

ПРАВНА РАМКА НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ НА МЕСТНО И НАЦИОНАЛНО НИВО В БЪЛГАРИЯ

**Индекс на гражданското участие
в България**

Изготвил: Български център за нестопанско право

*Изследването е част от измерването на Индекс на гражданското участие в България за 2023 г.
и се провежда от Форум гражданско участие в партньорство с Български център за нестопанско право.*

ИНДИКАТОР 1.1. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО (ПРАВНА РАМКА); ОЦЕНКА НА ИНДИКАТОРА – 3.70

В анализа са отразени законодателните изменения в рамките на изследвания период 2021 – май 2023 г., обхващащи нови форми на гражданско участие или промени в механизмите за тяхното осъществяване. През периода липсват законодателни промени, свързани с участието на гражданите в нормотворческия процес в рамките на обществени консултации по проекти на нормативни актове на изпълнителната власт. Два са основните закона в тази сфера: Закон за нормативните актове, засягащ участието на гражданите и организациите в създаването на закони и наредби на национално и местно ниво, и Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Законът за нормативните актове е бил изменен последно през 2016 г., с оглед което липсват относими към настоящия анализ новости. ЗПУГДВМС е изменен последно с ДВ, бр. 15 от 22.02.2022 г., в сила от 22.02.2022 г. С това изменение, в допълнение към предмета на закона, се прибавя уреждането и мерките по изпълнение на Регламент (ЕС) 2019/788 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. относно европейската гражданска инициатива (ОВ, L 130/55 от 17 май 2019 г.) По същество промени спрямо предходната редакция на закона няма, тъй като обновяването е наложено поради приемане на Регламент (ЕС) 2019/788 на мястото на дотогава уреждащия същата материя Регламент (ЕС) № 211/2011.

В периода 2021- май 2023 г. в България е налице политическа криза – за година и половина в законодателната власт последователно се смениха 45-тото, 46-тото, 47-мото и 48-мото Народно събрание (НС). Предвид нормативно закрепения механизъм в ЗНА гражданите да участват пряко в законодателния процес посредством института на обществените консултации, в настоящия анализ обръщаме внимание на неговата уредба в Правилниците за организацията и дейността на всеки от гореизброените български парламенти. Съгласно Правилника за организацията и дейността (ПОДНС) на [45-тото НС](#) освен прилагането на чл. 26, ал. 1 от ЗНА по отношение на внесените от народни представители законопроекти, се предвижда и обособяване на специален раздела на интернет страницата на НС с наименование „Обществени консултации“, като администрирането на обществените консултации се осъществява от администрацията на НС. В ПОДНС на [46-тото](#) и [47-мото](#) НС се запазва изискването за прилагане чл. 26, ал. 1 от ЗНА при внасяне на законопроект от народни представители, като се прилага методологията за оценка на въздействието (приложение към ПОДНС), но частта с поддържане на раздел „Обществени консултации“ на интернет страницата на НС е премахната. В ПОДНС на [48-мото](#) НС се запазва същия текст като при предходните два парламента, но с обогатяване, касаещо изискване за прилагане на три вида справки при внасяне на законопроект от Министерски съвет. Макар и положително допълнен в тази посока, ПОДНС на 48-мото НС представя и редица изменения в негативна насока. Сред тях са премахването на подкомисията за наблюдение и анализ на законодателството, съществуваща в ПОДНС на 47-мото НС. В пряко противоречие с възможността на гражданите да мониторираат дейността на постоянните комисии в парламента е липсата в ПОДНС на задължение за водене на стенографски протокол и аудио-визуален запис на всяко тяхно заседание, а само на тези, в които ще се провежда обсъждане на законопроект и други актове на НС. В допълнение, в Правилника за организацията и дейността на 48-мото НС беше премахнато изискването за отбелязване в протоколите от заседанията на резултата от гласуването по парламентарни групи, което директно ограничава

гражданите в достъпа им до информация как избраните от тях народни представители са гласували по съответните теми за разискване.

Следва да се отдели внимание на един изключително притеснителен законопроект, който съдържа очевидни противоречия с Конституцията на Република България, Европейската конвенция за правата на човека и правото на ЕС. Тези противоречия обаче не бяха установени и обсъдени в рамките на публичен дебат, защото той не беше разгледан нито в пленарна зала на 48-мото НС, нито бе включен в дневния ред на някоя от трите постоянни комисии, на които беше разпределен. Това е внесеният от ПП „Възраждане“ [Законопроект за регистрация на чуждестранните агенти](#) (ЗРЧА), който се превърна в пореден пример за анти-демократичната тенденция през последните години за използване на законодателна инициатива за стигматизиране на гражданските организации в България и атака срещу основополагащите разбирания за защита на граждански права – свободата на изразяване, сдружаване и мирни събрания на гражданите. Този законопроект е част от редица опити за провеждане на подобен вид ограничаващо нормотворчество в последните 10 години в България. Интересна [обща черта между политическите партии](#), представители на които се ангажираха с такъв вид анти-демократични законопроекти, е тяхната популистка антиевропейска програма – ПП „Ред, законност и справедливост“ (2013 г. - членовете на управителните органи на НПО в обществена полза и техните най-близки роднини да декларират всички свои лични доходи и имущество), ПП „Атака“ (2013 г. – инкриминиране на публичното манифестиране, в т.ч. и в интернет, на хомосексуална ориентация или принадлежност; 2019 г. – отпадане правото на висши магистрати да участват в професионални и неправителствени организации), ПП „ВМРО“ (2019 г. - финансирането на професионални и неправителствени организации на висши магистрати да се ограничи до постъпления от членовете и пари по европейски програми), ПП „Обединени патриоти“ - НФСБ, АТАКА и ВМРО (2020 г. – изменения в ЗЮЛНЦ, касаещи деклариране на финансиране над 1000 лв., финансови инспекции и засилен санкционен режим). Забелязва се увеличаване на политическо-партийната агитация, основана на искане за ограничаване на правата на гражданите и даване изключителна власт на държавата да наблюдава и санкционира всеки – независимо дали физическо или юридическо лице, ако иска да бъдат граждански активни, да имат мнение, да могат да се събират и организират протести и пр. Положителен индикатор за отпорът на гражданския сектор срещу приемането на ЗРЧА беше проведената скоростна кампания, в която [180 граждански организации се обединиха срещу приемането на законопроекта](#).

Основен проблем по отношение на утвърждаване правото на сдружаване остава отказът на българската държава да регистрира сдружения поставящи си за цел "защитата на правата и свободите на македонците в България." Въпреки че от 2006 г. до настоящия момент България е осъдена вече пет пъти по такива казуси в Европейския съд за правата на човека¹, опитите на т.нар. македонски организации да се регистрират продължават да срещат откази от Агенцията по вписвания, които откази в последствие се потвърждават от съда. Примери за това са Решение № 82 от 15.07.2022 г. на ОС - Благоевград по т. д. № 153/2022 г.², потвърдено на втора инстанция с Решение № 631 от 11.10.2022 г. на САС по в. т. д. № 791/2022 г.³; Решение № 10 от 31.01.2023 г. на

¹ Виж още [„Две десетилетия нарушения на правото на сдружаване – казусът ОМО Илинден и други срещу България“](#)

² <https://legalacts.justice.bg/ECLI:BG:DC120:2022:20220900153.001>

³ <https://legalacts.justice.bg/ECLI:BG:AP100:2022:20220900791.001>

ОС - Благоевград по т. д. № 205/2022 г.⁴, потвърдено на втора инстанция Решение № 256 от 20.04.2023 г. на САС по в. т. д. № 156/2023 г.⁵ и Решение № 22 от 15.03.2023 г. на ОС - Благоевград по т. д. № 31/2023 г.⁶ Тези решения на Българския съд са не само в нарушение на постоянната практика на ЕСПЧ, но и създават съдебна практика и повратно тълкуване на Конституцията, които могат да застраши дейността и на други организации поставили си за цел защита правата на определена етническа група. В тази връзка са показателни мотивите на последното цитирано съдебно решение от 15.03.2023., според които:“ Посочената в Устава на сдружението цел, а именно: " Защита на човешките и на малцинствените индивидуални права на македонците и други етнически малцинства в България", внушаваща съществуването на етноси и призоваващи за защита в частност и отстояване на македонския етнос, както и чрез вписаните средства - към отстояване и защита на македонската кауза представляват дейност, насочена срещу единството на българската нация, като основен конституционен принцип по смисъла на чл. 44, ал. 2 от Конституцията.“

По отношение достъпът до обществена информация съществен недостатък на българското законодателство е забавеното транспониране Директивата за отворени данни от 2019 г.⁷ Директивата, чийто срок за транспониране изтече на 17 юли 2021 г. е насочена, от една страна, към запазване на постигнатото в областта на повторното използване на информация от обществения сектор и развитие и надграждане на законодателството за т. нар. отворени данни. За целите на транспонирането Министерски съвет е изготвил Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, който бе внесен последователно в 47-то Народно събрание,⁸ 48-то Народно събрание⁹ и в 49-то Народно събрание,¹⁰ но към момента на изготвяне на този Индекс Законопроектът все още не е приет.

Интересен за отбелязване е приетият в последния работен ден на 48-мото НС Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения („ЗЗЛПСПОИН“ или „Закона/ът“), обнародван в Държавен вестник, бр. 11 от 02.02.2023 г., в сила от 04.05.2023 г. ЗЗЛПСПОИН транспонира нормите на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, с последна редакция от ноември 2021 г. Българският закон разшири обхвата на приложение спрямо този на директивата, като в предмета е включено нарушение и на българското право, освен на европейското, по изредените в чл. 3 от Закона сфери. ЗЗЛПСПОИН се даде защита не само на лица, подаващи сигнал за правонарушение, станало им известно в работен контекст, но на лица без трудово правоотношение, както и доброволци. Предвиди се обща забрана от предприемане на ответни действия спрямо защитените лица, изразяващи се в репресия и поставяне на лицата в неблагоприятно положение, както и заплахи или опити за такива действия (подробно – чл. 33 от Закона). Подаването на сигнали се урежда през два

⁴ <https://legalacts.justice.bg/ECLI:BG:DC120:2023:20220900205.001>

⁵ <https://legalacts.justice.bg/ECLI:BG:AP100:2023:20230900156.001>

⁶ <https://legalacts.justice.bg/ECLI:BG:DC120:2023:20230900031.001>

⁷ Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор (ОВ, L 172, 26.6.2019 г., с. 56)

⁸ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164200>

⁹ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164526>

¹⁰ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164712>

вида канали – вътрешен (в рамките на организацията) и външен (Комисия за защита на личните данни), като публичното оповестяване на правонарушения се промотира от Закона, независимо по кой канал е подадена информацията (дори в кумуляция). Впечатление прави и нормата на чл. 38, съгласно която ако лицето, подало сигнал, има основателна причина да смята, че подаването на сигнала или публичното оповестяване на информацията са били необходими за разкриване на нарушение, то то може да иска прекратяване на образувано срещу него съдебно производство във връзка с подадения сигнал или публично обявената информация.

Друг съществен момент от юридически значимите мерки за осигуряването на пряко участие на гражданите в управлението беше това, че в края на юли 2022 г. [Министерски съвет прие Четвъртия национален план за участието на България в глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ \(Open Government Partnership\)](#). Тематичните области на Плана са „Прозрачност и достъп до информация“, „Почтено управление и борба с корупцията“, „Отворени данни“ и „Гражданско участие“. Сред одобрените мерки са създаване на Концептуална рамка за открито управление, изработване на предложения за промени в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, подобряване на режима на доброволчеството, засилване на участието на гражданските организации в решаването на спорове между потребители и търговци по повод на постъпили в Комисията за защита на потребителите жалби. „Партньорство за открито управление“ е международна инициатива, чиято цел е да бъдат постигнати конкретни ангажименти от страна на правителствата за насърчаване на прозрачността, овластяването на гражданите, борбата с корупцията чрез използването на новите технологии и укрепване на управлението, по която България е страна от април 2012 г. Утвърждаването на Четвъртия национален план премина през редица перипетии от 2018 г. (когато следваше той да бъде приет изначално) до момента на приемането му средата на 2022 г. През цялото това време редица неправителствени организации не се отказваха от това да изискват съответните институции да свършат своята работа и да предприемат нужното, за да може Четвъртия национален план за участието на България в глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ да бъде финализиран.

Съществуването на един от инструментите за пряко участие на гражданите в управлението на България, а именно - Съветът за развитие на гражданското общество, получи признание и от Европейската Комисия (ЕК) за добра практика. В годишния [Доклад за прилагането на Хартата на основните права на Европейския съюз на ЕК от декември 2022 г.](#), посветен на гражданското пространство и неговата роля за защита и утвърждаване на основните права гарантирани с Хартата се посочва, че работата на организациите на гражданското общество и на защитниците на основните права е от съществено значение за практическото прилагане на ХОПЕС и поради това е необходимо да се положат допълнителни усилия в целия ЕС в тяхна подкрепа, включително чрез подобряване на средата, в която те работят. В Доклада [България и Литва са посочени като примери за държави](#), създали постоянни органи за разработване на политика за развитие на гражданското общество, а самият СРГО е отчетен като положителен елемент в комуникацията между българския гражданския сектор и държавата. Като добра практика в процеса по гарантиране на гражданското участие Докладът за прилагане на ХОПЕС посочва и Инициативата „Партньорство за открито управление“, разгледана по-горе.

През 2021 г. и 2022 г. се наблюдава **засилено сътрудничество между НПО и САД „Финансово разузнаване“ на ДАНС** с цел осигуряване на ефективни мерки за превенция използването на

организациите с нестопанска цел за пране на пари и финансиране на тероризъм. Утвърди се практиката САД-ФР ДАНС да организира съвместно с НПО обучения и семинари насочени към представители на гражданските организации по темата превенция финансиране на тероризъм и пране на пари. През 2022 започна и процес по изготвяне на първата Секторна оценка на риска от финансиране на тероризъм при НПО като в работната група бе включен представител на неправителствения сектор – Фондация „Български център за нестопанско право.“ Колаборацията между държавата и НПО по тези теми е от изключителна важност за постигане на целената превенция и това се отчита положително в последния доклад за България от Май 2022 г. на Експертния комитет за оценка на мерките за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма към Съвета на Европа ([MONEYVAL](#)). Същевременно юридическите лица с нестопанска цел остават задължени субекти по Закона за мерките срещу изпиране на пари и носят съответната допълнителна административна тежест в тази връзка. Това законодателно решение не е практика в страните от ЕС, но въпреки това и въпреки застъпничеството на някои организации, не са предприети стъпки за изменения на закона.

Една от **основните застъпнически кампании** водени от гражданските организации през 2022 г. бе за изменение на Закона за защита от домашното насилие. Сериозната гражданска ангажираност с този проблем се засвидетелства от големия брой становища постъпили в рамките на проведената обществена консултация през 2022 г. относно [Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашното насилие](#). Въпреки това дебатът по законопроекта в парламентарните комисии проведен в края на 2022 г. бе доминиран от анти-НПО реторика, която засенчи съществените въпроси свързани с решаването на наболелия обществен проблем – гарантиране защита от домашно насилие. През 2023 В следващото 49-то Народно събрание бяха вкарани за разглеждане три Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие и един проект за нов закон. Така се оказа, че от пет партии и коалиции в състава на парламента, само една нямаше законодателна инициатива по въпроса. [Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита от домашно насилие](#) най-близък до широко подкрепения от правозащитни организации проект отхвърлен в предходния парламент както и още [един от предложените законопроекти](#) бяха приети в края на май месец 2023 на първо четене в зала. В дебатите преди гласуването обаче отново се повториха вече добре познати очернящи НПО спекулации.

Следва да се обърне внимание и на факта, че в изследвания период законът за доброволчеството продължава да е част единствено от публичното говорене и към настоящия момент все още няма приета нормативна уредба в тази посока. Единственият реализиран [опит за законопроект от март 2022 г.](#) беше оттеглен след отхвърлянето му от тогавашната Комисия по конституционни и правни въпроси.

По отношение на прякото участието на гражданите на местно ниво, в правилниците за организацията и дейността на отделните общински съвети се запази регламентирания и до настоящия период на изследване достъп на граждани и граждански организации до заседанията на комисиите в общинските съвети, съгласно чл. 28 от Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), доколкото уредбата на местно ниво съответства на посочената законова разпоредба. Община Стара Загора се присъединява към общините с проект на наредба за провеждане на обществени консултации (чието приемане се очаква в най-скоро време), което наред с приетата наредба в община Бургас (спрямо предходния аналитичен период на Индекса),

води до извод, че се запазва тенденцията към стандартизиране на нормативната база, регламентираща в няколко отделни закона задължението на общините да провеждат обществени консултации и дават ясни срокове, процедури и инструменти за включване на гражданите и предоставяне на обратна връзка по техните предложения и становища.

Във връзка със средата за развитие на гражданските организации като активни участници в процесите на вземане на решения, в периода на настоящия анализ следва да се отчетат значителните трудности, които участниците в СРГО срещат за осъществяване дейността на Съвета. Реално СРГО започва работа началото на 2022 г. (10 години след като за първи път създаването му е предвидено в официален документ). Поради редица проблеми свързани с конституирането на законодателната и изпълнителната власт два поредни месеца (август и септември) Съветът не проведе заседание. Към крайния момент на периода, върху който се фокусира настоящия анализ (май 2023) е в ход процедура по избор на членове на Обществения съвет към Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество на 49-тото НС.

Към момента на изготвяне на настоящия анализ остава неразрешен и проблемът с невъзможността ЮЛНЦ да провеждат на Общи събрания на членовете си онлайн. Опитите за изменения на ЗЮЛНЦ, които да дадат възможност за провеждане на заседанията дистанционно (чрез онлайн платформи за комуникация), останаха неуспешни. **По отношение на нуждата от правна уредба на доброволчеството се забелязва продължаваща липса на законодателна воля от страна на политическите партии.**

По отношение на достъпа до обществена информация в периода 2021-2022 г. няма съществени изменения на ЗДОИ, но продължават препоръките към институциите да публикуват информация за важни документи (например, планове, наредби, бюджетни прогнози или отчети) на разбираем за гражданите език, да използват документи в машинно четим формат, да се уеднакви моделът на интернет страниците на институциите, където следва гражданите да получават бърз и лесен достъп до информацията, която органите на власт са длъжни да публикуват.