Изх. № 36/ 17.10.2023 г.

ДО

г-н Станимир Минков

Министерски съвет

Портал за обществени консултации

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Обществена консултация по ПМС за промяна на устройствения правилник на МС и приемане на Правилник за устройството, организацията и дейността на Национален съвет за защита от домашно насилие www.strategy.bg

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Български център за нестопанско право (БЦНП) е фондация в обществена полза, която подкрепя изработване и прилагане на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. Ние сме участвали в разработването и обсъждането на над 22 нормативни и стратегически документи, имащи отношение към дейността на юридическите лица с нестопанско цел като Закон за юридическите лица с нестопанска цел, Закон за социалното подпомагане, Закон за социалните услуги, Закон за нормативните актове, Закон за мерките срещу изпирането на пари и много други. Повече за нас и нашата работа може да намерите на www.bcnl.org. Също така, БЦНП е член на Съвета за развитие на гражданското общество.

По повод публикуваното за обществено обсъждане постановление на Министерски съвет за приемане на Правилник за устройството, организацията и дейността на Национален съвет за защита от домашно насилие, с което постановление се правят и промени в Устройствения правилник на Министерски съвет (МС), бихме искали да дадем своето становище.

Конкретни бележки по ПМС, публикувано за обществено обсъждане:

1. Създаване на общ отдел към Главния секретар на АМС „Закрила на уязвими групи и взаимодействие с гражданското общество“:

Приемането на горепосоченото постановление на МС има две цели:

1. да се приеме Правилник за устройството, организацията и дейността на Националния съвет за превенция и защита от домашното насилие, което да позволи неговото функциониране;

2. да се създаде звено в администрацията на Министерския съвет, което да подпомага Националния съвет при осъществяването на държавната политика по

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

превенция и защита от домашното насилие, и да изпълнява функциите на секретариат на Националния съвет, като осигурява административно-техническото, организационното, експертно и финансовото обслужване.

По отношение на втората цел следва изрично да се изтъкне, че е възприет функционален подход, като е направен изричен функционален анализ на съществуващите към момента секретариати на консултативни органи към Министерски съвет, а именно Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси (НССЕИВ) и Съвета за развитие на гражданското общество (СРГО). В така предложения анализ на функции и оперативна осигуреност, АМС изтъква, че и трите съвета, независимо от специфичните въпроси, които разглеждат и определените специални правомощия, имат общи по характер задачи, „общо сечение“ поне в две насоки, върху които почива решението за създаване на новия отдел. Това, от една страна, е ангажираността на съветите с проблематиката на различни уязвими групи в обществото, и друга – че чрез тях се реализира и насърчава сътрудничеството на държавните органи и неправителствените организации. И трите съвета вече осъществяват или е предвидено да започнат да прилагат различни форми на партньорство между администрацията и гражданския сектор, насочени както към неговото развитие така и към съвместното формулиране на политики и общо търсене на решения на проблеми от дневния ред на обществото.

Така направеният извод от АМС е правилен, тъй като и в трите нормативни акта изрично е посочено, че част от задачите по създаване на подобни структури и включването на юридически лица с нестопанска цел е определено именно, от общата задача по включване в процеса на вземане на решения:

Правилник за устройството и дейността на НССЕИВ, Чл. 1. (1) (Изм. - ДВ, бр. 31 от 2011 г., в сила от 15.04.2011 г.) Националният съвет за сътрудничество по етническите и интеграционните въпроси към Министерския съвет, наричан по-нататък "Националния съвет", е координиращ и консултативен орган, който подпомага Министерския съвет в разработването и провеждането на държавната политика по етническите и интеграционните въпроси.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 31 от 2011 г., в сила от 15.04.2011 г., бр. 107 от 2013 г.) Националният съвет съдейства за сътрудничеството, осъществява координацията и провежда обществени консултации между държавните органи и юридическите лица с нестопанска цел на български граждани, принадлежащи към етнически малцинства, и други юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, които работят в областта на междуетническите отношения, защитата на правата на човека.

Чл. 4, ал. 3 ЗЮЛНЦ (3) Създава се Съвет за развитие на гражданското общество към Министерския съвет за разработване и провеждане на политики за подкрепа на развитието на гражданското общество. В съвета участват представители на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на дейност в обществена полза. Председател на съвета е заместник министър-председателят, отговорен за изпълнение на стратегията по ал. 2, който не участва в гласуването.

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

Чл. 6в. ЗЗДН (Нов - ДВ, бр. 66 от 2023 г., в сила от 01.01.2024 г.) (1) За осъществяване на дейностите по превенция и защита от домашното насилие Националният съвет взаимодейства с органите на изпълнителната власт, органите на съдебната власт, органите на местното самоуправление и местната администрация и юридическите лица, които осъществяват дейности по превенция и защита от домашното насилие.

Същността на предлаганата реформа засяга подобряване на оперативното осигуряване на дейността, а от там и функционирането на отделните съвети. В мотивите са посочени недостатъците на сега съществуващата уредба за два от съветите – СРГО и НССЕИВ. Структурното звено в рамките на администрацията на Министерския съвет, Секретариатът на Националния съвет за сътрудничество по етнически и интеграционни въпроси, няма свои функции в Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация (УПМСНА), което не позволява да се осигури пресечната точка на стратегическите цели, заложени в стратегическите документи и оперативните документи към тях, и ясно разписани функции в УПМСНА. В момента в УПМСНА не са посочени функции на секретариатите на съвети, тъй като това не е предвидено в Закона за администрацията или специален закон. Също така, правилно е изтъкнато, че следва да се има предвид и неуспешния модел на структуриране на секретариат на Съвета за развитие на гражданското общество (предвиден в ЗЮЛНЦ), съгласно чийто правилник, секретариатът му се състои от служители в администрацията на Министерския съвет и със заповед на министър-председателя бяха определени отделни служители от четири вътрешни звена, а към момента едно от звената не е част от АМС и един от определените служители не е служител в АМС. **Този модел на административно осигуряване на дейността на съветите е неефективен,** включително ако се проследят публичните данни за честотата на тяхното събиране, оповестяване на решения[1], и пр.

С предложението за Постановление, и по-специално за постигане на целите на т. 2 от ПМС, АМС иска да обособи общо административно звено, като повиши административно статута на досегашните секретариати и ги отдели в самостоятелен отдел, подчинен пряко на Главния секретар на МС. По този начин, на конкретните държавни служители ще са ясни функциите и те ще са свързани изцяло и само с работата на ресорните съвети, и ще бъдат ангажирани със задачи по обезпечаване на дейността на съветите, без да изпълняват други задачи в рамките на АМС. Това решение е в правилната посока, по следните причини:

- Дава възможност за функционална обособеност на държавните експерти, които работят по темата на консултативните съвети, включително за ефективно взаимодействие с гражданските организации;
- Създава възможност за приоритизиране на темите на съветите в рамките на задачите на АМС;
- Дава възможност за допълняемост и взаимна заменяемост на служителите в рамките на отдела, което ще превенира спиране на оперативната работа в случай на отсъствие, болничен, отпуск и пр. причини, които възпрепятстват конкретен служител;

[1] https://nccedi.government.bg/bg;

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

- Повишаване на нивото на административно обслужване, като бъдат обособени в отдел на пряка подчиненост на Главния секретар – най-високата позиция в йерархията на държавната администрация.

Друга възможност би била за всеки съвет да има самостоятелен отдел, които да са обединени в обща дирекция. Това е добро решение, но нереалистично с оглед целите на Стратегията за административна реформа и намаляване на броя на централната администрация и по-скоро прави този вариант невъзможен. **Подход, който приема, че само за единия съвет има отдел, а за другите остава досегашното положение, би бил неаргументиран и небалансиран** с оглед задачите на съветите и значението на тяхната работа.

Дали името на отдела е най-подходящо е въпрос на поставяне на акцент на политиките. Смятаме, че името на отдела е достатъчно да бъде „Взаимодействие с гражданското общество“, тъй като това е само административно-оперативно обслужващия отдел на колективни и консултативните съвети, които имат за задача да подкрепят изпълнителната власт в процеса на вземане на решение за конкретна политика[2]. Конкретната политика продължава да се развива от специалните органи, които са регламентирани в закон или в постановление (ЗЮЛНЦ, ЗЗДН, ПУДНССЕИВ). За съжаление каквато и административно обслужваща функция да има администрацията, **тя няма да реши функционалните проблеми, които имат тези консултативни съвети, и която реформа ще изисква промени в самите правомощия и начин на съставяне и свикване на съветите, а не толкова административното им осигуряване.**

2. Функции на секретариата на СРГО

По отношение на конкретните изброените функции на отдела, бихме искали да обърнем внимание, че в частта, която засяга работата на СРГО, чл.59, ал. 8, т. 3, следва да бъдат направени промени. Посочените правомощия по т. 3, б. „в“ са непълни и не са в съответствие с предвидените в чл. 4, ал.3 и 4 ЗЮЛНЦ правомощия на СРГО. Предлагаме следната **редакция на т.3**:

3. в областта на подкрепата на развитието на гражданските организации и при създаването на условия за насърчаване и финансова подкрепа на граждански инициативи:

а) подпомага Министерския съвет при осъществяването на държавната политика в областта на гражданските организации;

б) (Нова) организира и координира изпълнението на решенията на Съвет за развитие на гражданското общество;

в) ***координира изработването на*** проект на Стратегия за подкрепа на развитието на гражданските организации в Република България и ежегоден план за нейното изпълнение и отчита и прави оценка на изпълнението им;

г) ***координира извършването на*** ежегоден преглед на потребностите и проблемите на гражданските организации, както и на техните резултати и постижения;

[2] Чл. 21 Закон за администрацията.

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

д) изготвя правилата и процедурите за насърчаване и финансова подкрепа на проекти с обществено значение на юридически лица с нестопанска цел, изготвя финансов механизъм за разпределяне на средствата за това и извършва оценките на проектите;

е) изпълнява функциите на секретариат на Съвета за развитие на гражданското общество.

3. Създаване на НСЗДН

ПМС за създаване на НСЗДН предвижда възможност за неприсъствено вземане на решения от Националния съвет (чл. 14, ал. 2 ПУОДНСЗДН). Неприсъствено вземане на решения от колективните органи е уредено в Търговския закон като общото изискване е да бъде постигнато общо съгласие в писмена форма или чрез електронни средства за вземане на решението (вж. напр. чл.139, ал.2; чл.238, ал.2; чл.260ф ал.4 от Търговския закон). ЗЮЛНЦ също предвижда подобен ред за вземане на решение (чл. 32, ал. 5). Общото съгласие за неприсъствено вземане на решение има за цел да се осигури пълно съгласие за начина на вземане на решение, защото това може да ощети дискусията по част от решенията. Предложеният текст на чл. 14, ал. 2 ПУОДНСЗДН не дава такава възможност, напротив мнозинството би преодоляло това положение като вземе решението без участието на неприсъствалите на заседанието. Според нас, мнозинството, необходимо за вземане на решението (чл. 14, ал. 3) е твърде ниско мнозинство за неприсъствено решение. Предлагаме следната редакция на чл. 14:

- Предложената ал. 3 на чл. 14 става ал. 2;
- Текстът на ал. 2 става ал. 3 със следното съдържание: ***„Националният съвет може да вземе решение и без да бъде провеждано заседание, ако протоколът за взетото решение бъде подписан без забележки и възражения за това от всички членове на Съвета“.***

<u>Общи бележки, извън обхвата на въпросите свързани с публикуваната обществена консултация:</u>

Извън конкретните бележки, бихме искали да изтъкнем някои общи съображения във връзка с приетите промени в ЗЗДН, които смятаме, че могат да създадат съществени проблеми за постигане целите на закона и развиване на ефективна политика за превенция и противодействие на домашното насилие. Бележките са следните:

1. На първо място, следва да се отбележи, че предвиденият консултативен орган, а именно – Национален съвет за защита от домашно насилие (НСЗДН), има множество **правомощия, които по своя характер влизат в <u>противоречие</u> с целите на този орган**. Според чл. 6а, ал. 2, Националният съвет е специализиран постоянно действащ колективен и консултативен орган за осъществяване на държавната политика по превенция и защита от домашното насилие чрез координация, наблюдение и оценка на политиките и мерките за предотвратяване и защита от домашното насилие. Част от предвидените му правомощия обаче, не могат да бъдат изпълнени като консултативен

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

орган към МС тъй като те **предполагат специализирана експертиза, финансиране и административен капацитет, каквито отделът в АМС <u>няма</u>**.

Конкретни правомощия на НСЗДН, които поставят въпросителни доколко могат да се приложат на практика:

- На Съвета се възлага да *„разработва и актуализира координационен механизъм за помощ и подкрепа на лица, пострадали от домашно насилие, и го представя за приемане от Министерския съвет, следи за ефективното му функциониране и дава указания и препоръки по прилагането му“* (чл. 6б, ал. 1, т. 3 ЗЗДН). Буди сериозно недоумение по какъв начин един колективен консултативен орган, който включва различни институции и ЮЛНЦ, ще може да следи за ефективното функциониране на координационния механизъм (КМ). Проследяването на функционирането на КМ, в който участват органи на изпълнителната власт, ЮЛНЦ и органи на съдебната власт, предполага **наличие на механизъм за постоянно събиране и обработка на данни, оперативни по своя характер, анализ на данните и информацията и даване на методически указания (от добре подготвена специализирана администрация).** Подобен тип администрация с оперативни функции няма и не е подходящо да има в АМС, тъй като това е обща администрация, осигуряваща дейността на МС. Според структурата на централната администрация на изпълнителната власт подобни функции се изпълняват от конкретни министерства, и най-вече изпълнителните агенции[3] в рамките на техните зададени оперативни функции. По-подходящо формулиране на това правомощие на НСЗДН би било: ***„координира изработването и приемането от МС на КМ, изготвя годишни доклади за функционирането му и предлага на МС приемане на указания и препоръки за подобряване на ефективността на КМ“***.

- Според т. 6, Съветът „*създава и поддържа национална информационна система за случаите на домашно насилие, осъществени на територията на страната, или по отношение на български граждани в чужбина, които са потърсили помощ и подкрепа, и списък на юридическите лица, които осъществяват дейности по превенция и защита от домашното насилие по реда на този закон, при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни.“* Не е възможно АМС да събира оперативни данни. По-скоро АМС ще са вторичен оператор, който ще събира подобна информация, но поради липсата на оперативни функции тази информация няма да може да е първична. Както посочва чл.6в, ал.1 и ал.2, т.1 за изпълнението на това правомощие, НСЗДН ще си взаимодейства с посочените органи и ЮЛНЦ чрез обмен на информация по шест конкретни индикатора, а не само за случаите на домашно насилие. От друга страна, в чл. 6д са изброени 10 вида данни, които ще се съдържат в националната информационна система. Т.е. **НСЗДН ще разчита на споделеното от други институции, между които вероятно ще има <u>разминаване</u>**. Целта е била създаване на обща информационна система, в която различните институции да отразяват данни и да имат достъп, но по този начин регламентирана тази информационна система остава **<u>невъзможна за добро изпълнение.</u>**

- Правомощието по т. 13, според което НСЗДН *„одобрява методически указания и участва съвместно с други представители на организации, институции и съдебни органи в разработването на документи, свързани с оценката на риска по този закон“* е също нереалистично формулиран. ЗЗДН предвижда оценка на риска да правят различни органи при срещата си с пострадалия от ДН (МВР, Дирекции „Социално подпомагане“ и съд), а от чл. 15 става ясно, че в Правилника за прилагане на ЗЗДН ще

[3] Чл. 54 ЗА.

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

се съдържа методика, по която съдът ще извършва оценка на риска. **Не е ясно чии методически указания ще одобрява НСЗДН, нито на какъв принцип и с каква експертиза кой от съвета ще разработва документи, свързани с оценка на риска, тъй като изпълнението на Закона е възложено на МС** (§5а от Заключителните разпоредби). По-подходящо формулиране на това правомощие на НСЗДН би било: ***„координира изработването и одобрява методически указания и други документи, свързани с оценката на риска по този закон“.***

- Създаването на единна национална телефонна линия е стъпка в правилната посока. Важно в случая е да се определи по-скоро **дали това е спешен телефон, или е специализирана подкрепа за жертви**. Ако е последното, тогава следва изрично да се предвиди, че това е специализирана социална дейност/услуга, и може да се договаря за управление към външен доставчик по реда за договаряне на социалните услуги, където критерият е програмата за качество на социалните услуги, която всеки доставчик представя в рамките на конкурса за възлагане. В сегашната редакция, ако въобще държавата вземе решение за възлагане, тя може единствено да направи това чрез конкурс за обществена поръчка, в който определящ ще е критерия най-ниска цена.

2. На следващо място, уредбата на финансирането по реда на този закон също буди доста въпросителни:

- От една страна, е предвидено, че МС приема тригодишна национална програма за превенция и защита от домашното насилие в срок до 31 март на съответната година и в нея се предвиждат средства за финансиране на изпълнението ѝ (чл. 6е, ал. 4 във вр. с ал. 5)[4]. Не става ясно дали това са отделни средства на ресорните министерства, които следва да са ги предвидили по техните бюджети за техните функции по ЗЗДН.
- От друга страна, по реда на чл. 6е, ал. 6 във вр. с ал. 7 е предвидено, че има възможност за финансиране на проекти за програми за превенция и специализирани услуги. Не става ясно това допълнителни средства на националната програма ли са, или са отделен бюджет.
- За разлика от предходния механизъм по реда на ЗЗДН, вече не само ЮЛНЦ, но всички изброени в чл. 6е, ал. 3 органи мога да кандидатстват за тези средства, а именно: органите на изпълнителната власт, органите на местното самоуправление и местната администрация, могат да разработват, организират изпълнението и изпълняват програмите и услугите, предвидени в чл. 5, ал. 1, т. 6 – 8. В този смисъл, например, министерство или полицейско управление може да кандидатства с проект в конкуренция с ЮЛНЦ. **Така държавните институции ще са поставени в положение на равно третиране с ЮЛНЦ, работещи по темата, което е неправилно** (защото първите имат вменени със закон функции, обезпечени с институционални бюджети, а вторите могат да се включат с идеи, но на конкурсен принцип). От друга страна, следва да се отчете и досегашният опит на МС в разходване на средства по подобни механизми, който не е много добър. Например, редът за финансиране по проекти на НССЕИВ не е ясен, а повече от 2 година АМС не е създал възможност за администриране на процедурата по чл. 4, ал. 8 ЗЮЛНЦ за финансиране на проекти с обществено значение.

- Най-притеснителен е фактът, че е **напълно неясно какво точно представляват по своя характер предвидените в ЗЗДН услуги** – дали това са социални услуги по своята същност и ако да, защо не е направена връзка със Закона за социалните услуги (ЗСУ). ЗЗДН създава допълнителни или алтернативни услуги на общия режим за

[4] Друг е въпросът, че Националната програма веднъж е задължение на МС чрез НСЗДН (чл.6б, ал.1 т.4 и чл.6е) и втори път – на седем министри (§2 от ЗР).

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org

създаване на социални услуги по реда на ЗСУ. Припомняме, че при приемането на ЗЗДН през 2005 г. в България не съществуваше обща уредба на социалните услуги. Поради това ЗЗДН, тогава (чл. 5, т. 6-8), създаде т.нар. „специализирани услуги“ и „специализирани програми“ като мерки за защита от домашно насилие. В момента, с уредбата в ЗСУ и в ЗЗДН действат два режима – по ЗСУ и по ЗЗДН, а според общите правни принципи новият специален закон (в случая ЗЗДН) отменя общия (в случая ЗСУ). По подобие със Закона за закрила на детето, защитата от домашно насилие се осъществява чрез мярка, постановена от съд (чл. 5 ЗЗДН). Според Закона за закрила на детето, закрилата се предоставя чрез мерки, които може да се осъществяват чрез социална/и услуги (чл. 4, 23 и др., както и чл. 18, ал.1-2 ППЗЗДет). Доставчикът на социалната услуга изпълнява предписанието, издадено от ДСП или от съда. Същото е предвидено и в чл. 88, ал.1 във връзка с чл.11 ЗСУ, според който всички социални услуги в изпълнение на мерки за закрила на детето се предоставят по реда на ЗЗДет. Законът за изменение и допълнение на ЗЗДН не направи връзка с действащия вече ЗСУ.

- С дублирането се поставя и друг въпрос – защо по единия ред (ЗСУ) доставчикът има много повече задължения, включително изискване за лицензиране и контрол на качеството, а ЗЗДН не поставя такива изисквания пред доставчиците на програмите и услугите (ако това са услуги). Не на последно място, тук редът за финансиране ще бъде с делегирани стандарт или на проектен принцип, и ако е второто как ще се гарантира, че всички услуги са с еднакъв финансов стандарт?
- Не на последно място, предходната редакция на ЗЗДН предвиждаше финансиране през МП за проекти в областта на превенция и защита от домашно насилие, които да правят кампании (сега това е задача на Съвета), развитие на иновативни модели, обучения и пр. дейности, които са в подкрепа на превенцията най-вече, и които няма от къде другаде да се финансират.

В обобщение, смятаме, че **посочените проблеми в закона не само не помагат да бъде развита една по-добра политика за превенция и защита от домашно насилие, а напротив – голяма е вероятността тази политика да бъде не ефективна**. Причините за това са, че ако не се регламентират ясни, изпълними и ефективни правомощия на съответните органи, възможно е да се създаде неработещ модел. От друга страна, гражданското участие в тази политика е изключително важно, и е било добре да се помисли за адекватното му включване в процеса на изработване и оценка на политиката, а не в оперативни функции през консултативни съвети, което е обречено на неуспех. Не на последно място, неадекватният механизъм на финансиране ще доведе до намаляване на възможността за ефективни проекти за развитие на тази политика. Така или иначе **тези промени бяха приети <u>без оценка на въздействието</u>**, и за това е добре да бъде направен такава в момента, преди да започне процеса по изработване на подзаконовата нормативна уредба, за да се базират решенията за политиката на реални анализи на средата и възможности за по-добри решения.

С уважение,

Надя Шабани,
Директор на БЦНП

София 1000, ул. „Христо Белчев“ № 3, ет. 2, +359 888 519 991
info@bcnl.org / www.bcnl.org