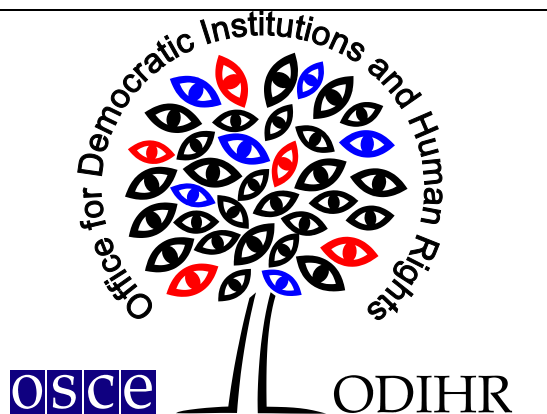


Варшава, 3 декември 2019 г.

Становище-Nr. POLIT-BGR/351/2019

[JG]

www.legislationline.org



СТАНОВИЩЕ ЗА ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2019 Г.

**базирано на неофициален превод на проектоизмененията
на английски език**

*Това Становище се ползва от приноса, направен от
Фернандо Касал Бертоа (член на основната група от експерти за политическите
партии на ОССЕ/СДИПЧ)*

*Лолита Чигане (член на основната група от експерти за политическите партии на
ОССЕ/СДИПЧ)*

*Омер Фарук Генчкая (член на основната група от експерти за политическите партии
на ОССЕ/СДИПЧ)*

*Ричард Катц (член на основната група от експерти за политическите партии на
ОССЕ/СДИПЧ)*

ОССЕ Служба за демократични институции и права на човека

Улица Миодова 10 PL-00-251 Варшава тел. +48 22 520 06 00 факс +48 22 520
0605

*Това Становище е налично и на български език. Въпреки това варианта на английски език остава
единствената официална версия на документа.*

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	3
II. ОБХВАТ НА ПРЕГЛЕДА.....	3
III. РЕЗЮМЕ.....	4
IV. АНАЛИЗИ И ПРЕПОРЪКИ	5
1. Международни стандарти за регулация на политическите партии	5
2. Процесът на подготовка и приемане на измененията.....	6
3. Публично финансиране	9
4. Частно финансиране и неговите ограничения.....	10
5. Разпускане на политически партии	12
6. Заключителни коментари	12

Приложение: Закон за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. *На 31 юли 2019 г. заместник-председателят на Народното събрание на Република България изпрати до Службата за демократични институции и права на човека на ОССЕ (по-надолу наричана ОССЕ/СДИПЧ) заявление за юридически преглед на Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (по-надолу наричани Проектноизменения).*
2. *На 2 август 2019 г. ОССЕ/СДИПЧ се отзова на това заявление, потвърждавайки готовността на Службата да изготви правно становище относно съответствието на Проектно-изменения спрямо ангажиментите на ОССЕ и международните стандарти за права на човека.*
3. *Настоящото Становище бе изготвено в отговор на горепосоченото заявление. ОССЕ/СДИПЧ извърши този преглед съобразно своя мандат.*

II. ОБХВАТ НА ПРЕГЛЕДА

4. Обхватът на това Становище покрива само Проектноизмененията, които са подадени за преглед. Тъй като е ограничено по този начин, Становището не представлява пълен и изчерпателен преглед на цялата правна и институционална рамка, уреждаща регулирането на политическите партии в България.
5. Становището повдига ключови въпроси и посочва области, в които съществуват опасения. В интерес на кратката формулировка, Становището се фокусира повече върху разпоредбите, които се нуждаят от подобрене, отколкото върху позитивните аспекти на Проектноизмененията. Последващите препоръки се базират на международните стандарти и практики, свързани с регулацията на политическите партии и тяхното финансиране. Становището също така цели да подчертае, когато това е подходящо, добри практики в тази сфера от други страни членки на ОССЕ.
6. Също така, в съответствие с Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените¹ (по-надолу наричана КПВФДЖ), както и Плана за действие на ОССЕ за насърчаване на равенството между половете от 2004 г. и ангажиментите за популяризиране на половата перспектива в дейностите на ОССЕ, Становището анализира потенциално различното въздействие на Проектноизмененията върху жените и мъжете.²
7. Това Становище е базирано на неофициален превод на Проектноизмененията на английски език, който е приложен към този документ като Приложение. Възможни са грешки в следствие на превода. Това Становище е достъпно и на български език. Въпреки това английският вариант остава единствената официална версия на документа.

¹ Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените на ООН (по-надолу наричана КПВФДЖ), приета с резолюция 34/180 от 18 декември 1979 г. на Генералната асамблея, България ратифицира Конвенцията през февруари 1982 г.

² Виж пар. 32 от Плана за действие на ОССЕ за насърчаване на равенството между половете, приет с решение No. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г), достъпно на: <http://www.osce.org/mc/23295?download=true>.

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

8. С оглед на гореизложеното, ОССЕ/СДИПЧ би искало да отбележи, че това Становище не пречи ОССЕ/СДИПЧ да формулира допълнителни писмени или устни препоръки, или коментари относно съответни правни действия или относно законодателството на България, които ОССЕ/СДИПЧ може да поиска да отпрати в бъдеще.

III. РЕЗЮМЕ

9. Измененията драстично намаляват публичното финансиране като в същото време въвеждат отново корпоративните дарения и премахват тавана за частни дарения. Въпреки че част от Измененията могат да бъдат приемливи и не влизат в директно противоречие с международните стандарти, законодателният пакет в своята цялост, наред с начина и сроковете, по които бе изработен и приет, поражда множество опасения, касаещи принципа на политически плурализъм.
10. С оглед на международните стандарти и добри практики, ОССЕ/СДИПЧ препоръчва:
- A. Поправките в тяхната цялост да бъдат отменени [пар. 31]:
 - B. Да бъде гарантирано, че процесите на реформи са прозрачни, всеобхватни и включващи ефективни консултации със засегнатите групи, съответните власти и организации на гражданското общество, както и че включват пълна оценка на въздействието и задават адекватно време за всички етапи на последващия законотворчески процес; [пар. 14-20]
 - C. Да бъде гарантирано, че системата на политическо финансиране цели опазването на принципа на политическия плурализъм и че нито една реформа не поставя определени участници в неблагоприятна позиция, докато други биват привилегирани, като същевременно се гарантира и предоставянето на плурализъм при източниците на финансиране на политическите партии; [пар. 21-25]
 - D. Да бъде обмислено наново въвеждането на ограничения за принос от частни дарения, което е обичайно за страните членки на ОССЕ, като внимателно се балансира между предпазването на политическия процес от изкривявания в полза на заможни интереси и поощряването на политическото участие, включително, позволявайки на частни лица да даряват на партии по техен избор; [пар. 26-27]
 - E. Да бъде обмислено въвеждането на ограничения за принос от корпоративни дарения; [пар. 28] и
 - F. Да бъде преосмислено автоматичното разпускане на дадена политическа партия при неучастие в избори за „повече от пет години от последната ѝ съдебна регистрация“ [пар. 29-30].

В текста на Становището са включени и допълнителни препоръки, които са отбелязани с подчертаване.

IV. АНАЛИЗИ И ПРЕПОРЪКИ

1. Международни стандарти за регулация на политическите партии

11. Това Становище анализира Измененията с оглед на тяхната съвместимост с международните задължения и стандарти, в частност тези на Съвета на Европа, както и ключови ангажименти на ОССЕ, касаещи предотвратяването на корупцията в политиката, политическите партии и финансирането на предизборните кампании. В следствие на това са взети под внимание и добри практики от други страни членки на ОССЕ и държави членки на Съвета на Европа.
12. Член 22 от Международния пакт за граждански и политически права³ и член 11 от Европейската конвенция за права на човека (ЕКПЧ)⁴ задават стандартите, касаещи свободата на сдружаване, която защитава като специален вид сдружаване правата на политическите партии и техните членове. Съобразно член 7, пар. 3 от Конвенцията на ООН за борба с корупцията⁵ „[в]сяка държава – страна по конвенцията, разглежда също така възможността да приеме подходящи законодателни и административни мерки, съответстващи на целите на тази конвенция и на основните принципи на вътрешното право на съответната държава, за увеличаване на прозрачността на финансирането на кандидати за изборни длъжности и когато това е подходящо – на финансирането на политически партии“. Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания (КПХУ) съдържа задължения на държавата в областта на политическото участие на хората с увреждания.⁶ Това Становище взема под внимание и ангажиментите на ОССЕ, в частност тези за защита на свободата на сдружаване (Документ от Копенхаген от 1990 г., пар 9.3).⁷ В контекста на ОССЕ, от интерес е също и Решението на Съвета на министрите 7/09 относно участието на жените в политическия и обществен живот.⁸
13. В допълнение на това, необвързващи стандарти в областта на регулацията на политическите партии могат да бъдат намерени в препоръките на ООН, Съвета на Европа и органите и институциите на ОССЕ. На ниво ООН, това включва Общ коментар No. 25 на Комисията към ООН по правата на човека относно правото на участие в обществени дела, правото на глас и правото на равен достъп до

³ Международния пакт за граждански и политически права, приет от Генералната асамблея на ООН с резолюция 2200А (XXI) от 16 декември 1966 г. България ратифицира Пакта на 21 септември 1970 г.

⁴ Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи влиза в сила на 3 септември 1953 г. Конвенцията е ратифицирана от България на 7 септември 1992 г.

⁵ Конвенция на ООН за борба с корупцията, приета на 31 октомври 2003 г., ратифицирана от България на 20 септември 2006 г., достъпна на http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

⁶ Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания, приета на 13 декември 2016 г., влязла в сила на 3 май 2008 г., достъпна на <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/ConventionRightsPersonsWithDisabilities.aspx#12>; България ратифицира КПХУ на 22 март 2012 г. (по-надолу наричана КПХУ).

⁷ Документ от Копенхаген от 1990 г на ОССЕ (по-надолу наричан Документ от Копенхаген), (29 юни 1990 г.) 29 ILM 1305, достъпен на <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.

⁸ Решение на Съвета на министрите на ОССЕ 7/09 Участието на жените в политическия и обществен живот, прието на 2 декември 2009 г., достъпно на <https://www.osce.org/mc/40710?download=true> (по-надолу наричано СМ Решение 7/09).

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

обществени услуги.⁹ В сферата на Съвета на Европа и ОССЕ, от значение са Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа 2003 (4) относно Общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании,¹⁰ Препоръката 2003 (3) относно балансираното участие на жените и мъжете във вземането на политически и обществени решения¹¹, както и Съвместни насоки на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианска комисия относно регулирането на политическите партии.¹² В рамките на Становището ще бъдат отправени препратки към предходни становища, публикувани от ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия. В допълнение на това са направени отправки към докладите за изборите от предходни Мисии за наблюдение на изборите на ОССЕ/СДИПЧ в България.¹³

2. Процесът на подготовка и приемане на измененията

14. Измененията бяха представени в Народното събрание точно преди лятната ваканция на 2019 г. и приети чрез много бърза процедура с минимални дискусии, както на ниво комисии, така и в пленарна зала. Сроковете и скоростта на реформите не бяха видими или достатъчно разяснени, както за обществото, така и за политическата опозиция.¹⁴
15. Държавите членки на ОССЕ са се ангажирали да гарантират, че законодателството ще бъде „приемано в края на публична процедура и [тези] разпоредби ще бъдат публикувани, като това е условие за тяхната приложимост“ (Документ от Копенхаген от 1990 г., пар. 5.8).¹⁵ Също така, ключови ангажименти уточняват, че

⁹ Общ коментар No. 25 на Комитета на ООН по правата на човека *Правото на участие в обществени дела, правото на глас и правото на равен достъп до обществени услуги*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, достъпно на <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

¹⁰ Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа 2003 (4) относно *Общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании* (по-надолу наричана „Препоръка 2003(4)“), достъпна на [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%20003%20\(4\)%20pol%20parties%20EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/cybercrime/cy%20activity%20interface2006/rec%20003%20(4)%20pol%20parties%20EN.pdf).

¹¹ Препоръка 2003 (3) на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно *балансираното участие на жените и мъжете във вземането на политически и обществени решения* (по-надолу наричана „Препоръка 2003(4)“), достъпна на https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848.

¹² ОССЕ/СДИПЧ и Венецианска комисия *Насоки за регулирането на политическите партии* (2010), достъпни на <http://www.osce.org/odihr/77812>. (по-надолу наричани „Насоки за регулирането на политическите партии“)

¹³ Всички доклади за изборите на ОССЕ/СДИПЧ могат да бъдат намерени на: <http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria>.

¹⁴ Законотворческият процес и сроковете, както и многобройните изменения в законодателството са критикувани в миналото от Групата на държавите срещу корупцията (ГРЕКО) в Трети етап за оценка виж *Доклад за оценка на България относно прозрачност на финансирането на партиите (Тема II)* Greco Eval III Rep (2009) 7E (1 октомври 2010 г.) пар. 125, достъпно на <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c94ba>, който гласи „Също така, начинът по-който съответното законодателство е писано и подготвяно, под отговорността на самите партии, навежда на мисълта, че досега това законодателство е било политически инструментализирано. Например, Законът за местните избори е изменен 24 пъти от приемането му през 1995 г. – често прекалено късно преди тези изменения да бъдат напълно приложими за идващите избори и поради причини, касаещи интересите на управляващите партии, както бе посочено по време на дискусиите на място.“

¹⁵ Цитирано по-горе, бел. 7 (Документ от Копенхаген).

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

“[з]аконодателството ще бъде формулирано и прието в резултат на отворен процес, отразяващ волята на хората или пряко, или чрез техните представители“ (Документ от Москва от 1991 г., пар. 18.1).¹⁶

16. За да бъдат ефективни, консултациите относно проектозаковете и политиките, те трябва да бъдат всеобхватни и да осигуряват на съответните заинтересовани страни достатъчно време да изготвят и подадат препоръки относно проектоизмененията. В частност, законодателството, отнасящо се до сдружаването, „също така трябва да бъде прието чрез широк и приобщаващ процес на участие, за да се гарантира, че всички заинтересовани страни са ангажирани с неговото съдържание“¹⁷ и „сдруженията трябва винаги да бъдат включени в консултациите за предложения за изменения на законите и другите правила, които касаят техния статус, финансиране и дейност.“¹⁸ Политическите партии са частни сдружения, които играят решаваща роля като политически участници в обществената сфера и поради това съществува задължението да бъдат включени в консултации относно всеки законов проект, който ги засяга.¹⁹
17. Държавата трябва да осигури адекватни и своевременни механизми за обратна връзка, чрез които публичните органи да отчитат и да отговарят на предложенията.²⁰ Въпреки че, в рамките на региона на ОССЕ периодите за обществени консултации варират, важно е крайната времева рамка да взема предвид, наред сред друго, и естеството, сложността и обема на предложения проектозакон и придружаващите го данни/информация. За да гарантират ефективно участие, механизмите на консултациите трябва да позволяват коментирането на ранен етап и *през цялото време на процеса*,²¹ което означава не

¹⁶ Документ от заседание на конференцията относно човешкото измерение на КССЕ от Москва от 1991 г., достъпно на <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>> (по-надолу наричан “Документа от Москва”).

¹⁷ Насоки на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия относно свободата на асоцииране (2014 г.), пар. 22, достъпно на <https://www.osce.org/odihr/132371?download=true>.

¹⁸ Пак там пар. 186.

¹⁹ Цитирано по-горе бел. 12 пар. 6 и пар 26-32 (Насоки за регулирането на политическите партии).

²⁰ Виж напр., [*Препоръки за засилване участието на асоциациите в процесите на вземане на обществени решения*](#) (от участниците на Форума на гражданското общество, организиран от ОССЕ/СДИПЧ в рамките на Допълнителната среща за човешкото измерение от 2015 г. относно свободите на мирно събрание и сдружаване), Виена 15-16 април 2015 г.; виж по-нататък, напр., Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно проектоизменения, свързани с назначаването на върховни съдии на Грузия (17 април 2019 г.), пар. 91-98, достъпно на https://www.legislationline.org/download/id/8155/file/FINAL%20ODIHR%20Opinion_Georgia_Supreme%20Court%20Judges%20Appointment_17April2019_ENGLISH.pdf; Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно някои разпоредби на проекто-закона за Върховния съд на Полша (30 август 2017 г.) пар. 133-142 достъпно на https://www.legislationline.org/download/id/7393/file/313_JUD_POL_30Aug2017_en.pdf; Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно някои разпоредби на проектозакона за Върховния съд на Полша (към 26 септември 2017 г.) (13 ноември 2017 г.) пар. 145-150, достъпно на https://www.legislationline.org/download/id/7483/file/FINAL%20ODIHR%20Opinion%20on%20the%20Draft%20Act%20on%20the%20Supreme%20Court%20of%20Poland_13Nov2017_ENGLISH.pdf; Съвместно становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианска комисия по два проектозакона (по. 6674 и по. 6675) на Украйна относно Публичната прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените асоциации и за Използването на международна техническа помощ (16 март 2018 г.), Препоръка Д и пар. 30, достъпна на https://www.legislationline.org/download/id/7841/file/321_NGO_UKR_16March2018_en.pdf.

²¹ Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно проектоизменения, свързани с назначаването на върховни съдии на Грузия (17 април 2019 г.) пар. 92, достъпно на [https://www.legislationline.org/download/id/8155/file/FINAL%20ODIHR%20Opinion_Georgia_Supreme%](https://www.legislationline.org/download/id/8155/file/FINAL%20ODIHR%20Opinion_Georgia_Supreme%20Court%20Judges%20Appointment_17April2019_ENGLISH.pdf)

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

само когато проекта бива изготвян в съответните министерства, но също така и докато се обсъжда в парламента (напр. чрез организирането на обществени обсъждания). Обществените консултации представляват средство за отворено и демократично управление; те водят до по-голяма прозрачност и отчетност на публичните институции, както и спомагат да се гарантира, че потенциалните противоречия са идентифицирани преди законът да бъде приет.²² Обсъждания, проведени по начин, които позволяват отворен и всеобхватен дебат, ще увеличат разбирането на заинтересованите страни по въпроса за различните оказващи влияние фактори и ще повишат доверието в приетото законодателство. В крайна сметка, това създава и тенденция към подобряване прилагането на вече приетите закони.

18. Имайки предвид кратките срокове по приемането на Измененията, малко вероятно е да е било отделено достатъчно време за преглед и оценка на проектозакона, както и да са били отчетени становищата на съответните комисии или да са се разгледали вижданията на организации от гражданското общество и други експерти. Оттук следва, че такъв ускорен процес не позволява прозрачни, приобщаващи и ефективни обществени консултации.
19. В допълнение на това, въпреки че нито един от аспектите дискутирани в Становището не засяга промени в Изборния кодекс, прокарането на промени касаещи финансирането на политическите партии само месеци преди идващите избори не е препоръчително, тъй като стабилността, свързана с изборния процес е решаващ фактор, допринасящ за приемането и доверието в изборите и резултатите от тях. Кодексът на добрата практика по изборните въпроси на Венецианската комисия гласи, че „Стабилността на закона е решаваща за доверието в изборния процес, което само по себе си е жизненоважно за консолидирането на демокрацията. Правила, които се променят често – и особено правила, които са усложнени – могат да объркат избирателите. Преди всичко, избирателите могат да заключат, вярно или грешно, че изборният закон е просто инструмент в ръцете на силните и че техните собствени гласове имат малка тежест при решаването на резултатите от изборите.“²³
20. С оглед на гореизложеното, изглежда, че процесът по който Измененията са разработени и приети не се придържа към гореспоменатите принципи на демократично законотворчество. Всеки легитимен процес на реформи **трябва да бъде прозрачен и приобщаващ. Такива консултации трябва да включват ефективни обсъждания със засегнатите групи, съответните власти и организации на гражданското общество, както и пълна оценка на въздействието, включително и относно съвместимостта със съответните международни стандарти, спрямо принципите заявени по-горе. Трябва да бъде предвидена адекватна времева рамка за всички етапи на последващия**

[20Court%20Judges%20Appointment_17April2019_ENGLISH.pdf](#) ; Оценка на законодателни процес в Грузия (30 януари 2015 г.), на [английски език](#) и на [грузински език](#), пар 33-34. Виж също напр., [Насоки на ОССЕ/СДИПЧ за защита на защитниците на правата на човек](#) (2014 г.), Раздел II, Подраздел G за Правото на участие в обществените дела.

²² Пак там.

²³ Кодекс на добрата практика по изборните въпроси на Венецианската комисия (Doc. CDL-AD(202)23, от 30 октомври 2002 г.), пар 63, достъпно на [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(202\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(202)023rev2-cor-e) (по-надолу наричан “Кодекс на добрата практика по изборните въпроси на Венецианската комисия”).

законотворчески процес. Желателно е съответните заинтересовани страни да следват такива процедури в бъдещите си усилия за реформи на законодателството.

3. Публично финансиране

21. Измененията, които бяха приети месеци преди предстоящите избори, намалиха годишната сума на държавната субсидия за действителен глас от 11 лв. (около 5.5 евро) на 1 лв (около 0.50 евро) чрез член 1 от Измененията, променящ член 64 от Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.
22. Предишният размер на държавна субсидия бе критикуван от някои от събеседниците на Ограничената мисия за наблюдение на изборите на ОССЕ/СДИПЧ за предсрочните избори за Народно събрание през 2017 г. и бе направена препоръка за коригиране на държавната субсидия като възможност за осигуряване на по-равностойно поле за изява по време на предизборната кампания.²⁴
23. Въпреки това, Измененията лишиха политическите партии от по-нататъшните вноски от предвидените годишни субсидии за 2019 г, които те уместно са очаквали на базата на Закона за държавния бюджет за 2019 г. По този начин, въпреки че реформа на процеса на публично финансиране потенциално може да доведе до по-равностойни условия, Измененията всъщност имат обратен ефект като малко преди изборния период ощетяват партиите, които нямат значителни спестявания, партиите, които току що са имали значителни разходи или малките партии, които нямат достъп до големи частни дарения. Такива намеси на държавата, които привеждат в действие ускорен процес, без да предприемат смислено обществено обсъждане на закона в неговото проектно състояние, подкопават стратегическото и политическо планиране на политическите партии, които не предполагат, че са планирани такива внезапни и съществени промени на схемите за финансиране. По този начин измененията поставят под въпрос безпристрастното отношение, което е нужно, за да се гарантира принципа на равенство на възможностите. Кодексът на добрите практики по изборните въпроси на Венецианската комисия разяснява, че принципът на равенство на възможностите предполага „неутрално поведение на държавните власти, в частност що се отнася до: (...) iii. публично финансиране на партиите и кампаниите“.²⁵
24. В допълнение, разпределянето на публичното финансиране е разглеждано от много държави като потенциално средство за предотвратяване на корупцията, подкрепа за политическите партии във важната роля, която играят, както и средство за

²⁴ Виж препоръка 25 от Окончателния доклад на Ограничената мисия за наблюдение на изборите за предсрочните избори за Народно събрание на 26 март 2017 г., достъпна на <https://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/327171?download=true>, която гласи „Може да бъде разглеждано коригирането на държавните субсидии, което да осигури по-равностойно поле за изява по време на предизборна кампания. В допълнение на това, финансирането на политическа реклама срещу заплащане, предоставено на непарламентарно представените партии и независими кандидати, може да бъде преразгледано, за да се осигури равнопоставеност.“

²⁵ Вече цитирано бел. 23, р 7 (I.2.3 а ii) (Кодекс на добрите практики по изборните въпроси на Венецианската комисия).

премахване на прекомерната зависимост от частни дарители.²⁶ Такива системи на финансиране целят да гарантират, че всички партии са в състояние да се съревновават на избори според принципа на равните възможности, като по този начин се засилва политическия плурализъм и се подпомагат гаранциите за доброто функциониране на демократичните институции.²⁷ Ако вместо това държавата избере система на финансиране, базирана предимно или изцяло на частни дарения, трябва да бъде гарантирано, че принципът на политически плурализъм не е нарушен чрез поставянето на определени участници в неравностойна позиция или чрез привилегироването на други. В идеалния случай, законодателството трябва в своята цялост да се стреми към създаване и разрешаване на финансиране от различни източници, като се постига баланс между принос от публични и частни източници на финансиране на политическите партии.²⁸ Предоставянето на възможност на партиите да се сдобият с финансиране от различни източници, както публични, така и частни, и ограничаването на сумата на финансиране, която може да бъде дадена от един дарител, намалява зависимостта на политическите партии и техните представители/кандидати от определени дарители, било то лица или организации. Това например е възприето в член 1 от Препоръка 2003(4) на Съвета на Европа, която гласи „Държавите трябва да гарантират, че всяка подкрепа от държавата и/или гражданите не пречи на независимостта на политическите партии.“²⁹

25. Внезапният характер на тези изменения може да попречи на принципа на политически плурализъм, тъй като партиите не получиха достатъчно време за адаптиране. **Поради тази причина се препоръчва да се гарантира, че системата на политическо финансиране цели да запази принципа на политически плурализъм и че всяка реформа гарантира, че отделни участници не са поставени в неблагоприятна позиция, докато други биват привилегировани. В идеалния случай, законодателството трябва да опитва да предвиди и разреши финансиране на политическите партии от множество финансови източници.**

4. Частно финансиране и неговите ограничения

26. За да компенсират намаляването на директната публична финансова подкрепа Измененията променят член 23 от Закона за политическите партии. Чрез отмяната на член 23, ал. 2 от Закона за политическите партии, който преди Измененията гласеше “[д]аренията от едно единствено физическо лице за една календарна година не може да надхвърля 10 000 лв.“, се позволяват неограничени дарения от частни лица. Според Препоръка 2003 (4) на СЕ, държавите трябва да обмислят „възможността за въвеждане на правила за ограничаване стойността на дарения за

²⁶ Вече цитирано бел. 12, пар 176 (Насоки за регулирането на политическите партии).

²⁷ Пак там.

²⁸ Пак там; виж също и Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно законите, регулиращи финансирането на политическите партии в Испания, достъпно на https://www.legislationline.org/download/action/download/id/7479/file/310_POLIT_ESP_30October2017_en.pdf.

²⁹ Вече цитирано бел. 10 (Препоръка 2003(4)).

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

политически партии“.³⁰ Измененията също така позволяват дарения от „юридически лица и еднолични търговци“, връщайки отново корпоративните дарения, след като те бяха забранени в България през 2009 г.³¹

27. В исторически план, ограничения за частни дарения са били въвеждани като опит да се ограничи възможността определени групи да се сдобият с политическо влияние чрез финансово предимство.³² Неограничените частни дарения увеличават риска от пълна зависимост на политическите партии от няколко заможни лица.³³ Централна характеристика на системите за демократично управление е, че партиите и кандидатите се отчитат пред гражданите, а не пред заможни групи със специални интереси. По тази причина, ограничаването на сумата, която едно лице може да дари, е ефективен начин за минимизиране възможността за корупция или за купуване на политическо влияние.³⁴ **На законодателя се препоръчва да обмисли отново въвеждането на таван за частните дарения, което е често срещана практика в държавите членки на ОССЕ, като внимателно се балансира между предпазването на политическия процес от изкривявания в полза на заможни групи по интерес или определени лица и поощряването на широко политическото участие, включително, позволявайки на частни лица да даряват на партии по техен избор.**³⁵
28. Няма ясни тенденции или стандарти дали всички корпоративни дарения да бъдат забранени или разрешени. Препоръка 2003(4) на СЕ подканя държавите да вземат мерки за ограничаване, забрана или пък стриктна регулация на даренията от юридически лица, които осигуряват стоки или услуги, за която и да е публична администрация (член 5 b), както и да се забранят даренията от субекти, които са под контрола на държавата или някоя друга публична власт (член 5 c), въпреки това не съществуват такива стандарти или препоръки за забраната на корпоративните дарения като цяло.³⁶ Те са забранени в около 40 % от всички държави членки на ОССЕ, но в други държави са разрешени. Приветства се, че Измененията

³⁰ Пак там. Член 3 b ii.

³¹ В Доклад за съответствие на Българи от 2012 от Третия етап за оценка, ГРЕКО прави заключение в своята препоръка v „регламентират по последователен и ясен начин забраната за дарения от юридически лица в контекста на финансирането на партии и предизборни кампании, което е в съответствие с вече въведените промени в Закона за политическите партии, законите за избор на национални и европейски депутати и новата практика, приета в тази връзка от Сметната палата“ са въведени успешно; виж Трети етап за оценка *Доклад за съответствието на България Тема II „Прозрачност на партийното финансиране.* Greco RC-III (2012) 14E (19 октомври 2012 г.) пар 45-48, достъпно на <https://rm.coe.int/16806c957e>.

³² Вече цитирано бел. 12, пар. 173 (Насоки за регулирането на политическите партии).

³³ Виж напр. Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно конституционното право на Република Армения относно политическите партии (11 октомври 2019 г.), пар. 34, достъпно на https://www.legislationline.org/download/id/8413/file/356_POLIT_ARM_11October2019_en.pdf; Съвместно становище на ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия относно проекта за изменения на някои законодателни актове относно предотвратяването и борбата с политическата корупция в Украйна (26 октомври 2015 г.), пар. 22, 35, достъпно на <https://www.legislationline.org/download/id/6151/file/POLIT-UKR2742015.pdf>.

³⁴ Вече цитирано бел. 12, пар. 175 (Насоки за регулирането на политическите партии).

³⁵ Пак там.

³⁶ Дарения от юридически лица под контрола на държавата или от юридически субекти, които осигуряват стоки или услуги на която и да е публична администрация също са в разрез с Документа от Копенхаген пар. 5.4 (вече цитирано бел. 7), според който държавите членки на ОССЕ декларират да отстояват „ясно разделение между държавата и политическите партии; в частност, политическите партии няма да се сливат с държавата“.

забраняват дарения от публични предприятия, тъй като съгласно член 2 ал. 3 (а) от Измененията, се забраняват даренията от предприятия, „които имат непогасени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“. Въпреки това, разрешаването на неограничени дарения носи риска, описан по-горе, че политическите партии стават напълно зависими от заможни юридически или физически лица. **Като минимум се препоръчва да се обмисли въвеждането на ограничения на приноса от корпоративни дарения.**

5. Разпускане на политически партии

29. Член 40 от Закона за политическите партии се отнася до разпускането на политическите партии. Измененията преправят член 40 ал. 1 (3) от Закона за политическите партии, както следва: „Софийски градски съд постановява разпускане на политическа партия само в случаите, когато (...) (3). повече от пет години от последната ѝ съдебна регистрация не е участвала в избори за народни представители, за президент и вицепрезидент, за членове на *Европейския парламент от Република България* или за общински съветници и кметове;“ (добавено ударение).
30. Съществува обща презумпция в полза на формирането, функционирането и защитата от разпускане на политическите партии.³⁷ Тяхното функциониране и защита не трябва да бъдат ограничавани, а тяхното разпускане не трябва да бъде разрешавано, освен в крайни случаи, предвидени от закона и считани за необходимост за демократичното общество. Като най-сурова мярка от наличните ограничения, забраната и разпускането на политически партии е приложима само когато по-малко рестриктивни мерки са считани за неадекватни.³⁸ В допълнение на това, съдебната практика на ЕСПЧ постановява, че разпускането на партия трябва да бъде прилагано само в най-сериозните случаи, като крайна мярка, ако необходимата цел не може да бъде постигната с по-малко инвазивни мерки. Като цяло, имайки предвид, че разпускането е една от най-рестриктивните мерки, се препоръчва нейното прилагане да бъде избягвано, когато и ако други мерки могат да се окажат ефективни. Следователно, автоматичното разпускане на партия заради неучастие в избори за „повече от пет години от последната ѝ съдебна регистрация“ изглежда прекомерно.

6. Заключение коментари

31. Въпреки че отделни елементи от Измененията могат да бъдат приемливи и в съответствие с международните стандарти, в своята цялост, законодателен пакет, повдига опасения, касаещи неговото придържане към принципа на политически плюрализъм.³⁹ Насоките на СДИПЧ-Венецианската комисия, относно регулирането на политическите партии, открояват политическия плюрализъм като принцип за регулация на политическите партии като подчертават „Законодателство, касаещо политическите партии трябва да цели поощряването на плюралистична политическа среда. Възможността на гражданите да получават разнообразие от

³⁷ Вече цитирано бел. 12, пар. 43 (Насоки за регулирането на политическите партии).

³⁸ Пак там. пар 90.

³⁹ Вече цитирано бел. 12, Принцип 7 (Насоки за регулирането на политическите партии).

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

политически гледни точки, например чрез изразяването на политическите платформи на партиите, е обичайно разпознавана като решаващ елемент на стабилното демократично общество. Както се заявява в параграф 3 от Документа от Копенхаген и други ангажименти на ОССЕ, плурализмът е необходим, за да бъде гарантирано, че на хората им се предлага реален избор в техните политически сдружавания и изборни възможности. Регулации относно функционирането на политическите партии трябва да бъдат внимателно обмислени, за да се гарантира, че не посягат на принципа на политически плурализъм.⁴⁰ **В тази светлина се препоръчва Измененията да бъдат отменени.**

[Край на текста]

ПРИЛОЖЕНИЕ:

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪТТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
ЗАКОН**

Изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

(Обнародвано, ДВ No. 103 от 2018 г.; Решение No.3 на Конституционния съд от 2019 г. - No.23 от 2019 г.)

§ 1. В чл. 64 числото „11“ се заменя с „1“.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§2. В Закона за политическите партии (обн., ДВ, бр. 28 от 2005 г.; изм., бр. 102 от 2005 г., бр. 17 и 73 от 2006 г., бр. 59 и 78 от 2007 г., бр. 6 от 2009 г., бр. 54 и 99 от 2010 г., бр. 9 и 99 от 2011 г., бр. 30, 68 и 71 от 2013 г., бр. 19 от 2014 г., бр. 32 и 95 от 2015 г., бр. 39 и 98 от 2016 г., бр. 86 от 2017 г. и бр. 17 и 50 от 2019 г.) се правят следните изменения и допълнения:)

1. В чл. 21 след думата „партии“ се добавя „може да“.

2. В чл. 23:

а) в ал. 1 се създава нова т. 4:

„4. дарения от юридически лица и еднолични търговци;“

б) алинея 2 се отменя.

3. В чл. 24:

а) в ал. 1, т. 2 накрая се добавя „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“;

б) алинея 3 се отменя.

4. В чл. 29:

а) в ал. 2, т. 1 и 2 след думите „т. 3“ се добавя „и 4“;

б) точка 7 се отменя.

5. В чл. 31:

⁴⁰ Виж също вече цитирано бел. 15 пар. 18 “Страните членки отново препотвърждават, че демокрацията е присъщ елемент на върховенството на закона и че плурализмът е важен що се касае до политическите организации.“ (Документа от Москва)

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

- а) в ал. 1 думите „под наем“ се заменят с „безвъзмездно“;
- б) в ал. 2 думите „получили над едно на сто от действително подадените гласове на последните парламентарни избори“ се заменят с „които на последните избори за народни представители са получили не по-малко от едно на сто от действителните гласове в страната и извън страната, с изключение на гласовете по чл. 279, ал. 1, т. 6 от Изборния кодекс“.
6. Член 32 се изменя така:

„Чл. 32. (1) Политическите партии, на които са предоставени помещения по чл. 31, заплащат експлоатационните разходи, ако има такива.

(2) Предоставените помещения на политически партии не може да се преотдават под наем и да се преотстъпват за ползване. Такива помещения може да се ползват съвместно по договор с трети лица само за цели, пряко свързани с дейността на партията. В тези помещения не може да се извършва стопанска дейност.

(3) Правоотношенията с политическите партии се прекратяват поради неплащане на експлоатационните разходи за повече от три месеца или при нарушение на забраната по ал. 2.“

7. В чл. 34, ал. 4, изречение второ след думата „лица“ се добавя „юридическите лица и едноличните търговци“.

8. В чл. 40, ал. 1, т. 3 след думата „вицепрезидент“ се добавя „за членове на Европейския парламент от Република България“.

9. В чл. 43а, ал. 1 думите „чл. 23, ал. 2“ се заличават.

§ 3. В Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.; изм., бр. 35, 53 и 98 от 2014 г., бр. 79 от 2015 г., бр. 39, 57, 85 и 97 от 2016 г.; Решение № 3 на Конституционния съд от 2017 г. – бр. 20 от 2017 г.; изм., бр. 85 от 2017 г., бр. 94 и 102 от 2018 г. и бр. 17, 21, 29 и 34 от 2019 г.) се правят следните изменения и допълнения:

1. В чл. 162 навсякъде след думите „физически лица“ се добавя „юридически лица и еднолични търговци“.

2. Член 167 се отменя.

3. В чл. 168, ал. 1, т. 2 накрая се добавя „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“.

4. В чл. 169:

а) в ал. 1 след думата „физическо“ се добавя „или юридическо“, а след думата „лице“ се добавя „или едноличен търговец“;

б) алинея 3 се отменя.

5. В чл. 171, ал. 2:

а) точка 7 се отменя;

б) в т. 8 думите „и декларациите на физическите лица за собственост на предоставените за безвъзмездно ползване вещи“ се заличават.

6. Член 477 се отменя.

§ 4. В Закона за държавната собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 1996 г.; изм., бр. 104 от 1996 г., бр. 55, 61 и 117 от 1997 г., бр. 93 и 124 от 1998 г., бр. 67 от 1999 г., бр. 9, 12, 26 и 57 от 2000 г., бр. 1 от 2001 г.; Решение № 7 на Конституционния съд от 2001 г. – бр. 38 от 2001 г.; изм., бр. 45 от 2002 г., бр. 63 от 2003 г., бр. 24 и 93 от 2004 г., бр. 32 от 2005 г., бр. 17, 30, 36, 64 и 105 от 2006 г., бр. 41, 59, 92 и 113 от 2007 г., бр. 52 и 54 от 2008 г., бр. 10, 17, 19, 33 и 41 от 2009 г., бр. 18 и 87 от 2010 г., бр. 19 и 47 от 2011 г., бр. 45, 82 и 99 от 2012 г., бр. 27 от 2013 г.; Решение № 6 на Конституционния съд от 2013 г. – бр. 65 от 2013 г.; изм., бр. 66 и 109 от 2013 г., бр. 40, 98 и 105 от 2014 г., бр. 52, 60 и 61 от 2015 г., бр. 81 от 2016 г., бр. 13, 58 и 96 от 2017 г., бр. 21, 64, 77 и 90 от 2018 г. и бр. 25 и 44 от 2019 г.) се правят следните изменения:

Становище на ОССЕ/СДИПЧ относно Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.

1. В чл. 20, ал. 1 думите „Предоставянето под наем“ се заменят с „Безвъзмездното предоставяне“.

2. В чл. 24 ал. 2 се изменя така:

„(2) Договорите с политическа партия се прекратяват, когато съответната партия престане да отговаря на условията за предоставяне на държавен имот, определени с отделен закон, както и в случаите по чл. 32, ал. 3 от Закона за политическите партии.“

§ 5. В Закона за общинската собственост (обн., ДВ, бр. 44 от 1996 г.; изм., бр. 104 от 1996 г., бр. 55 от 1997 г., бр. 22 и 93 от 1998 г., бр. 23, 56, 64, 67, 69 и 96 от 1999 г., бр. 26 от 2000 г., бр. 34 от 2001 г., бр. 120 от 2002 г., бр. 101 от 2004 г., бр. 29, 30 и 36 от 2006 г., бр. 59, 63 и 92 от 2007 г., бр. 54, 70 и 100 от 2008 г., бр. 10, 17, 19 и 41 от 2009 г., бр. 87 от 2010 г., бр. 15 и 19 от 2011 г., бр. 45 и 91 от 2012 г., бр. 15 от 2013 г.; Решение № 6 на Конституционния съд от 2013 г. – бр. 65 от 2013 г.; изм., бр. 66 и 109 от 2013 г., бр. 98 и 105 от 2014 г., бр. 13 и 43 от 2016 г., бр. 13 и 96 от 2017 г. и бр. 77 от 2018 г.) се правят следните изменения и допълнения:

1. В чл. 14, ал. 4, изречение първо думите „Отдаването под наем“ се заменят с „Безвъзмездното предоставяне“, а изречение второ се заличава.

2. В чл. 15, ал. 1, т. 5 и ал. 4 думите „ал. 4, 5 и 6“ се заменят с „ал. 5 и 6“.

3. Създава се чл. 15а:

„Чл. 15а. (1) Договорите с политическа партия се прекратяват, когато партията придобие в собственост помещения от същия вид, годни за постоянно ползване, престане да отговаря на условията за предоставяне на общински имот, определени с отделен закон, както и в случаите по чл. 32, ал. 3 от Закона за политическите партии.

(2) Правоотношенията се прекратяват със заповед на съответния кмет, в която се посочва основанието за прекратяването на правоотношението, събраните доказателства и срокът за опразване, който не може да бъде по-дълъг от един месец. Заповедта подлежи на обжалване по реда на чл. 15, ал. 5.“

4. В чл. 18, ал. 1 думите „ал. 4, 5 и 6“ се заменят с „ал. 5 и 6“.

§ 6. Законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

Законът е приет от 44-то Народно събрание на 4 юли 2019 г. и на 24 юли 2019 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

Народното събрание: Цвета Караянчева

Печат: Народно събрание на Република България

Верен,

РЪКОВОДИТЕЛ НА ДЕПАРТАМЕНТ АДМИНИСТРАТИВНИ УСЛУГИ,

подписано (Ирина Колева)