становище по този проект и предложи въвеждане на възможност за дистанционно гласуване на общите събрания.

През октомври чрез ПЗР включени между първо и второ четене в Закона за търговското корабоплаване беше приета промяна в НК, с която се криминализира споделеното пътуване, санкциите бяха изключително тежки, а МПС, с което е осъществен превоза се предвиждаше да се отнема в полза на държавата, независимо чия собственост е. Президентът наложи вето, което не беше преодоляно.

През ноември беше внесен Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс. С него се целеше пълното въвеждане в националното законодателство на разпоредбите на Директива (ЕС) 2016/800 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно процесуалните гаранции за децата, които са

заподозрени или обвиняеми в рамките на наказателното производство, наричана по-нататък „Директива (ЕС) 2016/800“. Множество организации изразиха становище по този проект.

През ноември беше внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за личната помощ. С него беше въведена промяна, касаеща определянето на конкретен кръг правоимащи за достъп до личната помощ, съобразно реалната нужда от насочване към асистентската грижа, финансирана с публичен ресурс, към най-нуждаещите се и уязвими лица, без да се допуска обхватът да се свежда до всички хора с увреждания в страната от догодина. Запазване на въведеното ограничение на кръга ползватели, съобразно действащите до 31.12.2020 г. разпоредби.

През ноември беше внесен и Законопроект за изменение и допълнение на Закона за хората с увреждания. С него се постави целеше прецизиране на действащите разпоредби с оглед намаляване на административната тежест и оптимизиране на процедурите за предоставяне на необходимата финансова подкрепа за хората с увреждания, без да се извършва допълнително индивидуално оценяване на потребностите.

През ноември в Народното събрание се прие предложение за изменение в ЗТРРЮЛНЦ, според което се цели преодоляване на възникнали противоречия относно задължението за разноси в производства по обжалването на отказите на длъжностно лице по регистрация по реда на чл. 25 от Закона. Според предложението, в чл. 25, ал. 6 ЗТРРЮЛНЦ се създава нова алинея 6, според която **„В производства съдът присъжда разноси на страните по реда на ГПК“**.

През ноември патриотите внесоха Законопроект за изменение и допълнение на Закона за регионалното развитие. Законопроектът предлагаше въвеждането на "приоритетни зони за въздействие", за застрояването на които нямаше да важат ограниченията, налагани от задължителните в момента общи устройствени планове на общините и от специалния статут за защита на близките до морето земи. След остър протест на правозащитници и то най-вече от страна на неправителствения сектор, промените не бяха приети.

През декември беше внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за закрила на детето, срещу който БДФ протестира остро. С него се нарушаваха явно международните стандарти, разрешаваше се боя над деца и се премахваше понятието „дете в риск“. Изключително странни предложения, които изкривяват философията на закрила на детето. Отпада изцяло изискването „социална подкрепа се оказва на дете в риск“. Предлагаше се към сегашната формула за дете, което е жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унижително отношение или наказание в или извън семейството му, се прави уговорката: "нехуманно и нечовешко отношение, свързани с

проява на физическа агресия, **при вземане предвид нуждите на възрастта му**", тоест възможна агресия според възрастта.

През декември Българският дарителски форум подаде заявление и в следствие стана член на към Икономическия и социален съвет. Съветът има за цел:

1. да осигури участието на широк кръг представители на гражданското общество в обществения и икономическия живот, като утвърждава принципите на правовата демократична и социална държава;
2. да служи като постоянна институционална форма за социален и граждански диалог и за консултации по икономическата и социалната политика между президента на републиката, Народното събрание и Министерския съвет и структурите на организираното гражданско общество;
3. да отговори на законния стремеж на обществените и икономическите групи, на структурите на гражданското общество да изразяват мнения, становища и предложения по отношение на актове на законодателната и изпълнителната власт, които засягат техните интереси;
4. да утвърждава принципите на демокрация с пряко участие, като прилага опита на Европейския икономически и социален комитет и на други сродни национални и международни организации на основата на сътрудничество с тях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За 2020 година са приети общо 125 закона, от общо внесени 236. 2020 г. е годината на множество предложения в ключови закони, направени през преходни и заключителни разпоредби на други закони. Освен проектът на Конституция и някои изцяло крайни и противоконституционни предложения, годината бележи и нова вълна агресия от страна на имащите законодателна инициатива срещу неправителствения сектор. Наблюдава се липса на задълбочена оценка на въздействие на законодателството, а когато законопроектът е внесен от отделни народни представители, изцяло липсва спазване на задължението за качване на сайт за обществено обсъждане от вносителя в едномесечен срок, предхождат внасянето. Това задължение е вменено на всеки вносител по Закона за нормативните актове, но на практика, тъй като в закона е посочен Портала за обществени консултации, на който Министерски съвет следва да качва проектите си, единствено това законово изискване се спазва. Въпреки противоречивите предложения, въз основа на широкото обществено

внимание и активна позиция на гражданското общество, в крайна сметка повечето от спорните и противоречиви предложения отпадат.

През посочения период Българският дарителски форум е осъществил мониторинг и на редица други нормативни актове, качени както на сайта за обществени консултации, така и на отделните министерства. Осъществен е мониторинг на всички решения на Министерски съвет, но също така и на множество други документи. Благодарение на активното гражданско участие редица спорни проекти са спрени, както в социалната сфера, така и в сферата на околната среда.