



ДО

**Г-н Радомир Чолаков**

Председател на Комисия по правни въпроси,  
48-мо Народно събрание

**Г-н Иван Ченчев**

Председател на Комисия по култура и медии,  
48-мо Народно събрание

**Г-н Петър Чобанов**

Председател на Комисия по бюджет и  
финанси,  
48-мо Народно събрание

Копие до:

Членовете на Комисията по правни  
въпроси

Членовете на Комисията по култура и  
медии

Членовете на Комисията по бюджет и  
финанси

Изх. № 13/15.11.2022 г.

ОТНОСНО:

**Законопроект за регистрация на чуждестранните агенти,  
сигнатура 48-254-01-36, внесен на 27.10.2022 г. от  
група народни представители от ПГ Възраждане**

**УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

Български център за нестопанско право (БЦНП) е фондация в обществена полза, която подкрепя изработването и прилагането 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 редица закони, имащи отношение към дейността на юридическите лица с нестопанска цел, като Закон за юридическите лица с нестопанска цел<sup>1</sup>, Закон за нормативните актове и други. Повече за нас и нашата работа може да намерите на [www.bcnf.org](http://www.bcnf.org).

Обръщаме се към Вас във връзка със Законопроект за регистрация на чуждестранните

<sup>1</sup> При приемането на ЗЮЛНЦ през 2000 г., както и при измененията на ЗЮЛНЦ през 2006 г. и 2016 г.



агенти (Законопроектът), сигнатура 48-254-01-36, внесен на 27.10.2022 г. от група народни представители от ПГ Възраждане. Като организация, следяща международните стандарти по отношение на правото на сдружаване и тяхното прилагане в България, сме силно обезпокоени от внесените предложения, насочени към въвеждане на дискриминация съобразно източниците на финансиране на юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), други юридически и физически лица, както и към ограничаване упражняването на гарантираните от Конституцията, от международните актове, по които България е страна, както и от правото на ЕС и българското законодателство права на човека.

Проблемното съдържание на Законопроекта можем да обобщим в пет категории:

1. **Незаконосъобразно и привидност в определяне на целта на Законопроекта – осигуряване на прозрачност;**
2. **Въвеждане на дискриминационна концепция за „чуждестранен агент“ и „физически лица, свързани с чуждестранни агенти“;**
3. **Въвеждане на неоправдана административна тежест върху упражняване на гражданските права чрез концепцията за „регистър на чуждестранните агенти“ и въвеждане на задължения за „чуждестранните агенти“ като последица от получаване на чуждестранно финансиране;**
4. **Въвеждане на забрани за извършване на определени дейности и съответно – за свободно упражняване на права от „чуждестранните агенти“ и физическите лица, свързани с „чуждестранни агенти“.**

#### Обща бележка:

Ние смятаме, че Законопроектът в този си вид е изпълнен с вътрешни противоречия и некоректно използвани юридически термини, които сами по себе си го правят негоден за приемане. По-същественото е, че Законопроектът и неговата концепция значително ограничават редица права, гарантирани за физическите и за юридическите лица от българската Конституция, международните актове, по които България е страна, и правото на ЕС. Основно Законопроектът засяга:

- **Свободата на сдружаване** – гарантирана с чл. 44 от Конституцията на Република България (КРБ), чл. 22 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН (ВДПЧ), чл. 22 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП), чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и чл. 12 от Хартата на основните права на ЕС (Хартата);
- **Свободата на изразяване** – гарантирана с чл. 39-41 от КРБ, чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, чл. 19 от Международния пакт за



- граждански и политически права, чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека и чл. 11 от Хартата на основните права на ЕС;
- **Правото на зачитане на личния и семеен живот** - гарантирано с чл. 32 от КРБ, чл. 12 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, чл. 17 от Международния пакт за граждански и политически права, чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека и чл. 7 от Хартата на основните права на ЕС;
  - **Правото на участие в обществените дела** - гарантирано с чл. 65 и чл. 43 от КРБ, чл. 21 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, чл. 25 от Международния пакт за граждански и политически права;
  - **Забраната за дискриминация** - гарантирана с чл. 6 от КРБ, чл. 7 от Всеобщата декларация за правата на човека на ООН, чл. 26 от Международния пакт за граждански и политически права, чл. 14 от Европейската конвенция за правата на човека;
  - **Свободата на движение на капитали** – защитена с чл. 63 от ДФЕС.

Всяко ограничаване на тези права и намеса на държавата в свободното им упражняване е допустимо при спазване на определените международни стандарти за гаранции при упражняване на правата на човека. Въвеждане на ограничения са единствено допустими, ако са уредени по **подходящ и ясен начин със закон, преследват легитимна цел** и са **необходими в едно демократично общество**.<sup>2</sup> За легитимни цели се считат единствено: (1) националната и обществена сигурност; (2) опазване на обществения ред (3) защитата на здравето и морала; (4) защитата на правата на другите.<sup>3</sup> Държавата е също така длъжна да демонстрира, **че въведените ограничения са необходими за предотвратяване на реална, а не хипотетична заплаха**, и че не съществуват по-леки мерки, с които да се постигне тази цел (т. нар. пропорционалност на мерките).

Ние считаме, че Законопроектът не изпълнява стандартите и условията за въвеждане на мерки и правила, ограничаващи правата на човека. На концептуално ниво предложенията, съдържащи се в Законопроекта, са аналогични на добре известните Закон за прозрачност на Унгария<sup>4</sup> и законодателство за чуждестранните агенти на Руската Федерация<sup>5</sup>, които са били обект на подробен анализ от страна на Венецианската комисия<sup>6</sup> и съответно - критикувани като нарушаващи правата на човека в тяхната цялост. Унгарският закон, също така, бе обявен за противоречащ на правото на ЕС от Съда на

<sup>2</sup> Виж напр. [Human Rights Committee, General Comment No. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, para. 6](#)

<sup>3</sup> Виж чл. 10 и 11 от ЕКПЧ, чл. 19 и 22 от МПГПП, чл. 52 от Хартата

<sup>4</sup> За повече информация: [Съдът в Люксембург постанови, че законът на Орбан за прозрачност на гражданските организации в Унгария противоречи на правото на ЕС](#)

<sup>5</sup> За повече информация: [Как будет работать новый закон об иноагентах, http://duma.gov.ru/news/54760/](#)

<sup>6</sup> [VENICE COMMISSION, OPINION ON FEDERAL LAW N. 121-FZ ON NON-COMMERCIAL ORGANISATIONS \("LAW ON FOREIGN AGENTS"\), 2014](#)

[VENICE COMMISSION, OPINION ON THE DRAFT LAW ON THE TRANSPARENCY OF ORGANISATIONS RECEIVING SUPPORT FROM ABROAD, 2017](#)

[VENICE COMMISSION, OPINION ON THE COMPATIBILITY WITH INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS STANDARDS OF A SERIES OF BILLS INTRODUCED BY THE RUSSIAN STATE DUMA BETWEEN 10 AND 23 NOVEMBER 2020 TO AMEND LAWS AFFECTING "FOREIGN AGENTS", 2021](#)



ЕС през 2020<sup>7</sup>.

Предвид изложеното дотук, считаме, че Законопроектът цели въвеждане на репресивни мерки, противоречащи на Конституцията на Република България, международните актове, по които България е страна, и на правото на ЕС. **В тази връзка, също така считаме и че той по същество представлява злоупотреба с правото на законодателна инициатива и непосредствената му цел, която не е обвързана с приемането му, е да институционализира водената очерняща кампания, целяща стигматизация на гражданското общество, медиите и отделни граждани, както и стесняване на гражданското пространство и създаване на атмосфера на страх в обществото ни.**

Припомняме, че това не е първият опит за ограничаване на правата на човека и упражняването на свободата на сдружаване в България. Обръщаме внимание, че Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел от 2020 г. предизвика сериозни критики към България на международно ниво<sup>8</sup>, въпреки че не беше разгледад дори в парламентарните комисии, на които бе разпределен. В същата 2020 г. Унгария бе осъдена за нарушаване на правото на ЕС от Съда на ЕС във връзка със своя Закон за прозрачност<sup>9</sup>.

Призоваваме Ви **да отхвърлите Законопроекта на първо четене** поради концептуалното му несъответствие с действащото в България право и утвърдените принципи на демократичната и правова държава, които не биха могли да бъдат отстранени дори и ако текстовете му бъдат редактирани по начин, който би отстранил съществените му вътрешни противоречия и отклонения от възприетата в България юридическа терминология.

### Конкретните ни аргументи в подкрепа на становището и призова ни са:

**По т.1: Незаконосъобразност и привидност в определянето на целта на Законопроекта – осигуряване на прозрачност**

Съгласно чл. 2 от Законопроекта:

*Целта на закона е осъществяване на държавен контрол и регулация на прозрачността и публичността спрямо източниците и целта на извършваните парични преводи и предоставяно безвъзмездно материално подпомагане от чужбина на лицата по чл. 1 при условия ред, уреден в този закон.*

<sup>7</sup> РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав), 18 юни 2020 година

<sup>8</sup> Писмо от 03.11.2020 г. на заместник-председателя на Европейската комисия Вера Йоурова Европейска комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2020 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България, стр. 25:

Новият законопроект за повишена прозрачност на чуждестранното финансиране за НПО предизвиква притеснения. Вече ограниченото гражданско пространство в България би могло да бъде допълнително засегнато с оглед на новия законопроект, внесен на 3 юли 2020 г.

<sup>9</sup> РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав) 18 юни 2020 година по дело C-78/18



Съгласно международните стандарти за защита правото на сдружаване, мерки за осигуряването на прозрачност относно финансирането на гражданските организации **могат да се сметат за необходими в едно демократично общество и преследващи легитимна цел**<sup>10</sup>. Добрата практика също налага гражданските организации да предприемат самостоятелно стъпки за осигуряване на своята прозрачност и отчетност пред обществото, дори и ако това не се изисква от тях по закон. В този контекст, в България съществуват и действат редица законоустановени механизми, които осигуряват прозрачността на юридическите лица с нестопанска цел, включително по отношение на тяхното финансиране:

- Гражданските организации са задължени лица по Закон за мерките срещу изпирането на пари и съответно са длъжни да обявяват действителните си собственици<sup>11</sup>;
- Гражданските организации са длъжни ежегодно да подават за публикуване за свободен достъп в Агенцията по вписванията годишните си финансови отчети, а организациите в обществена полза - и годишните си доклади за дейността<sup>12</sup>;
- Гражданските организации подават отчети и пред НСИ<sup>13</sup>, както и когато е необходимо - данъчни декларации в НАП;
- Гражданските организации, които отговарят на определени критерии за размер и получени средства, подлежат на независим финансов одит<sup>14</sup>.

Всички тези нормативни изисквания осигуряват прозрачност чрез административни задължения за оповестяване на информация, включително за източника на финансиране. Наличието на директни забрани за осъществяване на определени дейности и ограничения за упражняване на права на база получено финансиране, представено в Законопроекта<sup>15</sup>, очевидно надхвърлят формално заявената негова цел, тъй като „прозрачността на финансирането“ вече е осигурено по реда на специалните текстове за ЮЛНЦ.

На практика, Законопроектът чрез въвеждането на допълнително определяне на организациите на база финансиране не обезпечава така или иначе вече осигурената прозрачност на финансовите ресурси на ЮЛНЦ, а представлява инструмент за санкциониране на граждански организации (както и други юридически лица и физически лица) при получаване от тяхна страна на средства от чужбина.

Същевременно е предвидено Законопроектът да се прилага и по отношение на политическите партии, като урежда въпроси относно тяхното финансиране и прозрачност, които са предмет на друг нормативен акт – Закон за политическите партии.

<sup>10</sup> VENICE COMMISSION, OPINION ON FEDERAL LAW N. 121-FZ ON NON-COMMERCIAL ORGANISATIONS ("LAW ON FOREIGN AGENTS"), 2014, п. 58-59

<sup>11</sup> Виж чл. 4, т. 28, чл. 63, ал. 6 ЗМИП

<sup>12</sup> Виж чл. 18, ал. 2, т. 4 ЗЮЛНЦ

<sup>13</sup> Виж чл. 20, ал. 4 от Закона за статистиката

<sup>14</sup> Виж чл. 37, ал. 4 от Закона за счетоводството

<sup>15</sup> Виж чл. 11-13 на ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ЧУЖДЕСТРАННИТЕ АГЕНТИ



Поради това намираме за очевидно, че прозрачността е само привидна цел на Законопроекта и въведените с него забрани и ограничения не могат да се определят като отговарящи на критерия „уредени по подходящ и ясен начин със закон“.

По т.2: Въвеждане на дискриминационна концепцията за „чуждестранен агент“ и „физически лица, свързани с чуждестранни агенти“

Според легалната дефиниция, предложена в Законопроекта, „чуждестранен агент“ е:

*„...това физическо и юридическо лице, гражданско сдружение или политическа партия, които получават парични средства или други материални помощи от чуждестранни източници. Същите се считат за местни субекти с чуждестранно финансово подпомагане“<sup>16</sup>*

Така със Законопроекта се въвежда единствен критерий за идентифициране на чуждестранен агент, а именно - получаването на материални или парични средства от чуждестранни източници. Тази дефиниция не съдържа никакви условия за установяване на отношения на представителството между източника на чуждестранни средства и получателя им в България. Същевременно, според мотивите към законопроекта:

*„Целта на този закон е да защитава националната сигурност на Република България, като изисква публично разкриване на лица, които защитават чужди национални или корпоративни интереси и получават чуждестранно финансиране за тези цели“*

Това на практика означава, че Законопроектът въвежда негласно една необорима презумпция – всеки получил средства от чуждестранно лице „независимо от правното основание“<sup>17</sup> (с изключение на средства от търговски сделки и хазартни игри), действа в негов интерес и от негово име. Така чрез текстовете на Законопроекта се вмениява, че не могат да съществуват сделки, обусловени от *causa donandi*, или с други думи се поставя стигма върху акта на дарение, като винаги прикриващ друго намерение. Такъв тип внушения са не само правно необосновани, но и в разрез с общоприетите морални норми в България.

Така, чрез дефиницията на „чуждестранни агенти“ в Законопроекта **грубо се погазва** едно от условията за въвеждане на ограничения на права, а именно, че **държавата е длъжна да демонстрира, че въведените ограничения са необходими за предотвратяване на реална, а не хипотетична, заплаха** и са необходими в едно демократично общество.

<sup>16</sup> §1, т.2 от ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ЧУЖДЕСТРАННИТЕ АГЕНТИ

<sup>17</sup> Чл.6. (1). от ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ЧУЖДЕСТРАННИТЕ АГЕНТИ По смисъла на този закон за материално подпомагане се считат всякакви парични средства, независимо от правното основание, или безвъзмездна материална помощ, с изключение на търговски сделки и хазартни игри, от паричен или друг имуществен характер, получена пряко или косвено от чужбина – от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни физически лица, чуждестранни търговски дружества, чуждестранни фондации, организации с нестопанска цел, чуждестранни граждански дружества и други обединения на лица, които поединично или съвкупно за период от една данъчна година достигат и надвишават сумата от 1 000,00 лв.



На следващо място, считаме за общоизвестно, че повечето български граждани свързват думата „агент“ основно с негативното значение „конспиративно действащ в чужда държава шпионин“<sup>18</sup> Така изборът на този термин очевидно цели стигматизация и създаване на атмосфера на враждебност и недоверие в обществото<sup>19</sup>. Чрез ненужни от юридическа гледна точка пояснения в някои текстове на Законопроекта е явно, че основна „мишена“ на тези очернящи последици са гражданските организации:

*„Законът определя кои физически лица и кои юридически лица (**включително юридически лица с нестопанска цел, сдружения, партии**) се считат за чуждестранни агенти...“<sup>20</sup>*

*„чуждестранен агент“ е това физическо и юридическо лице, **гражданско сдружение** или политическа партия, които получават парични средства или други материални помощи от чуждестранни източници“<sup>21</sup>*

Същият извод се потвърждава и от част от мотивите към Законопроекта:

*„Понастоящем чрез пряко външно финансиране на средства за масово осведомяване, на отделни разпознаваеми обществени личности и на **сдружения в частна или обществена полза и фондации биват** целенасочено налагани чуждестранни политики и идеологии и откровено частни икономически интереси на чужди субекти“*

Така, по аналогия, изводите на Венецианската комисия относно законодателството на Руската федерация за „чуждестранните агенти“ са напълно приложими и към този Законопроект:

*„60. Венецианската комисия счита, че налагането на изключително отрицателната квалификация "чуждестранен агент" и задължението на НПО да го използват във всички свои материали **не може да се счита за "необходимо в демократичното общество", за да се гарантира финансовата прозрачност на НПО**, които получават чуждестранно финансиране. Самият факт, че дадена НПО получава чуждестранно финансиране, не може да обоснове квалифицирането му като „чуждестранен агент“*

*„61. В светлината на безспорната, силно негативна конотация на етикета "чуждестранен агент", Венецианската комисия счита, че **непосредственият ефект от закона е създаване на подозрение и недоверие на обществото към определени НПО и заклеяването им, като по този начин има смразяващо въздействие върху тяхната дейност. Този ефект надхвърля целта за прозрачност, която се твърди, че е единствената цел на разглеждания закон“<sup>22</sup>***

<sup>18</sup> Институт за български език, Речник на български език, справка по думата „агент“ - <https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%B0%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D1%82/>

<sup>19</sup> В този смисъл и VENICE COMMISSION, OPINION ON FEDERAL LAW N. 121-FZ ON NON-COMMERCIAL ORGANISATIONS ("LAW ON FOREIGN AGENTS"), 2014, п. 54-56

<sup>20</sup> Чл. 4 от ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ЧУЖДЕСТРАННИТЕ АГЕНТИ

<sup>21</sup> §1, т.2 от ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ЧУЖДЕСТРАННИТЕ АГЕНТИ

<sup>22</sup> VENICE COMMISSION, OPINION ON FEDERAL LAW N. 121-FZ ON NON-COMMERCIAL ORGANISATIONS ("LAW ON FOREIGN AGENTS"), 2014, п. 60-61



Изключително притеснителна е и несъществуващата дори в руското законодателство дефиниция на „физически лица, свързани с чуждестранни агенти“, съдържаща се в законопроекта:

*„За физически лица, свързани с чуждестранни агенти, се смятат основателите, ръководителите, участниците или служителите на организации, определени като чуждестранни агенти, както и собствениците, съдружниците и акционерите в търговски дружества, определени като чуждестранни агенти, както и получаващите плащания или безвъзмездно материална помощ от лица, определени като чуждестранни агенти с цел финансиране на упражнявана от тях дейност“*

Чрез въвеждане на това твърде широко понятие и предвидените в чл. 11 от Законопроекта ограничения на права, които по своя характер имат санкционираща цел, на практика би довело до атмосфера на страх и нежелание гражданите да се обвързват в каквито и да е дейности на гражданските организации – дори и като дарители или доброволци, т.к. това може да ги квалифицира като „участници.“ Още повече, доколкото българското законодателство не борави с термина „основател“, чрез дефиницията би се въвела възможност за санкциониране на лица - учредители на организации - за техни действия преди влизане на закона в сила. Доколкото учредителите на ЮЛНЦ, с изключение на учредителите със запазени права на фондации, нямат специална роля в организацията и не са по подразбиране участници в управлението, то това значи, че те, както и участниците или служителите на организациите - „чуждестранни агенти“ - ще търпят негативни правни последици за чужди действия, над които не упражняват контрол. Така, грубо се нарушават основни правни принципи.

**По т.3: Въвеждане на неоправдана административна тежест върху упражняване на гражданските права чрез концепцията за „регистър на чуждестранните агенти“ и въвеждане на задължения за обявяване като „чуждестранните агенти“ като последица от получаване на чуждестранно финансиране**

Със Законопроекта се предлага създаване на публичен електронен регистър на чуждестранните агенти към Министерство на правосъдието, към който всяко лице<sup>23</sup>, получило „подпомагане от чужбина“ в размер над 1000 лв. (с изключение на средства от ЕС, търговски сделки<sup>24</sup> или хазартни игри) за последната година, следва да се впише. При неизпълнение на това задължение в 15-дневен срок от настъпване на съответното обстоятелство се предвиждат сериозни имуществени санкции, включително и извършване на „данъчна ревизия“ като форма на административно наказание<sup>25</sup>, което е в явво

<sup>23</sup> Доколкото само в чл. 11, с който се въвеждат забрани за извършване на дейности, и в чл. 3 се споменават „дейност,“ нормите създават вътрешно противоречие, но е възможно тълкуване, че Законопроектът изключва от обхвата си посочените в чл. 3, ал. 2 лица: От приложното поле на закона са изключени дейностите, финансирани със средства от Европейския съюз, както и дейностите, извършвани от организации, занимаващи се с религиозни дейности, спортни клубове, застрахователни дружества, финансови институции и търговски дружества, занимаващи се професионално с дейност или занятие, подлежащи на лицензионен режим извън този по Закона за радиото и телевизията.

<sup>24</sup> Тази формулировка вече бе повод за спор в обществеността относно възможното тълкуване: Чуждестранни агенти ли са Костадин Костадинов и Флора?

<sup>25</sup> Чл.14. (1) Който не изпълни изискванията по този закон и не изпълни задължението си да декларира необходимите



противоречие с предвидените в чл. 13 ЗАНН видове наказания.

Законопроектът също така предлага дефиниция на чуждестранно подпомагане (в законопроекта явно „чуждестранно финансиране,“ „чуждестранно подпомагане“ и „материално подпомагане“ се ползват като синоними<sup>26</sup>), която обхваща не само парични средства, но и:

*„средствата, предоставени от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни физически лица, чуждестранни търговски дружества, чуждестранни фондации, организации с нестопанска цел, чуждестранни граждански дружества и други обединения на физически или юридически лица за обучение, семинари и образователни курсове и програми, социални дейности или проекти“*

....

*„всяка материална облага ... , която има парично изражение и може да бъде оценена в пари“<sup>27</sup>*

За „чуждестранните агенти“ се предвижда задължение да подадат към регистъра и следната информация: подробна декларация за всяка дейност от политически характер, която деклараторът извършва или има намерение да извършва на територията на Република България;<sup>28</sup> 4. Размерът на получената сума или материална облага и датата на нейното получаване. 5. Името или наименованието на чуждестранното лице – изпращач на подпомагането.<sup>29</sup>

Другите последици за „чуждестранните агенти“ включват Министерство на правосъдието да изпраща служебно информация за вписаните в регистъра на „чуждестранните агенти“ „до Агенция по вписванията или Регистър БУЛСТАТ,<sup>30</sup> които вписват лицето като организация с чуждестранно подпомагане като посочват до наименованието на лицето „- чуждестранен агент“.“ Както и „чуждестранните агенти“ да са задължени да подържат интернет страница, на която да се обявяват за такива и да изписват „чуждестранен агент“ на всичките си публикации, издания, литографии, папируси, адресни карти (в чл. 12, ал. 1 се съдържа дълъг списък с примери). „Чуждестранни агенти“ също така подлежат и на ежегоден финансов одит, който следва да бъде публикуван по партидата на лицето в регистъра за чуждестранните агенти.

---

данни в 15-дневен срок от настъпване на всяко обстоятелство, подлежащо на деклариране, ако не подлежи на по – тежко наказание, се наказва с глоба от 1 000 до 5 000 лв. за физически лица и от 5 000 лв. до 10 000 лв. за всички други субекти, попадащи в обхвата за закона, за всеки отделен случай.

(2) Когато деянието по ал. 1 е извършено повторно или е в големи размери, глобата е от 5 000 до 10 000 лв. за физически лица и от 15 000 лв. до 20 000 лв. за всички останали.

(3) Във всички случаи по ал. 1 и 2 лицето бива вписано служебно от Министерството на правосъдието в публичния регистър на чуждестранните агенти и подлежи на данъчна ревизия по реда на Данъчно – осигурителния процесуален кодекс. (глава IV. Административнонаказателни разпоредби на Законопроекта)

<sup>26</sup> Виж чл. 6 и заглавие, чл. 7 и §1 на Законопроекта.

<sup>27</sup> Чл. 6, ал. 2 и 3 на Законопроекта

<sup>28</sup> Явно вътрешно противоречие т.е. съгласно чл. 11, ал. 3 въпросните дейности подлежащи на деклариране са забранени: На чуждестранните агенти се забранява да участват в политически дейности, лобиране или предизборна агитация под каквато и да е форма, както и дейности по оказване на влияние върху всяка част от обществеността в България по отношение на вътрешната или външната политика.

<sup>29</sup> Чл. 7, ал. 2 на Законопроекта

<sup>30</sup> Не ясно защо е избрана тази формулировка предвид, че съгласно чл. 2 от Закона за Регистър БУЛСТАТ: Агенцията по вписванията към министъра на правосъдието води и поддържа регистър БУЛСТАТ



Така по същество се цели създаване на регистър аналогичен, но с по-широк обхват и по-сериозен санкционен механизъм, на предложението със Законопроект за изменение и допълнение на Закона за юридическите лица с нестопанска цел<sup>31</sup> от 2020г. „регистър на финансираните от чужбина юридически лица“ както и на регистъра предвиден в Унгарския закон за прозрачност.

Така вече има широк консенсус, че този тип регистри и мерки представляват сериозно нарушение на правото на сдружаване и правото на ЕС поради следните съображения:

#### *Правото на сдружаване е основно лично право*

Възможността правото на сдружаване да бъде осъществено свободно е част от правовата държава и е необходимо за едно демократично общество<sup>32</sup>. То е израз и изява на свободна воля и свободен избор и е защитено не само от българската Конституция и вътрешно законодателство, но и от редица международни актове, регламентиращи правата на човека, по които България е страна. Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за политически и граждански права, Конвенцията за правата на хората с увреждания<sup>33</sup> и други изрично регламентират това право. Всяка правова държава следва да създаде достатъчно гаранции за свободното и демократично упражняване на правото, като е прието, че ограниченията могат да бъдат налагани само според приетите международно стандарти. Единствените възможни ограничения на правото на сдружаване са изчерпателно изброени в чл. 11, ал. 2 от ЕКПЧ – те трябва да са „в интерес на националната или обществената сигурност, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защитата на здравето и морала или на правата и свободите на другите“. Записаните в член 11 изключения трябва да се тълкуват точно и стриктно. Дори и в случаите, когато правото се ограничава на основание на някоя от хипотезите, изброени по-горе, Европейският съд за правата на човека прилага тест за пропорционалност - доколкото наложеното ограничение е „необходимо в едно демократично общество“.

#### *Ограниченията на източниците на финансиране на едно сдружение е ограничение на правото на сдружаване*

Предложението противоречи на основните принципи на свободата на сдружаване, която е гарантирана според чл. 44 от Конституцията на Република България и в чл. 11 от ЕКПЧ. Чл. 11 защитава не само възможността за създаване на сдружения, но и възможността тези сдружения да осъществяват дейност. Ограничаването на източниците на финансиране на едно сдружение, на практика е ограничаване на правото на сдружаване по същество. Изложените от вносителите мотиви за ограничаване на финансирането от чужбина не попадат в нито една от категориите допустими ограничения на правото на сдружаване, предвидени в чл. 11, ал. 2 на ЕКПЧ.

#### *Нарушаване на основните принципи, заложи в договора за функциониране на ЕС*

Изрично следва да се подчертае, че няма друга държава в Европа, в която да има забрана за получаване на средства от чуждестранни източници за неправителствени организации

<sup>31</sup> ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ, Сигнатура 054-01-60

<sup>32</sup> РЕШЕНИЕ N: 10 от 6 октомври 1994 г. по конституционно дело N: 4 от 1994 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев (Обн., ДВ, бр. 87 от 25.10.1994 г.)

<sup>33</sup> Чл. 11 ЕСПЧ, чл. 22, 25 МППГП, чл. 29 от КПХУ.



(възможно е в някои страни да има ограничения за религиозни организации или политическа дейност, но те не се отнасят за неправителствените организации в общия случай). Ограничения за чуждестранното финансиране като например предварителна регистрация (но не забрана) има единствено в Беларус и Азербайджан, които многократно са критикувани за тези ограничения от различни европейски и международни институции<sup>34</sup>.

В Европейския съюз единствено Унгария се опита да въведе изискването за регистрация на организации, получаващи финансиране от чужбина като такива<sup>35</sup>. Тази инициатива освен, че от самото начало беше заклеймена от международната общност<sup>36</sup>, последва и осъдително решение от Съда на Европейския съюз в Люксембург<sup>37</sup>, който категорично заяви с Решение по дело C-78/18 от 18.06.2020 г., че законът в Унгария нарушава правото на ЕС), мотивирайки се със следните основни аргументи :

**Нарушение на концепцията за „свободно движение на капитали“, регламентирана в чл. 63, параграф 1 ДФЕС** – Съдът счита, че мерките, предвидени в Закона за прозрачност са дискриминационно ограничение, т.к. се въвежда различно третиране на вътрешнодържавното и трансграничното движение на капитали, което на общо основание е забранено от правото на ЕС. Съдът аргументира позицията си, че мерките, предвидени в Закона за прозрачност не могат да се сметат за оправдани от съображения за обществен ред. Напротив – според Съда тези мерки са основани на дискриминационния принцип, че всяка подкрепа, получена от чужбина, е подозрителна.

**Ограничение на правото на сдружаване** – Според Съда мерките, предвидени в Закона за прозрачност, ограничават правото на сдружаване, т.к. значително затрудняват работата и функционирането на организациите, попадащи в обхвата му.

**Ограничение на правото на личен и семеен живот** - Съдът припомня, че публичните органи трябва да се въздържат от всяка неоправдана намеса в живота на лицата. Съдът отбелязва, че в случая задълженията за деклариране и огласяване, предвидени от Закона за прозрачността, ограничават това право.

**Ограничение на правото на защита на личните данни** — Правото, закрепено в член 8, параграф 1 от Хартата и свързано в известна степен с правото на зачитане на личния и

<sup>34</sup> Становище на Венецианската комисия по промените в Закона за неправителствените организации в Република Азербайджан, декември 2014, <https://rm.coe.int/1680306ff8>

<sup>35</sup> През 2017 г. Унгария приема закон, който е бил представен като акт, осигуряващ прозрачността на гражданските организации, получаващи дарения от чужбина (наричан Закон за прозрачността). Съгласно Закона тези организации трябва да се регистрират в унгарските съдилища като „организации, получаващи подкрепа от чужбина,“ в случай че в рамките на една година получават дарения с произход от държави членки или трети държави, надхвърлящи определен размер. При регистрация организациите следва да обявят и имената на донорите, чиято подкрепа надхвърля 500 000 форинта (около 1 400 евро), и точния размер на подкрепата. След това информацията се публикува в свободно достъпен публичен електронен регистър. Освен това засегнатите граждански организации следва да обозначат на интернет страниците си и на всички свои публикации, че са „организации, получаващи подкрепа от чужбина.“

<sup>36</sup> Становище на експертния съвет по нестопанско право към Съвета на Европа о отношения на унгарския закон, приет през юни 2017 г. <https://rm.coe.int/168070bfbb>

<sup>37</sup> Делото бе заведено от Европейската комисия аргументите на Европейската комисия, с три основни аргументи: законът в Унгария води до ограничаване на свободното движение на капитали – основополагащ принцип на Европейския съюз; дискриминация и ограничаване на финансирането на чуждестранното спрямо местното финансиране на неправителствените организации; нарушаване на правото на сдружаване, [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5003\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5003_en.htm)



семеиния живот, постановява неразпространение на информация, свързана с определени или определяеми физически лица, към трети лица, независимо дали става въпрос за публични органи или за обществото като цяло, освен ако разпространението се извършва при справедлива обработка на данни, която отговаря на изискванията по член 8, параграф 2 от Хартата. Извън тази хипотеза споменатото разпространение, което представлява обработка на лични данни, трябва следователно да се счита за ограничаващо правото на защита на личните данни по член 8, параграф 1 от Хартата. В случая Законът за прозрачността предвижда огласяване на лични данни, за което Унгария не твърди да се извършва в контекста на отговаряща на посочените изисквания обработка<sup>38</sup>.

Агенцията на ЕС за основни права (European Union Agency for Fundamental Rights), в своя доклад за предизвикателствата пред гражданските организации, работещи в сферата на човешките права, също критикува Унгария за приетия закон<sup>39</sup>.

Нещо повече, **правото на сдруженията да получават финансиране от различни източници е изрично потвърдено и в Препоръката на Съвета на Европа за правния статут на неправителствените организации в Европа<sup>40</sup>**, където точка 50 казва, че неправителствените организации трябва да могат да получават финансиране или нефинансова подкрепа „не само от публични органи в тяхната собствена страна, но и от институционални или индивидуални дарители, други държави или международни агенции.“

По подобен начин, в Общите насоки за свободата на сдружаване на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и Венецианската комисия<sup>41</sup> се казва:

*„Сдруженията трябва да са свободни да търсят, получават и използват финансови, материални и човешки ресурси, независимо дали местни, чуждестранни или международни, за да постигат своите цели. В частност, държавите не трябва да ограничават или блокират достъпа на сдруженията до ресурси заради националността или страната, от която произхождат тези ресурси, нито да стигматизират тези, които получават ресурсите. Тази свобода може да бъде ограничавана само заради изискванията на закони, които се отнасят до митнически въпроси, валутен обмен, предотвратяване на прането на пари и тероризъм, както и законите свързани с прозрачността и финансирането на изборите и политическите партии, доколкото самите тези ограничения не противоречат на международните стандарти за правата на човека“ (т. 32).*

През март 2019 г. Венецианската комисия публикува задълбочен доклад за финансиране на сдруженията<sup>42</sup>. В заключенията на този доклад (т. 147) изрично се подчертава, че намесата в правото на сдруженията да търсят и получават финансови и материални ресурси, трябва да бъде чрез метод, който в най-малка степен нарушава правото на сдружаване и при всички случаи **„директната забрана на чуждестранно финансиране**

<sup>38</sup> Повече за решението и последствията му за защита правото на сдружаване пред национални съдилища може да видите тук: <https://ecnl.org/how-can-eu-law-safeguard-csos-access-to-funding-a-landmark-decision/>

<sup>39</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf)

<sup>40</sup> Recommendation CM/Rec (2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe

<sup>41</sup> OSCE/ODIHR and Venice Commission: *Joint Guidelines on Freedom of Association*, 2014

<sup>42</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)002-e)



или изискването за предварително разрешение от властите за получаване или използване на такова финансиране, не е обосновано.“

По т.4: Въвеждане на забрани за извършване определени дейности и съответно свободно упражняване на права от „чуждестранните агенти“ и физически лица, свързани с „чуждестранни агенти“.

Със Законопроекта се въвеждат редица забрани за извършване на определени дейности от страна на „чуждестранните агенти“ и свързаните с тях лица, които сериозно засягат и съответно нарушават правото на изразяване, правата свързани с участие в обществения живот и дори участието в икономическия живот в страната. Така съгласно чл. 11, ал. 1 и 2 на Законопроекта:

- *На чуждестранните агенти и свързаните с тях физически лица се забранява да извършват дейност в държавни и частни детски градини, училища и центрове за подкрепа за личностно развитие, регистрирани по Закона за предучилищното и училищното образование, в държавни и частни университети, получили акредитация от Националната агенция за оценяване и акредитация и създадени при условия и по ред определени от Закона за висшето образование, в здравни и болнични заведения, в социални домове и в обекти на министерството на вътрешните работи и министерството на правосъдието, както и в БАН.*
- *На чуждестранните агенти и свързаните с тях физически лица се забранява да извършват творческа дейност за сметка на държавния или местния бюджет, да участват в обществени поръчки по държавни и общински договори, да участват в проекти на държавната и местната власт и да извършват оценки на въздействието върху околната среда.*

Със забраната формулирана в чл. 11, ал. 3 за участие в политически дейности, лобиране или предизборна агитация под каквато и да е форма се създава на практика механизъм за забраняване на политически партии и съответно за политическа репресия. Съгласно тази забрана също така се прегражда възможността на определени граждани да водят своя политическа кампания и съответно да упражняват правото си да бъдат избирани за народни представители или президент гарантирано им с чл. 65 и 93 от Конституцията.

Със Законопроекта се предвижда тези ограничаващи права мерки да действат автоматично единствено по силата на вписване в регистъра на „чуждестранните агенти“ или връзка (почти всякаква) с вписано лице. Абсурдните хипотези, до които тези правонарушаващи забрани в съчетание с твърде широкият и отворен за интерпретации обхват на закона, могат да доведат са безбройни:

- Ако български учен получава Нобелова награда, която включва и парична награда, той няма да може да извършва дейности в БАН и българските университети;
- Ако българска учителка получи скъп годежен пръстен от годеника си чужденец, тя няма да им право да преподава повече в българско училище



- Ако читалище получи дарение над 1000 лв. от чужденец живеещ в България, то това читалище няма да може да получава държавно или местно финансиране за развитие на танцов състав, хор и всякакви други творчески дейности.
- Ако се установи, че лекар е участвал в учредяване на сдружение, на което вече дори не е член, преди независимо колко години, то той няма да има право да упражнява професията си в държавни медицински заведения.

Очевидно такива мерки не могат да бъдат определени като „необходими в едно демократично общество.“ Те не намират дори аналог във вече отменения Унгарски закон за прозрачност. Единствено могат да бъдат сравнявани с доказано репресивното законодателство на Руската федерация за чуждестранни агенти<sup>43</sup>, според което на „чуждестранните агенти“ в Русия се забранява да:

- извършват образователни дейности по отношение на непълнолетни или педагогически - в държавни и общински образователни организации;
- изготвят информационни продукти за непълнолетни;
- участват в обществени поръчки за стоки, строителство и услуги за задоволяване на държавни и общински нужди;
- получават държавна финансова подкрепа, включително при осъществяване на творчески дейности;
- извършват експлоатация на значими обекти от критичната информационна инфраструктура и дейности по осигуряване на нейната сигурност;
- да участват като експерт в извършването на държавна екологична експертиза<sup>44</sup>.

### УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

С настоящето становище се обръщаме към Вас с призив да защитите правата на човека и правото на сдружаване в България, като категорично отхвърлите Законопроекта за регистрация на чуждестранните агенти и предприемете стъпки, включително чрез публично изразени позиции, в защита на демократичните устои в България и свободното гражданско общество като техен гарант.

Разбираме, че злоупотребата с правото на законодателна инициатива, каквото е и внасянето на този Законопроект, чието съдържание и реална цел са ограничаване на основни права, може да подлежи само на морално осъждане, но Ви обръщаме внимание,

<sup>43</sup> Виж напр. Amnesty International, Russia: New 'foreign agents' bill further erodes freedom of expression and association, 2020.

<sup>44</sup> Държавна Дума, Как будет работать новый закон об иноагентах, достъпно тук: <http://duma.gov.ru/news/54760/>



че държавата следва, освен да се въздържа от действия, нарушаващи правата на гражданите, и да предприема активни действия за тяхното утвърждаване и защита.

Затова считаме, че е необходимо да се обсъдят и предприемат мерки, които да са насочени към утвърждаване на ролята на гражданското общество в противовес на насажданата атмосфера на страх и недоверие чрез очернящи кампании, включващи и разпространение на дезинформация по повод подобни на внесения за разглеждане Законопроект за регистрация на чуждестранните агенти.

С уважение,

Надя Шабани