

---

Варшава, 30 май 2025 г.  
Становище-№.: NGO-BGR/530/2025 [NR]

---

## **СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО ПРОЕКТОЗАКОНА ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ЧУЖДЕСТРАННИ АГЕНТИ (СЪГЛАСНО ПРОЕКТА ОТ 11 НОЕМВРИ 2024 Г.)**

---

### **БЪЛГАРИЯ**

---

По това становище е дадено мнение от членовете на панела от експерти на СДИПЧ по свобода на събирането и сдружаването и беше рецензирано от г-жа Антонина Черевко, старши съветник на представителя на ОССЕ по въпросите на свободата на медиите.

Становището беше разработено съвместно в консултация с г-жа Джина Ромеро, специален докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, като част от Рамката за съвместни действия за защита и подкрепа на гражданското пространство.

*Въз основа на неофициален превод на английски език на законопроекта, предоставен от заявителя.*

---



---

Служба за Демократични Институции и Права на Човека на  
ОССЕ

---

Ул. Мьодова 10 (Ul. Miodowa 10), PL-00-251 Варшава  
Телефон: +48 22 520 06 00, Факс: +48 22 520 0605  
[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)

---

## РЕЗЮМЕ

Основната цел на това Становище е да представи анализ на проектозакона за регистрация на чуждестранните агенти (проектозакон) в България, който макар да беше отхвърлен от Народното събрание на 5 февруари 2025 г., може да бъде внесен отново със същия или подобен текст. Настоящият анализ има за цел да направи преглед на основните проблеми свързани с правата на човека, произтичащи от този законопроект от гледна точка на международните стандарти за правата на човека и ангажиментите на ОССЕ в областта на човешкото измерение, най-вече относно правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, но също и други права, включително и правото на зачитане на личния живот, правото на участие в обществения живот, както и правото на недискриминация.

Правото на сдружаване и правото на изразяване са основолагащи за съществуването на динамична, плуралистична демокрация, основана на участието, и те подкрепят упражняването на други права свързани с правата на човека. Положителното задължение на държавата да създаде подходяща среда за упражняването на тези свободи и за упражняване на правото на информация, включително и чрез насърчаване на свободата и разнообразието на медиите като основен подход за поддържането на активен и открит дебат по въпросите от обществен интерес, следва да бъде отразено в нормативната рамка.

Достъпът до финансови и други ресурси, включително международно и чуждестранно финансиране, представлява основен елемент от правото на свобода на сдружаване. Както е подчертано в Съвместните насоки на Венецианската комисия и СДИПЧ относно свобода на правото на сдружаване, правото на сдружаване би било лишено от смисъл, ако групите, които искат да се сдружат нямат достъп или са неправомерно ограничени в достъпа си до ресурси от различен вид, включително финансови, в натура, материални и човешки ресурси, както от публични, така и от частни източници, с местен, чуждестранен и международен произход.

Проектозаконът би въвел нови задължения и ограничения за физическите и юридическите лица, включително и за неправителствените организации и медийни субекти, които извършват широко и неясно формулирани дейности по „информирание на обществеността“, „формиране на обществено мнение“, или „публично разпространение на мнения и становища“ и получават пряка или непряка материална подкрепа от чуждестранни източници. От тези представители би се изисквало да се регистрират като „чуждестранни агенти“, да публикуват това обозначение на техните интернет страници и във всички техни публикации и да бъдат обект на ежегоден финансов одит, като в случай на неспазване на новите изисквания, ще им бъдат наложени санкции. На тях също би им било забранено да осъществяват дейности в публични и частни образователни институции/центрове/университети, както и в определени обекти и ведомства в областта отбраната, вътрешните работи и правосъдието, като същевременно им бъде забранено да „участват в политически дейности, лобиране или предизборна агитация под каквото и да е

*форма, както и дейности, които могат да окажат влияние върху вътрешната или външната политика на страната“.*

Както е посочено в по-големи подробности по-надолу в текста, като цяло, новите задължения и ограничения, предвидени в проектозакона не изпълняват строгите изисквания, очертани в международното право в областта на правата на човека, което регулира поставянето на ограничения върху правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и свободата на медиите. Всяко такова ограничение следва да отговаря на три строги критерии: - а именно, да бъде предвидено в закона, да следва една от легитимните цели, предвидени в съответните инструменти за правата на човека, и да бъде необходимо в едно демократично общество и пропорционално за постигане на тази цел. В допълнение, всяко ограничение следва да бъде недискриминационно.

Съгласно Обяснителната бележка, както и законопроекта, последният има за цел да упражни държавен контрол и да гарантира прозрачност и публичност на чуждестранните средства, получени при извършването на широк кръг от дейности. Както се подчертава от СДИПЧ в предходни становища, насърчаването на прозрачността не представлява *само по себе си* легитимна цел за ограничаване на правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, като видовете легитимни цели са изчерпателно изброени в международното право. Може да са налице обстоятелства, при които прозрачността да е средство в преследването на една или повече от тези легитимни цели, като например защита на националната сигурност, опазване на обществения ред или предотвратяване на престъпления, включително корупция, злоупотреби, пране на пари или финансиране на терористична дейност. Въпреки че е налично кратко споменаване на приноса на законопроекта към международните усилия за предотвратяване на прането на пари в Обяснителната бележка, не се съдържат допълнителни подробности относно тази или други цел(и) в Предварителната оценка на въздействието. При всички случаи, предвиденият механизъм в законопроекта не може да бъде счетен за строго необходим или пропорционален на посочените легитимни цел(и).

Освен това, законопроектът не стъпва върху задълбочена оценка на риска на потенциалното му въздействие върху гражданските организации, особено тези, които насърчават или защитават правата на маргинализирани и непредставени групи, защитниците на правата на човека, медиите, журналистите и други заинтересовани страни, а също така липсват задълбочени консултации със засегнатите организации и широката общественост при организиране на законотворческия процес. Причините, които се изтъкват от народните представители, вносители на тази законодателна инициатива, като цяло, не са уместни и достатъчни, и не успяват да обосноват защо съществуващата нормативна рамка и съществуващите задължения за регистрация/отчетност са недостатъчни и/или неефективни. Освен това, липсва подходяща обосновка за разликите в третирането на физическите лица и организациите, основано единствено на чуждестранния произход на тяхното финансиране и други ресурси.

Предложеният регистър за „чуждестранни агенти“ и новите задължения, които възникват въз основа единствено на получаването на средства или на други материални или нематериални активи с чуждестранен произход, би било заклеяващо и вероятно би имало косвено дискриминационно въздействие върху определени категории физически лица и сдружения. Това важи особено относно тези субекти, които няма да имат възможност да си осигурят местно или публично финансиране, защото те работят за преследването на цели или дейности, които не са непременно съответстващи на мненията и идеите на мнозинството в обществото или дори може да са в тяхно противоречие. Съществува риск организациите и медиите, които ще бъдат засегнати от този законопроект, да са тези, които са критични към правителството, като така потенциалното им ограничаване или затрудняване на работата им би се отразило неблагоприятно върху отворения, добре информирания и плуралистичен обществен дебат.

Авторите на законопроекта също така не успяват да покажат, че са извършили задълбочена оценка на възможното отрицателно въздействие на предложеното законодателство върху правата на човека и традиционните дейности на неправителствените организации или на медиите, или че са разгледали други правни и неправни алтернативи и са избрали най-малко интрузивните мерки по отношение на защитата на основните права.

Съществуват редица изисквания, които може да бъдат наложени на гражданското общество и медийните организации, които са оправдани от гледна точка на правата на човека. Те включват различни форми на уведомяване или регистрация за придобиване на правен статут, данъчни и митнически декларации или определени изисквания за отчетност при получаване на публично финансиране. Тези задължения вече съществуват в националната нормативна рамка и могат да бъдат анализирани с цел набеязване на сфери за подобрения. Избраният подход на този законопроект обаче повдига сериозни опасения, че предвидените мерки не са нито необходими, нито пропорционални.

Последствията за тези, които са определени като „чуждестранни агенти“ са всеобхватни. Новите задължения, включително регистрацията, обозначаването, както и задължителният ежегоден финансов одит изглеждат обременяващи и скъпи, особено за малки неправителствени организации и медии, което може сериозно да ограничи техните възможности за осъществяване на основните им дейности. Остава неясно как тези задължения и изисквания ще бъдат приложени към физическите лица. Също така на „чуждестранните агенти“ ще им бъде забранено да осъществяват широк кръг от дейности, които са дефинирани по начин, който предполага, че те ще трябва да се въздържат от участието във всякакъв тип дискусии или дебати по теми от обществен интерес, което представлява необосновано ограничение на техните права на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и свобода на медиите. Насоката и характерът на законопроекта създават сериозна заплаха, че той може да бъде използван като инструмент за потискане на легитимни действия като демократично участие, политическо несъгласие, застъпничество за правата на човека или за върховенството на правото

или обикновено разпространение на информация от обществен интерес, както се наблюдава в други страни с подобни практики.

В резултат, с оглед на анализа, представен подробно в изложението по-долу, Становището заключава, че законопроектът **съдържа сериозни недостатъци, които го правят несъвместим с международните стандарти за правата на човека и ангажиментите на ОССЕ в сферата на човешкото измерение, и не трябва да бъде внасян отново в Народното събрание в настоящия или сходен вид.**

СДИПЧ и Представителят на ОССЕ за свобода на медиите остават на разположение на властите за по-нататъшна подкрепа по темата, особено що се отнася до идентифицирането на възможни правни и алтернативни възможности за разрешаването на реални, конкретни проблеми, които съответстват на легитимните цели за законотворчество, както е предвидено в международното право в областта на правата на човека.

***Като част от своя мандат да подкрепя страните членки на ОССЕ в прилагането на техните ангажименти в областта на човешкото измерение на ОССЕ, СДИПЧ разглежда, при запитване, проектозаковете и съществуващото законодателство, за да оцени тяхното съответствие с международните стандарти за зачитане на правата на човека и за ангажиментите към ОССЕ и предоставя конкретни препоръки за подобрения.***

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>I. ВЪВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>8</b>
<b>II. ОБХВАТ НА СТАНОВИЩЕТО .....</b>	<b>8</b>
<b>III. ПРАВЕН АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Съответни Международни Стандарти в областта на Правата на човека и Ангажименти на ОССЕ в областта на човешкото измерение .....</b>	<b>9</b>
<i>1.1. Право на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и други права</i>	<i>9</i>
<i>1.2. Ограничения на правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване</i>	<i>14</i>
<b>2. Контекст .....</b>	<b>15</b>
<b>3. Търсена Цел на Проектозакона и потенциално въздействие .....</b>	<b>17</b>
<i>3.1. Прозрачност и противодействие на прането на пари.....</i>	<i>17</i>
<i>3.2. Оценка на въздействието .....</i>	<i>21</i>
<i>3.3. Дискриминационно въздействие.....</i>	<i>22</i>
<b>4. Определение на термина „чуждестранни агенти“ за целите на проектозакона</b>	<b>24</b>
<i>4.1. Индивидуален обхват.....</i>	<i>24</i>
<i>4.2. Дейности.....</i>	<i>26</i>
<i>4.3. Чуждестранно финансиране.....</i>	<i>27</i>
<b>5. Изисквания за регистрация .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Изисквания за обозначаване.....</b>	<b>33</b>
<b>7. Забранени дейности за „чуждестранните агенти“ .....</b>	<b>36</b>
<b>8. Задължителен Ежегоден Финансов Одит .....</b>	<b>38</b>
<b>9. Произтичащи задължения.....</b>	<b>38</b>
<b>10. Преходни разпоредби.....</b>	<b>40</b>
<b>11. Препоръки, свързани с процеса на изготвяне и приемане на законопроекта</b>	<b>41</b>

**Приложение:** Законопроект за регистрацията на чуждестранни агенти – неофициален превод на английски език



## I. ВЪВЕДЕНИЕ

---

1. На 18 декември 2024 г. главният секретар в кабинета на Омбудсмана на Република България отправи запитване към Службата за демократични институции и права на човека към ОССЕ (накратко „СДИПЧ“) за правен преглед на проект на Закон за регистрация на чуждестранните агенти (от 11 ноември 2024 г.) в България (наричан накратко „проектозакона“).
2. На 20 декември 2024 г. СДИПЧ отговори на това запитване като потвърди готовността на Службата да изготви правно становище относно съответствието на този проектозакон с международните стандарти в областта на правата на човека и ангажиментите на ОССЕ в областта на човешкото измерение. Предвид темата, СДИПЧ покани представителя на ОССЕ за свободата на медиите (RFoM) и специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и свобода на сдружаване да дадат своето мнение при разработването на това Становище.
3. Макар че на 5 февруари 2025 г. проектозаконът беше отхвърлен с мнозинство в Народното събрание, предложеният анализ в това Становище има за цел да предостави информация относно дебата по тази тема като насочи вниманието към важни проблеми, свързани с правата на човека, произтичащи от този законодателен проект, в случай, че проектозаконът с този или подобен текст, е внесен отново.
4. Това становище е изготвено в отговор на горепосоченото запитване. СДИПЧ изготви тази оценка в рамките на своя мандат да подпомага страните членки на ОССЕ в прилагането на техните ангажименти в областта на изпълнението на човешкото измерение на ОССЕ.<sup>1</sup>

## II. ОБХВАТ НА СТАНОВИЩЕТО

---

5. Обхватът на това Становище се отнася само до законопроекта, който е изпратен за преглед. С това ограничение, Становището не предоставя пълен и цялостен преглед на цялата нормативна и институционална рамка, която регулира правото на свобода на сдружаване и/или свобода на изразяване и свобода на медиите в България.
6. Становището повдига важни въпроси и посочва области, които будят загриженост. С оглед на краткостта, Становището се концентрира върху тези разпоредби, които се нуждаят от подобрене, вместо на положителните страни на проектозакона. Последващият правен анализ стъпва на международните и регионални стандарти в областта на правата на човека и върховенството на правото, нормите и препоръките, както и съответните ангажименти на ОССЕ в областта на човешкото измерение.
7. Освен това, в съответствие с *Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените*<sup>2</sup> (оттук нататък наречена „КПВФДЖ“) и с *Плана за действие на ОССЕ от 2004 г. за насърчаване на равнопоставеността на*

---

1 По-специално, *Документът на СССЕ/ОССЕ от срещата в Копенхаген на конференцията в областта на човешкото измерение на СССЕ*, 29 юни 1990 г., параграф 9.3; Хартата от Париж за Нова Европа (1990 г.), по време на която страните членки потвърждават, че „... без проява на дискриминация, всеки човек има правото на (...) свобода на сдружаване.“ Виж също *Документът от Истанбул от 1999 г.*, параграф 27, в който страните членки се задължават да „*подкрепят способността на НПО да осъществяват пълноценен принос към развитието на гражданското общество и зачитането на правата на човека и основните свободи*“.

2 *Конвенцията на ООН за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените* (оттук-нататък, наречена „КПВФДЖ“), е приета с резолюция на Общото събрание 34/180 на 18 декември 1979 г. Украйна представи документа си за ратификация на тази конвенция на 12 март 1981 г. България ратифицира Конвенцията на 8 февруари 1982 г.



половете<sup>3</sup>, както и ангажиментите за интегриране на въпросите, свързани с равнопоставеността в дейностите, програмите и проектите на ОССЕ, Становището включва, където е уместно, перспективата за равнопоставеността на половете и многообразието.

8. Това становище се основава на неофициален превод на английски език на проектозакона, който е в приложение към този документ. Възможно е да са допуснати грешки заради превода. Ако Становището бъде преведено на друг език, версията на английски език е водещата.
9. С оглед на гореизложеното, СДИПЧ би искала да подчертае, че това Становище не пречи на СДИПЧ да отправя допълнителни писмени или устни препоръки, или коментари по съответните теми в България в бъдеще.

### III. ПРАВЕН АНАЛИЗ И ПРЕПОРЪКИ

#### 1. СЪОТВЕТНИ МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ В ОБЛАСТТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА И АНГАЖИМЕНТИ НА ОССЕ В ОБЛАСТТА НА ЧОВЕШКОТО ИЗМЕРЕНИЕ

##### 1.1. Право на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и други права

10. Правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване са основополагащи за съществуването на динамична и плуралистична демокрация, основана на участието.<sup>4</sup> Правото на свобода на сдружаване се отнася до възможността отделните граждани да действат заедно при преследването на общи интереси, като това може да бъдат интересите на членове на различни сдружения, представители на обществеността като цяло или на определени сфери на обществеността.<sup>5</sup> Сдруженията често имат важна и положителна роля за постигането на цели в защита на обществения интерес, както се признава на международно и регионално ниво.<sup>6</sup> Правото на свобода на сдружаване и на свобода на изразяване, както и на получаване и разпространение на информация са основни права, които също така дават възможност за упражняването на други права на човека и основни права, и служат като пазители на демократичните ценности.<sup>7</sup> Положителното задължение на държавата да създаде подходяща среда за упражняването на тези права, включително и чрез насърчаване на независимост на медиите и плурализъм, като ключов подход за развитието на активен и открит дебат по теми от обществен интерес, следва да бъде отразено в нормативната рамка.

3 Виж *План за действие на ОССЕ за насърчаване на равнопоставеността на половете*, приета с Решение № 14/04, МС.DEC/14/04 (2004 г.), параграф. 32.

4 Виж *Съвместни насоки относно свобода на сдружаване* на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграфи 1 и 8. Виж също Европейски съд по правата на човека (ЕСПЧ) *Gorzelik v. Poland* [GC], №. 44158/98, 17 февруари 2004 г., параграф 92, при което Съдът подчертава, че сдруженията, учредени с различни цели, включително и за застъпничество на политически въпроси, но също така за „опазване на културното и духовното наследство, преследване на различни социално-икономически цели, проповядването или преподаването на религия, стремежът към етническа идентичност или утвърждаването на съзнание за принадлежност към малцинство, също са важни за правилното функциониране на демокрацията“, като също така подчертава, че: „Хармоничното взаимодействие между хора и групи с различни идентичности е важно за постигането на социално сближаване. В естествен ред на нещата е, че когато гражданското общество функционира по здравословен начин, участието на гражданите в демократичния процес до голяма степен се постига чрез принадлежност към сдружения, в които те могат да се обединяват и да преследват общи цели заедно.“

5 Виж *Съвместни насоки относно свобода на сдружаване* на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграфи 47 и 76.

6 Виж *Съвместни насоки относно свобода на сдружаване* на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграф 9.

7 Виж Специалния докладчик на ООН за свободата на мнението и изразяването, Представителя на ОССЕ за свобода на медиите, Специалния докладчик на Организация на американските държави (ОАД) и Специалния докладчик на Африканската комисия по свобода на изразяване и достъп до информация (оттук нататък наречени „Международните носители на правомощията относно свободата на изразяване“), *Съвместна декларация за свобода на медиите и демокрация*, 2 май, 2023 г.

11. Правото на свобода на изразяване и свобода на сдружаване са разписани във всички основни международни инструменти относно правата на човека, включително в член 19 и 22 от [Международния пакт за граждански и политически права](#) (МПГП)<sup>8</sup>. Правото на сдруженията да търсят, получават и използват ресурси също е защитено от тези права, тъй като в противен случай свободата на сдружаване би била лишена от своето основно значение.<sup>9</sup> В допълнение, [Декларацията на ООН за защитниците на правата на човека](#)<sup>10</sup> от 1998 г. потвърждава, че „всеки има правото, индивидуално или в сдружение с други лица, да насърчава и да се стреми за защита и спазване на правата на човека и основните свободи на национално и на международно ниво“ (член 1) и постановява, че държавите следва да приемат мерки да гарантират това право. Декларацията също така конкретно предвижда, че „всеки има правото, индивидуално или в сдружение с други лица, да търси, получава и използва ресурси с изричната цел да насърчават и защитават правата на човека и основните свободи с мирни цели, в съответствие с член 3 от настоящата декларация“ (член 13).
12. Освен това, резолюция 22/6 на Съвета на ООН по правата на човека относно защитата на защитниците на правата на човека призовава държавите „да признаят публично важната и легитимна роля на защитниците на правата на човека [...] чрез зачитане на независимостта на техните организации и чрез избягване на заклеяване на тяхната работа“ и „да гарантират, че изискванията за отчетност към [сдруженията] не възпрепятстват тяхната автономност на действие“ и че „ограниченията не са наложени дискриминационно върху евентуални източници на финансиране“, както и, че „никакво законодателство няма да криминализира или да делегитимира дейностите в защита на правата на човека въз основа на географски произход на финансирането им“.<sup>11</sup> Специалният докладчик относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване също така подчертава, че „сдруженията следва да имат свободата да търсят, получават и използват чуждестранно финансиране без да се изисква специално разрешение“<sup>12</sup>, както и че заклеяването или делегитимирането на работата на НПО, които получават чуждестранно финансиране или подлагането им на допълнителни задължения за одит и разследване съставляват неправомерно ограничаване на правото на свобода на сдружаване.<sup>13</sup> Специалният докладчик на ООН също така изрично посочи увеличаването на наративите, които заклеяват гражданското общество и протестиращите като „чуждестранни агенти“ или „агенти на чуждестранно влияние“, които се използват като инструмент за

8 Международният пакт за граждански и политически права (наричан отгук нататък „МПГП“) е приет с резолюция 2200А(XXI) на Общото събрание на ООН на 16 декември 1966 г. България ратифицира МПГП на 21 септември 1970 г. Член 19, параграф 1 и 2 от МПГП гласят, че „никой не може да бъде обезпокояван за убежденията си“ и че „всеки има право на свобода на изразяване; това право включва свободата да търси, да получава и разпространява сведения и идеи от всякакъв вид, независимо от границите, било то устно или писмено, печатно или като произведение на изкуството или чрез каквото и да е друго средство по свой избор“ (виж също Комитета за права на човека към ООН, [Обща бележка 34](#) към член 19 Свобода на мнение и изразяване на МПГП, ССРР/С/СР/34, от 12 септември 2011 г.). Член 22, параграф 1 от МПГП гласи, че „всеки има правото на свободно сдружаване с други лица, включително и правото да образува и да членува в профсъюзи за защита на своите интереси“.

9 Виж, например, Специалния докладчик за правата на свободно събиране и сдружаване, [Доклад от 2013 г.](#), А/НRC/23/39, параграфи 8 и 81(d), които уточняват, че „сдруженията – регистрирани и неформални – може да търсят, да получават и да използват финансови средства и други ресурси от физически и юридически лица, независимо дали местни, чуждестранни или международни без предварително разрешение или ненужни пречки, включително и от физически лица; сдруженията, фондацииите и други граждански организации; чужди правителства и агенции за развитие; ООН и други структури“; и [Доклад от 2022 г. за достъпа до ресурси](#) А/НRC/50/23, от 10 май 2022 г., параграф 22 и допълнителните насоки: Общи принципи и насоки за гарантиране на правото на гражданските организации за достъп до ресурси, HRC/53/38/Add.4, от 23 юни 2023 г., параграф 1. Виж също и [Съвместните насоки относно свободата на сдружаване](#) на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграф 102; и [Препоръка CM/Rec\(2007\)14 за правния статут на неправителствените организации в Европа](#) на Съвета на министрите на Съвета на Европа, приета на 10 октомври 2007 г., параграф 50.

10 Декларация на ООН относно правото и отговорността на физическите лица, групите и органите в обществото да насърчават и опазват универсално признатите права на човека и основни свободи (отгук нататък наричана накратко „Декларация на ООН за защитниците на правата на човека“), от 9 декември 1998 г., приета единодушно от Общото събрание на ООН (A/RES/53/144).

11 [Резолюция 22/6 за защита на защитниците на правата на човека](#) на Съвета на ООН по правата на човека, А/НRC/RES/22/6, от 21 март 2013 г., параграфи 5 and 9.

12 Специален докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, [Доклад за достъпа до ресурси](#), А/НRC/50/23, от 10 май 2022 г., параграф 22.

13 Специален докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, [Доклад от 2013 г.](#), UN DOC А/НRC/23/39, от 24 април 2013 г., параграф 20 и допълнителните насоки: [Общи принципи и насоки за гарантиране на правото на гражданските организации за достъп до ресурси](#), HRC/53/38/Add.4, от 23 юни 2013 г., параграф 1.

- стигматизация с цел да се делегитимират активистите и сдруженията в защита на правата на човека.<sup>14</sup>
13. Свободата на медиите е производна на свободата на изразяването, тъй като медиите и журналистите се считат за важни „предаватели“ на информация от обществен интерес и улесняват обществения дебат. Комитетът по правата на човека към ООН авторитетно отбелязва важната роля на свободното предаване на информация и идеи относно обществени и политически теми между гражданите, кандидатите и избраниците. Също така подчертава колко важно е за свободната преса другите медии да имат възможност да коментират по обществени теми без цензура или ограничения, и да информират общественото мнение, като също така подчертават съответното право на обществеността да получава информация от медиите.<sup>15</sup>
  14. В рамките на Съвета на Европа, членове 10 и 11 от Европейската конвенция за права на човека и основни свободи (ЕКПЧ)<sup>16</sup>, както и съответната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) установяват стандарти относно правата на свобода на изразяване и свобода на сдружаване. В това отношение, съответствието на законодателството, най-вече това, което поставя на прицел сдруженията, които упражняват дейности, широко формулирани като „политически дейности“ и които получават финансиране или друга подкрепа от чужбина (т.нар. законодателство за „чуждестранни агенти“) бе обект на решението от 2022 г. *Екозащита и други срещу Русия*.<sup>17</sup> Няколко от препоръките на Комитета на министрите към Съвета на Европа също предоставят полезни насоки относно темата за финансиране на неправителствените организации (НПО) и сходни теми, включително [Препоръка Rec\(2007\)14 on the Legal Status of Non-Governmental Organisations in Europe](#) (относно правния статут на неправителствените организации в Европа (наричана отгук нататък „Препоръка Rec(2007)14“),<sup>18</sup> Препоръка Rec(2003)4 от 8 април 2003 г. относно общите правила срещу корупцията при финансирането на политически партии и предизборни кампании (наричана отгук нататък „Препоръка за финансирането“),<sup>19</sup> и Препоръка за нормативната уредба на лобистките дейности в контекста на вземането на публични решения (наричана отгук нататък „Препоръка за лобирането“).<sup>20</sup> По-специално, Комитетът на министрите към Съвета на Европа настояха за свободата на НПО да търсят и получават финансиране от различни публични и частни източници, включително от отделни държави или от международни агенции.<sup>21</sup> Също така, по отношение на зачитането на свободата на медиите, редица препоръки на Съвета на Европа са от голямо значение, по-специално Препоръката относно новото понятие за

14 Виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, *Доклад от 2024 г. A/79/263*, от 31 юли 2024 г., параграфи 39-40.

15 Виж Комитета на ООН по правата на човека, *Обща бележка №34 по отношение на член 19 Свобода на мнение и изразяване на МПГПП*, ССРР/С/ГС/34, от 12 септември 2011 г., параграф 13.

16 Виж *Конвенция за защита правата на човека и основните свободи* (ЕКПЧ) на Съвета на Европа, подписана на 4 ноември 1950 г. България ратифицира ЕКПЧ на 7 септември 1992 г.

17 ЕСПЧ, *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, 14 юни 2022 г., параграф 96.

18 Комитет на министрите на Съвета на Европа. *Препоръка CM/Rec(2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа*, приета на 10 октомври 2007 г.

19 Съвет на Европа, *Препоръка Rec(2003)4 от Комитета на министрите към страните членки относно общите правила срещу корупцията при финансиране на политическите партии и предизборните кампании*, приета на 8 април 2003 г.

20 Съвет на Европа, *Препоръка на Комитета на министрите към страните членки относно правното регулиране на лобистките дейности в контекста на публичното вземане на решения*, приета на 22 март 2017 г.

21 Съвет на Европа, Комитет на министрите, *Препоръка CM/Rec(2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа*, параграф 50, гласи, че: „НПО трябва да имат свободата да търсят и получават финансиране – средства и дарения в натура – не само от държавни органи в техните собствени държави, но също от институционални или индивидуални донори, други държави или международни агенции, като се подчиняват единствено на законите, които са приложими по принцип в областта на митниците, валутния обмен и прането на пари, както и тези за финансиране на изборите и политическите партии.“

- медии<sup>22</sup> и Препоръката относно принципите за управление на медиите и комуникацията.<sup>23</sup>
15. Като държава-членка на ЕС, България е обвързана от първичното право на ЕС и от Хартата за основните права на Европейския съюз,<sup>24</sup> и по-специално членове 11 и 12, съответно относно правата на свобода на изразяване и информация, и свободите за мирни събрания и сдружаване. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС) също се прилага, както и решението по делото [Комисията срещу Унгария](#) от 2020 г.<sup>25</sup>
16. В рамките на ОССЕ, съществуват редица ангажименти в областта на свободата на сдружаване, свободата на изразяване, достъпа до информация и свобода на медиите. Документът от Копенхаген от 1990 г. провъзгласява правото на всеки на свобода на изразяване, включително и свободата да отстоява своето мнение и да получава и разпространява информация и идеи без намеса на държавните власти и независимо от границите; страните членки на ОССЕ също така се задължават: „да гарантират, че на всички лица е разрешено да упражняват правото си на сдружаване, включително правото да сформират, да се присъединяват и да участват активно в дейността на неправителствени организации, които работят за подкрепата и защитата на правата на човека и основните свободи“.<sup>26</sup> Също така, в документа от Париж от 1990 г. те потвърждават, че „без дискриминация, всеки индивид има правото на (...) свобода на изразяване, [и] свобода на сдружаване.“<sup>27</sup> Страните членки на ОССЕ също така потвърдиха „правото на свобода на изразяване, включително правото на комуникация и правото на медиите да събират, отразяват и разпространяват информация, новини и мнения“ и се ангажират да „признаят за неправителствени организации тези, които обявят себе си като такива, в съответствие със съществуващите национални процедури, както и да подкрепят възможността такива организации да осъществяват своите дейности свободно на тяхната територия“ (Документ от Москва, 1991 г.).<sup>28</sup> В допълнение, в Будапеща през 1994 г., страните членки на ОССЕ потвърдиха, че „свободата на изразяване е право на човека и основополагащ компонент на едно демократично общество“ като се ангажираха да „приемат като свой ръководен принцип, че ще защитават това право“ и като по подчертаха в тази насока, че „независимите и плуралистични медии са от съществено значение за свободно и отворено общество, както и за отчетни системи на управление“.<sup>29</sup> В своето Решение 3/18, прието на 7 декември 2018 г., Съветът на министрите на ОССЕ призовава страните членки да приложат напълно всички ангажименти на ОССЕ и международни задължения в областта на свобода на изразяване и свобода на медиите и да приведат своето законодателство, политики и практики в областта на свободата на медиите в пълно съответствие с техните международни задължения.<sup>30</sup>

22 Виж, като пример за регионална добра практика, [Препоръка на Съвета на Европа CM/REC\(2011\)7](#), „Препоръка на Комитета на министрите към страните членки относно новото понятие за медии“, Съвет на Европа, Комитет на министрите, приета на 21 септември 2011 г.

23 Виж, като пример за регионална добра практика, [Препоръка на Съвета на Европа CM/REC\(2022\)11](#), „Препоръка на Комитета на министрите към страните членки относно принципите за управление на медиите и комуникацията“, Съвет на Европа, Комитет на министрите, приета на 6 април 2022 г.

24 Харта на основните права на Европейския съюз, 2012/C 326/02, в която член 12 конкретно се позовава на свободата на сдружаване „на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване“.

25 Съд на Европейския съюз (СЕС), [Комисията срещу Унгария](#), Дело C-78/18, 18 юни 2020 г.

26 СССЕ/ОССЕ, [Документ от срещата в Копенхаген на конференцията относно човешкото измерение на СССЕ](#), 29 юни 1990 г., параграфи 9.1. и 10.3.

27 СССЕ/ОССЕ, [Парижка харта за нова Европа](#), 21 ноември 1990 г., с. 3.

28 СССЕ/ОССЕ, [Документ от срещата в Москва на конференцията относно човешкото измерение на СССЕ](#), 3 октомври 1991 г., параграфи 26 и 43.

29 Виж [Документ на СССЕ от Будапеща от 1994 г.](#), В посока за истинско партньорство към една нова ера (Документ от Будапеща), СССЕ/ОССЕ, 21 декември 1994 г., глава VIII, параграф 36.

30 Виж [Решение № 3/18 от министрите на ОССЕ](#), „Безопасност на журналистите“, 12 декември 2018 г.



17. Становището също се позовава на [Насоките относно свобода на сдружаване](#)<sup>31</sup> на СДИПЧ и Венецианската комисия от 2015 г. и [Насоките за регулиране на политическите партии](#) на СДИПЧ и Венецианската комисия от 2020 г.<sup>32</sup> Настоящото становище също се позовава на други становища и доклади, публикувани от СДИПЧ и/или Венецианската комисия в тази област, особено тези, които се отнасят до законодателство за сдруженията, които получават „чуждестранно финансиране“ или за въвеждането на нови изисквания за отчетност в името на насърчаване на „прозрачността“ на гражданския сектор.<sup>33</sup> По-специално, Бележката на СДИПЧ от 2023 г. относно законодателните инициативи за прозрачността и регулирането на сдруженията, финансирани от чужбина на т.нар. „Законали за чуждестранни агенти“ или подобно законодателство предлага анализ на съответствието на подобен тип законодателство с международните инструменти за защита на правата на човека.<sup>34</sup> Докладите и писмата с изразени опасения, публикувани от специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и на сдружаване също имат отношение.<sup>35</sup>
18. Съответните международни стандарти относно забраната на дискриминация<sup>36</sup> и правото за зачитане на личния живот<sup>37</sup> също са включени в настоящото становище. В допълнение, Становището се отнася и до правото на участие в общественния живот (член 25 от МПГПП).<sup>38</sup>
19. Въз основа на гореизложеното, самите членовете на сдружения са носители на права на човека, включително на правата на свобода на сдружаване, свобода на изразяване и зачитане на личния живот. В допълнение, държавата има задължение да зачита, защитава, както и да гарантира упражняването на правата на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и да създава подходяща среда за упражняването на тези

31 СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместни насоки относно свободата на сдружаване* (2015 г.).

32 СДИПЧ и Венецианската комисия, *Насоки за регулиране на политическите партии* (второ издание, 2020 г.).

33 Виж, например: [Специално становище на СДИПЧ относно закона в Грузия „За прозрачността на чуждестранното влияние“](#) (30 май 2024 г.); СДИПЧ, [Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Законали за чуждестранните агенти или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека“](#) (25 юли 2023 г.); СДИПЧ и Венецианската комисия, [Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации](#) (12 юни 2023 г.), CDL-AD(2023)016; СДИПЧ, [Специално междинно становище относно законопроекта за неправителствените организации и проекта за изменение на „Чуждестранните представители“ в Киргизката република](#) (12 декември 2022 г.); СДИПЧ и Венецианската комисия, [Румъния – Съвместно становище относно Законопроект № 140/2017 за изменение на правителствена наредба № 26/2000 за асоциациите и фондациите](#), CDL-AD(2018)004; [Съвместно становище относно законопроекта № 6674 за въвеждане на изменения в някои нормативни актове, за да се гарантира прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените сдружения и използването на международна техническа помощ и относно законопроекта №6675, който въвежда изменения в Данъчния кодекс на Украйна, за да гарантира прозрачност на финансовата дейност и използването на международна техническа помощ](#), CDL-AD(2018)006-е; [Съвместно междинно становище относно законопроекта, който внася изменения в закона за нестопанските организации и в други нормативни актове на Киргизката република](#), CDL-AD(2013)030. Виж също Венецианска комисия, [Становище относно федералния закон №121-fz за нестопанските организации \(„закон за чуждестранните агенти“\), относно федералните закони №18-fz и №147-fz, и федералния закон №190-fz за въвеждане на изменения в Наказателния кодекс \(„закон за държавна измяна“\) на Руската федерация](#); [Руска федерация – Становище относно съответствието с международните стандарти в областта на правата на човека на редица закони, внесени в Руската дума между 10 и 23 ноември 2020 г., за изменение на законите, които засягат „чуждестранните агенти“](#), CDL-AD(2021)027; [Унгария – Предварително становище относно законопроекта за прозрачността на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина](#) CDL-PI(2017)002, и Венецианската комисия, [Доклад относно финансиране на сдруженията](#) CDL-AD(2019)002.

34 СДИПЧ, [Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на прозрачността на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Законали за чуждестранните агенти или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека“](#) (2023 г.).

35 Виж <Годишни тематични доклади | ОНЧР>. Виж специално Писмото, изпратено до Руската федерация относно федерален закон № 121-FZ от дата 20 юли 2012 г. и последващите изменения, виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, [Писмо OL RUS 16/2022](#) с дата 30 ноември 2022 г.

36 Член 26 от МПГПП; член 14 от ЕКПЧ, който гласи, че „всички лица са равни пред закона и законът трябва да осигурява на всички лица еднакви условия за упражняване на правата и свободите по тази Конвенция без всякаква дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически или други убеждения, национален или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци.“ (България не е подписала и не е ратифицирала [Протокол №12 към ЕКПЧ](#), който съдържа общи забрани за дискриминация при упражняването на всякакви права); Член 21 от Хартата на основните права на ЕС.

37 Член 17 от МПГПП; член 8 от ЕКПЧ; член 7 от Хартата на основните права на човека на ЕС (и член 8 от Закона за защита на личните данни).

38 Член 25 от МПГПП.

свободи и правото на информация.<sup>39</sup> Всички законодателни инициативи и изменения следва да бъдат разглеждани от тази гледна точка.

## 1.2. Ограничения на правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване

20. Всяко ограничение на правата на свобода на сдружаване и изразяване следва да отговаря на изискванията на строгата проверка от три критерия, които се съдържат съответно в член 22 от МПГПП и в член 11, ал. 2 от ЕКПЧ, както и член 19, ал. 3 от МПГПП и член 10, ал. 2 от ЕКПЧ. Тази проверка постановява, че всяко ограничение предвидено в закона (изискване за законосъобразност) е нужно да следва една или повече от легитимните цели, изброени подробно в съответния договор/конвенция,<sup>40</sup> да са необходими за едно демократично общество и да зачитат принципа на пропорционалност (който *между другото* предполага, че всяко наложено ограничение представлява най-малко интрузивната мярка спрямо всички възможни средства, и която е ефективна за постигане на поставената цел).<sup>41</sup> Освен това, ограничението следва да бъде недискриминационно (член 2 и член 26 от МПГПП и член 14 от ЕКПЧ<sup>42</sup>).
21. Основанията за налагане на ограничения, изброени в международните документи не следва да се допълват от други основания в националното законодателство и трябва да бъдат тълкувани стриктно от властите.<sup>43</sup> Ограниченията следва да се налагат само за целите, за които са предвидени и да бъдат пряко свързани с конкретната преследвана цел (член 18 от ЕКПЧ).
22. Изискването, че всички ограничения следва да бъдат „предвидени в закона“ налага ограничението не само да има конкретно позоваване в националното законодателство, но също така се отнася до качеството на въпросното законодателство.<sup>44</sup> Законодателството следва да бъде достатъчно ясно, за да се направи индивидуална оценка дали неговото или нейното поведение са в нарушение и да могат да се предвидят вероятните последици<sup>45</sup>, макар да се признава, че е невъзможно постигането на абсолютна точност и че много от формулираните в законите термини, до голяма или малка степен, са неясни, и тяхното тълкуване и прилагане са въпрос на практика.<sup>46</sup> Това също така означава, че законът трябва да бъде формулиран по начин,

39 Виж Принцип 2 от Съвместните насоки относно правото на сдружаване (2015 г.) на СДИПЧ и Венецианската комисия. Съгласно ЕСПЧ, „реалното и ефективно зачитане на свободата на сдружаване не може да се сведе единствено до задължението на държавата да не се намесва“ (ЕСПЧ, *Ouranio Toxo and Others v. Greece*, №. 74989/01, 20 октомври 2005 г., параграф. 37 и „[к]онвенцията има за цел да гарантира права, които не са теоретични или илюзорни, а такива, които са практични и ефективни“ (виж ЕСПЧ, *Airey v. Ireland*, №. 6289/73, 9 октомври 1979 г.).

40 Съгласно член 22, параграф 2 от МПГПП това са националната сигурност или обществената безопасност, обществения ред, защита на общественото здраве или морал или защитата на правата и свободите на другите. Съгласно член 11, параграф 2 от ЕКПЧ тези цели са: защита на общественото здраве или морал, както и защита на правата и свободите на другите. Съгласно член 19, параграф 3 от МПГПП: (a) *защитане на правата или доброто име на другите*; (b) *защита на националната сигурност или обществения ред или общественото здраве или морал*“; Съгласно член 10, параграф 2 от ЕКПЧ: „в интерес на националната сигурност, териториалната цялост и обществената безопасност, за предотвратяване на безредици и престъпления, за защита на здравето и морала, както и за репутацията и правата на другите, за предотвратяване разкриване на информацията, получена доверително, и за гарантиране на авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

41 Виж Съвместни насоки относно свободата на сдружаване (2015 г.) на СДИПЧ и Венецианската комисия, Принцип 10 и параграф 113.

42 България не е подписала и не е ратифицирала *Протокол №12 към ЕКПЧ*, който съдържа общи забрани за дискриминация при упражняването на всякакви права.

43 *Съвместни насоки относно свободата на сдружаване* (2015 г.) на СДИПЧ и Венецианската комисия Принцип 9 and параграф 34.

44 *Пак там*, параграф 34, който поставя изискване законодателството да бъде „ясно, сигурно и предвидимо“.

45 Виж, например, ЕСПЧ, дело *Hashman and Harrup v. the United Kingdom* [GC], №. 25594/94, от 25 ноември 1999 г.; дело *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, №. 4158/05, от 12 януари 2010 г.; дело *Kudrevičius and Others v Lithuania* [GC], №. 37553/05, от 15 октомври 2015 г. Виж също *Обща бележка 34* на Съвета по права на човека към ООН към член 19 от МПГПП ССР/С/С/34, параграф 25. Виж също ЕСПЧ, дело *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, № 6538/74, параграфи 48-49; и дело *Perinçek v. Switzerland* [GC], № 27510/08, от 15 октомври 2015 г., параграф 131.

46 Виж, например, ЕСПЧ, делото *Kudrevičius and Others v. Lithuania* [GC], №. 37553/05, от 15 октомври 2015 г., параграф 109. Виж също ЕСПЧ, делото *Perinçek v. Switzerland* [GC], №. 27510/08, от 15 октомври 2015 г., параграф 131, в който Съдът подчертава, че: „Нормата не може да бъде разглеждана като „закон“, освен ако не е формулирана с достатъчна точност, за да позволи на засегнатото лице да регулира неговото или нейното поведение: той или тя е нужно да може – ако е необходимо с подходящия съвет – да предвиди в разумна степен в дадените обстоятелства, последици, които дадено действие може да предизвика.

който представя разумна представа как тези разпоредби ще бъдат тълкувани и прилагани.<sup>47</sup>

23. Проверката за ‚необходимото в едно демократично общество‘ означава, че всяко ограничение наложено върху правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, независимо дали е разписано в закона или приложено в практиката, следва да отговаря на „належаща обществена необходимост“,<sup>48</sup> да бъде пропорционално на преследваната легитимна цел и причините, които го оправдават, следва да бъдат уместни и достатъчни.<sup>49</sup> Както се подчертава в Съвместните насоки относно свободата на сдружаване, това означава, че за налагането на подобни ограничения единствено са приемливи наложителни и убедителни причини и само безспорни наложителни причини може да попречат на упражняването на правото на свобода на сдружаване.<sup>50</sup> Използваните средства следва да бъдат пропорционални на преследваната цел, което означава, че в случай, че са належащи широк кръг интервенции, следва винаги да се приложат най-малко ограничителните и най-малко инвазивните средства.<sup>51</sup> Ограниченията не трябва никога да премахнат напълно това право или да го лишат от неговата същност или да имат парализиращ ефект.<sup>52</sup> В допълнение, ограниченията не трябва да бъдат дискриминационни, нито пряко, нито косвено.<sup>53</sup>

## 2. КОНТЕКСТ

24. Конституцията на България гарантира правото на сдружаване в член 12 и член 44, като последната разпоредба уточнява, че: *„се забраняват организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите; както и организации, които създават тайни или военизирани структури или се стремят да постигнат целите си чрез насилие. (3) Законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата“*.
25. Законът за юридическите лица с нестопанска цел, който влезе в сила на 1 януари 2001 г.<sup>54</sup>, регулира създаването, регистрацията, дейността и прекратяването на сдружения и фондации в България, с конкретни правила, които се прилагат за юридическите лица, които осъществяват общественополезна дейност, включително задължението да изготвят ежегоден доклад за дейността и финансов отчет, като последният е обект на независим финансов одит, които след това подлежат на обявяване в регистъра (член 40, алинея трета от Закона за юридически лица с нестопанска цел).

---

Съдът обаче продължава, като посочва, че тези последствия не е нужно да бъдат предвидими с абсолютна точност, тъй като това не е постижимо въз основа на опита.“

- 47 Виж, например, Списък за проверка на върховенство на правото на Венецианската комисия, CDL-AD(2016)007, параграф 58. Освен това, виж ЕСПЧ, дело *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, № [6538/74](#), в което Съдът постановява, че „законодателството трябва да бъде разписано с достатъчно ниво на точност, за да даде възможност на гражданите да регулират своето поведение, като имат възможността да предвидят какво е разумно и какви последствия дадено действие може да предизвика.“
- 48 Това означава, че ограничението трябва да бъде счтено за задължително, а не само ‚разумно‘ или ‚целесъобразно‘: ЕСПЧ, дело *Chassagnou v. France* [GC], № 25088/94, 28331/95 и 28443/95, от 29 април 1999 г. „Необходимо“ не е синоним на „незаменимо“, нито дава гъвкавостта на такива изрази като „позволено“, „обичайно“, „полезно“, „разумно“ или „желателно“; виж ЕСПЧ, дело *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, № 6538/74, параграф 59.
- 49 Виж, например, ЕСПЧ, дело *Taranenko v. Russia*, №19554/05, от 15 май 2014 г. Що се отнася до свободата на изразяване, виж, например, ЕСПЧ, дело *Janowski v. Poland* [GC], № 25716/94, от 21 януари 1999 г., параграфи 31 и 35.
- 50 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, CDL-AD(2014)046, параграф 111.
- 51 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, CDL-AD(2014)046, параграфи 112-113. Виж също, например, ЕСПЧ, дело *Perinçek v. Switzerland* [GC], № 27510/08, от 15 октомври 2015 г., параграф 273.
- 52 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, CDL-AD(2014)046, параграф 24.
- 53 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, CDL-AD(2014)046, Принцип 5 и параграф 123.
- 54 Виж <Закон за юридическите лица с нестопанска цел в България>.



26. Проектът за регистрация на чуждестранните агенти беше внесен в Народното събрание на 11 ноември 2024 г. На 5 февруари 2025 г., проектозаконът беше внесен за гласуване в пленарна зала, въпреки че не беше разгледан от нито една от парламентарните комисии, към които беше разпределен. Проектозаконът беше отхвърлен с мнозинство от гласувалите.<sup>55</sup> Проектозаконът може да бъде внесен отново не по-рано от три месеца от дата на първоначалното гласуване. Подобен законопроект беше отхвърлен на 19 септември 2024 г. от Комисията за култура и медии към Народното събрание<sup>56</sup> и друг подобен законопроект беше внесен през 2022 г., но също беше отхвърлен при гласуване в парламента.
27. Член 1 на проектозакона обозначава като „чуждестранни агенти“ юридическите и физическите субекти, които осъществяват определени видове дейност, които се смятат за политически или имат за цел да формират обществено мнение, а същевременно получават финансиране или друго материално подпомагане с произход от чужбина и предвижда включването им в специален регистър. Също така, те са обект на нови задължения като посочване във всички публикувани материали на обозначението „чуждестранен агент“, като същевременно се налагат по-строги изисквания за отчетност. Според член 2 целта на законопроекта е: *„осъществяване на държавен контрол и регулация на прозрачността и публичността спрямо произхода и целта на извършваните парични преводи и предоставянето безвъзмездно материално подпомагане от чужбина“*. В допълнение, законопроектът забранява на физическите и юридическите лица, определени като „чуждестранни агенти“ да извършват видове дейности, които потенциално могат да бъдат разтълкувани като основание за определянето им като „чуждестранни агенти“ (като политически дейности, лобиране или други дейности, които имат за цел да окажат влияние върху публичните политики). Това създава своеобразна форма на кръгова логика, при която физическите и юридическите лица първо се регистрират поради извършването на определен тип дейности, само за да им бъде след това забранено изпълнението на същите тези дейности. Подобен подход обезсмисля режима на регистрация и го прави правно непоследователен.
28. Като цяло, законопроектът съдържа редица неясни определения, които допускат различни тълкувания, като в същото време някои важни въпроси остават неразрешени. Ако бъде приет, този законопроект би засегнал значителна част от българското общество поради прекалено широкия си обхват. Изглежда, че законопроектът се отнася, както за физически, така и за юридически лица, включително медии, неправителствени организации и търговски дружества. Определението на съответните дейности е изключително широко и прагът за задължителна регистрация е поставен ниско – само 1000 лв. (около 510 евро). Освен това няколко от разпоредбите на законопроекта са с явно обратно действие.
29. Последниците за тези, които са определени като чуждестранни агенти са всеобхватни и включват задължения да се обозначат публикациите, сериозни изисквания за отчитане и дори забрани за практикуване на определени професии и извършването на широк кръг от дейности. Въпреки че законопроектът включва предварителна оценка на въздействието, изглежда че не е осъществена цялостна такава, включително и оценка от гледна точка на правата на човека. В допълнение, не са проведени обществени консултации по време на изготвяне на проекта. Целта, същността и ниското качество на законопроекта създават съществен риск той да бъде използван за потискане на легитимни дейности като демократично участие, политическо несъгласие, професионални дейности на медиите или застъпничество за правата на човека, както

55 Виж <[Законопроекти - Народно събрание на Република България](#)>.

56 Виж <[Законопроекти - Народно събрание на Република България](#)>.

се вижда от подобни практики в други държави.<sup>57</sup> Важно е да се отбележи, че независимите медии и свободата на медиите като такава често стават „косвени жертви“ на приемането и прилагането на различни закони за „чуждестранни агенти“ или „чуждестранно влияние“. Това се случва, наред с другото, защото в някои от местните условия независимите медии са създадени и функционират като неправителствени организации. Законите за „чуждестранни агенти“ или „чуждестранно влияние“ имат за цел да подкопаят жизнеспособността на медиите и да оказват негативно влияние върху медийния плурализъм.”

### 3. ТЪРСЕНА ЦЕЛ НА ПРОЕКТОЗАКОНА И ПОТЕНЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

#### 3.1. Прозрачност и противодействие на прането на пари

30. Член 2 от проектозакона се позовава на уредбата за прозрачност и публичност на произхода на финансирането и безвъзмездното материално подпомагане от чужбина за дадени видове юридически и физически лица, упоменати в член 1. В „Мотивите за закона за регистрация на чуждестранните агенти“ („мотиви”, оттук нататък споменати като „Обяснителна бележка“), въвеждането на това законодателство се обяснява като мярка за защита на националната сигурност на България, като се изисква публично разкриване на лицата, които защитават чуждестранен национален или корпоративен интерес, и получават чуждестранно финансиране за тази цел, и че това допринася за международните усилия за противодействие на прането на пари.
31. Обосновката за нуждата от прозрачност, публичност и защита срещу „чуждестранно влияние“ често се използват за да се оправдае въвеждането на „закони за чуждестранните агенти“.<sup>58</sup> Международните инструменти като МПГПП и ЕКПЧ позволяват ограничения на свободата на сдружаване при преследване на определени легитимни цели, като условията са изброени изчерпателно в съответния договор/конвенция.<sup>59</sup> Съвместните насоки относно свободата на сдружаването подчертават, че „единствено убедителни и наложителни причини“ за налагане на тези

---

57 В продължение на повече от десетилетие са изготвени и/или приети множество закони, които имат за цел да попречат на ролята и функционирането на сдруженията или гражданските организации, които получават финансиране от чужбина; за някои от примерите на подобни законодателни инициативи, виж СДИПЧ, *Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на прозрачността на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Закони за чуждестранните агенти“ или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека* (2023), която в момента е в процес на актуализиране. От приемането на *Федерален закон №121-FZ „относно въвеждането на изменения в определени законови актове на Руската федерация относно регулирането на дейностите на нестопанските организации, които изпълняват функцията на „чуждестранни агенти“* на 20 юли 2012 г. (оттук нататък наричан „Руския закон за чуждестранни агенти“, изменяя многократно след това), беше един от първите подобни закони, като след това няколко други страни приеха или се опитаха да приемат подобно законодателство, което поставя на прицел сдружения, които получават финансиране или други форми на подкрепа от чужбина, с основна цел да се противопоставят на предполагаемите рискове, породени от „чуждото влияние“ или, по-общо казано, да наложат нови задължения на сдруженията и независимите медии и физически лица в името на прозрачността.

58 Например, „прозрачността“ се използва като обосновка на законите, приети от Руската федерация (виж *Федерален закон №121-FZ*, който въвежда изменения на определени законови актове в Руската федерация относно регулирането на дейностите на нестопанските организации, които изпълняват функцията на „чуждестранни агенти“, приет през юли 2012 и последващите изменения), Унгария (Закон за прозрачността на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина, приет през 2017 г. и отменен през 2020 г.), Република Сръбска (относно Закона за специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации, виж <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2023\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2023)024-e)>), и Киргизката република (Закон на Киргизката република относно нестопанските организации, свързани с „чуждестранните представители“, за който в Обяснителния меморандум се посочва целта за гарантиране на „отвореност“ и „публичност на дейностите“ на неправителствените организации, включително и клоновете на чуждите нестопански неправителствени организации).

59 Съгласно член 22, параграф 2 от МПГПП това са националната сигурност или обществената безопасност, обществения ред, защита на общественото здраве или морал или защитата на правата и свободите на другите. Съгласно член 11, параграф 2 от ЕКПЧ легитимните цели са: защита на общественото здраве или морал, както и защита на правата и свободите на другите. Съгласно член 19, параграф 3 от МПГПП: „(a) зачитане на правата или доброто име на другите; (b) защита на националната сигурност или обществения ред или общественото здраве или морал“; Съгласно член 10, параграф 2 от ЕКПЧ: „в интерес на националната сигурност, териториалната цялост и обществената безопасност, за предотвратяване на безредици и престъпления, за защита на здравето и морала, както и за репутацията и правата на другите, за предотвратяване разкриване на информацията, получена доверително, и за гарантиране на авторитета и безпристрастността на правосъдието.“

ограничения са приемливи. Както се посочва в Насоките, „само безспорни императиви може да попречат на упражняването на правото на свобода на сдружаване.“<sup>60</sup>

32. Що се отнася до заявената цел гарантиране на „прозрачност“, следва да се подчертае, че нуждата от прозрачност във вътрешните дейности на сдруженията не е изрично уредено в международните и регионалните договори, което се дължи на правото на сдруженията на свобода от държавна намеса във вътрешните им работи. Съвместните насоки относно свобода на сдружаване предвиждат, че макар отвореността и прозрачността да са основополагащи за изграждането на отчетност и обществено доверие, „[д]ържавата не трябва да изисква, а по-скоро да насърчава и подкрепя сдруженията да бъдат отчетни и прозрачни.“<sup>61</sup> Най-общо казано, насърчаването на прозрачност и отчетност е необходима част от доброто публично управление, приложимо за общественения сектор.<sup>62</sup> В дадени случаи, изискванията за прозрачност може да бъдат приложени за частни, неправителствени организации и сдружения, когато, например, те са финансирани от публични местни източници<sup>63</sup> или осъществяват важни функции на демокрацията, като политическите партии. Последните може да бъдат обект на изчерпателни правила за политическите партии или за финансиране на предизборната кампания, и в този случай може да се оправдае налагането на конкретни изисквания за отчитане и разкриване, както е указано в *Съвместните насоки относно свобода на сдружаване* и в *Препоръка CM/Rec(2007)14* на Комитета на министрите на Съвета на Европа.<sup>64</sup>
33. Същевременно, както се подчертава в предишните становища и доклади на СДИПЧ и/или Венецианската комисия,<sup>65</sup> насърчаването на прозрачността *само по себе си* не представлява легитимна цел, както е описано в изчерпателния списък на международните инструменти за правата на човека.<sup>66</sup> Въпреки това, то може да бъде средство за постигане на една или повече от международно признатите легитимни цели, които биха могли, при изпълнение и на други изисквания, да обосноват ограничаването на това право; например, защита на националната сигурност, общественения ред или предотвратяването на престъпления, включително корупция, злоупотреба с власт, пране на пари или финансиране на терористична дейност.<sup>67</sup> Макар

60 *Съвместни насоки относно свободата на сдружаване* на СДИПЧ и Венецианската комисия, CDL-AD(2014)046, параграф 111.

61 Виж, например, *Съвместни насоки относно свободата на сдружаване* на СДИПЧ и Венецианската комисия, (2015), параграф 224.

62 СДИПЧ, *Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на прозрачността на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Законали за чуждестранните агенти или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека* (юли, 2023 г.), параграф 53, която е в процес на актуализиране. Виж също СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации*, от 12 юни 2023 г., параграф 26.

63 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, (2015), параграф 214. Виж също ЕСПЧ, дело, *Vörður Ólafsson v. Iceland*, № 20161/06, от 27 април 2010 г., параграфи 81-82, в което с оглед на обществените функции на профсъюза да насърчава определен стопански сектор, който е под публичен надзор, в замяна на получаването на таксите от този сектор, Съдът отбелязва нуждата от прозрачност и отчетност относно използването на приходите от тази такса по отношение на лица, които не са членове на профсъюзите.

64 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, (2015), параграфи 225-226. Виж също Комитет на министрите на Съвета на Европа, *Препоръка CM/Rec(2007)14* относно правния статут на неправителствените организации в Европа, приета на 10 октомври 2007 г., параграфи 62-65.

65 Виж, например, СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации*, от 12 юни 2023 г., параграф 25; Виж, например: *Съвместно становище относно законопроект № 6674 за въвеждане на изменения в някои нормативни актове, за да се гарантира прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените сдружения и използването на международна техническа помощ и относно законопроект № 6675, който въвежда изменения в Данъчния кодекс на Украйна, за да гарантира прозрачност на финансовата дейност и използването на международна техническа помощ*, CDL-AD(2018)006-е, параграф 35. Виж също СДИПЧ, *Специно междинно становище относно законопроекта за неправителствените организации и проекта за изменение на „Чуждестранните представители“ в Киргизката република* (12 декември 2022 г.), параграф 107; и Венецианска комисия, CDL-AD(2019)002, *Доклад за финансиране на сдруженията*, параграфи 61 and 80.

66 Виж, например, СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации*, от 12 юни 2023 г., параграф 25; СДИПЧ, *Специно междинно становище относно законопроекта за неправителствените организации и проекта за изменение на „Чуждестранните представители“ в Киргизката република* (12 декември 2022 г.), параграф 107; и Венецианската комисия, *Доклад за финансиране на сдруженията*, CDL-AD(2019)002, параграфи 61 and 80.

67 Пак там.

ЕСПЧ да признава, принципно, че целта за увеличаване на прозрачността по отношение на финансирането на гражданските организации може да съответства на легитимната цел за предотвратяване на безредици в член 11, алинея 2 от ЕКПЧ,<sup>68</sup> съдят се позовава единствено на случаите на получаване на „значително чуждестранно финансиране“ във връзка с идентифициран риск от чуждестранно влияние по „чувствителни въпроси – като избори или финансиране на политически движения“ и то с цел предотвратяване на прането на пари и финансирането на терористична дейност.<sup>69</sup> Налагането на изисквания за прозрачност на неправителствените организации, единствено поради получаване на чуждестранно финансиране не би изпълнило критериите, постановени от ЕСПЧ.

34. Освен това, всяко ограничение следва да бъде необходимо, за да предотврати *реална, осезаема опасност* – не само хипотетична такава,<sup>70</sup> като същевременно е пропорционално по характер и обхват на заплахата, към която е насочено. Законопроектът не съумява да обоснове въвеждането на тези мерки или да обясни конкретните заплахи, които представляват потенциалните му субекти. Вместо това, обясненията остават прекалено неясни. Например, Обяснителната бележка твърди, че основната цел на законопроекта е да предпази българското общество от чуждестранни групи по интереси и юридически лица, които финансират физически лица и организации, с важна роля при формиране на общественото мнение в България. Твърди се, че тези чуждестранни групи действат основно с цел да прокарат и налагат собствените си интереси, неопределени „чуждестранни идеологии“ или частни икономически и търговски интереси на чуждестранни юридически лица, които биха могли потенциално да застрашат политическата и икономическа ситуация в България. Без да посочва добре обоснован анализ на риска относно конкретно участие на НПО сектора в извършването на престъпления като корупция или пране на пари, както и/или конкретни, добре документирани заплахи за националната сигурност, „прозрачността“ не може да представлява легитимна цел, с която да се аргументират ограничения на свободата на сдружаване и/или свободата на изразяване (включително свободата на медиите).<sup>71</sup> През 2020 г., Съдът на ЕС, като взе предвид съдържанието и целите на разпоредбите на унгарското законодателство постанови, че то се основава „на презумпцията, основана на безразборно приложен принцип, че всяка финансова подкрепа [от чужбина] и всяка гражданска организация, която получава такава финансова подкрепа е, по своята същност, способна да застраши политическите и

68 ЕСПЧ, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and Others v. Russia)*, № 9988/13, от 14 юни 2022 г., параграф 122.

69 ЕСПЧ, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and Others v. Russia)*, № 9988/13, от 14 юни 2022 г., параграфи 139 и 165.

70 Виж, например, ЕСПЧ, дело *Partidul Comunistilor (Nepecești) and Ungureanu v. Romania*, № 46626/99, от 3 февруари 2005 г., параграф 48; и дело *Gorzelik and Others v. Poland*, № 44158/98, от 17 февруари 2004 г., параграфи 95-96, при което Съдът изрично постановява, че: „[в]сяка намеса следва да съответства на *належаща обществена необходимост*“ и причините, които се изтъкват от националните органи за оправдаването ѝ трябва да бъдат „уместни и достатъчни“, и с „доказателства за непосредствен риск за демокрацията“; виж също Съдът на ЕС, *Комисията срещу Унгария*, Дело С-78/18, от 18 юни 2020 г., параграф 91, в което Съдът на ЕС също подчертава необходимостта да се прави позоваване само при наличието на „действителна, настояща и достатъчно сериозна заплахата, която засяга основен обществен интерес“; и Комитет за правата на човека на ООН, дело *Mr. Jeong-Eun Lee v. Republic of Korea*, Съобщение №. 1119/2002, U.N. Doc. CCRPR/C/84/D/1119/2002(2005), параграф 7.2. Виж също СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации*, 12 юни 2023 г., параграф 25, в което СДИПЧ и Венецианската комисия наблюдават „[а]бстрактно определяне на *обществени опасности*“ и *„подозрения“* относно законосъобразността и честността на финансирането на НПО сектора, без да се посочват съществени конкретни анализи на риска по отношение на пряка намеса на НПО сектора в извършването на престъпления като корупция или пране на пари, и не може да представляват легитимна цел за оправдаване на ограниченията на това право“; *Съвместно становище относно законопроект № 6674 за въвеждане на изменения в някои нормативни актове, за да се гарантира прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените сдружения и използването на международна техническа помощ и относно законопроект №6675, който въвежда изменения в Данъчния кодекс на Украйна, за да гарантира прозрачност на финансовата дейност и използването на международна техническа помощ*, CDL-AD(2018)006-е, параграф 36. Виж също Венецианската комисия CDL-AD(2019)002, Доклад за финансиране на сдруженията, параграф 81.

71 Виж, например, СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно становище относно законопроект № 6674 за въвеждане на изменения в някои нормативни актове, за да се гарантира прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените сдружения и използването на международна техническа помощ и относно законопроект №6675, който въвежда изменения в Данъчния кодекс на Украйна, за да гарантира прозрачност на финансовата дейност и използването на международна техническа помощ*, CDL-AD(2018)006-е, параграф 36.

- икономическите интереси”,<sup>72</sup> което не е достатъчно, за да се аргументира ограничението.
35. Важно е също да се отбележи, че НПО в България, подобно на други частни субекти, вече са обект на задължения за регистрация и други изисквания според действащия закон.<sup>73</sup> Неправителствените юридически лица (сдружения и фондации) следва да се регистрират и са подложени на изисквания за отчетност, например за целите на данъчното облагане, за статистически цели и с оглед на предотвратяването на прането на пари. Също така, неправителствените юридически лица, регистрирани в обществена полза са обект на допълнителни изисквания за отчетност – подаване на годишен доклад за тяхната дейност и финансов отчет към Централния регистър за юридическите лица с нестопанска цел към Министерство на правосъдието, което от своя страна ги публикува в регистъра. Властите, които осъществяват надзор са Окръжните прокуратури, Националният статистически институт; както и Националната агенция за национална сигурност.<sup>74</sup>
36. В зависимост от крайната цел, може да се обмислят някои алтернативни и по-малко ограничаващи средства, за да се обърне внимание на т.нар. „чуждо влияние“. Това може да включва регулиране (с ясни определения) на професионалното и платено лобиране или дейностите по представителство на интереси с цел оказване на влияние върху процесите на вземане на решения в обществената сфера, които се извършват под контрола или насоките на чуждестранни представители, и това следва да бъде ясно разграничено от традиционните дейности по застъпничество на неправителствените организации и да се разработи съобразно международните стандарти за правата на човека.<sup>75</sup>
37. Други конкретни инициативи за регулиране може да се насочат към предотвратяване на корупцията, прането на пари и финансирането на терористична дейност и да подобрят корпоративното управление и прозрачността на действителните собственици на юридически лица и/или да се въведат строги правила за финансиране на политическите партии и на предизборната кампания. Що се отнася до последно споменатото, ЕСПЧ признава като легитимно и пропорционално налагането на определени изисквания за прозрачност по отношение на политическите партии поради техните важни демократични функции, при условие, че това не води до сериозни задължения за разкриване на информация и отчетност.<sup>76</sup> Ако все още не са въведени, може да се обмислят мерки, които гарантират прозрачността на собствеността на медиите, както и/или за насърчаването на по-отворен, прозрачен и отчетен процес на вземане на решения в обществената сфера. Всяка подобна инициатива следва да бъде в съответствие с международното право в областта на правата на човека и стандартите за върховенство на правото, и трябва да са насочени към съответните заинтересовани

72 Съд на ЕС, *Комисията срещу Унгария*, Дело C-78/18, от 18 юни 2020 г., параграфи 86-87.

73 (България) Закон за юридическите лица с нестопанска цел.

74 (България) Закон за юридическите лица с нестопанска цел.

75 Виж, например, Препоръка CM/Rec(2017)2 на Комитета на министрите на ЕС относно правното регулиране на лобистките дейности в контекста на публичното вземане на решения, от 22 март 2017 г., параграф 4, който подчертава, че правното регулиране на лобирването не следва по никакъв начин да нарушава демократичното право на физическите лица да изразяват своето мнение и да отправят питання към официални лица, органи и институции, независимо дали индивидуално или съвместно с други; кампания за политическа промяна и промяна в законодателството, политиките и практиките в рамките на легитимните политически действия, индивидуално или колективно; Доклад „Лобиране в демократично общество (Европейски кодекс лобиране)“ на Комитета по икономически въпроси и развитие на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (Дос. 11937, 5 юни 2009). Както се подчертава в Доклада за финансиране на сдруженията на Венецианската комисия, „подобни крайни мерки като задължение за публично деклариране“ (например публично деклариране на източника на финансиране и идентичността на донорите) може да бъде оправдано само в случаите на политическите партии и структурите, които са официално ангажирани с лобистки дейности срещу заплащане“; и „лобирането като професионална и платена дейност трябва да бъде ясно определена в законодателството и да бъде ясно разграничена от обикновените дейности по застъпничество на гражданските организации, които следва да се осъществяват без пречки“.

76 Както е съгласно ЕСПЧ, дело *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*, № 71251/01, от 7 юни 2007 г. (по отношение на политическите партии).



страни, вместо да се посочва конкретно сектора на гражданското общество или независимите медии.

38. Законопроектът рискува по този начин да наложи ненужни и непропорционални ограничения без ясна обосновка, като така може да се наруши правото на свобода на сдружаване, както и правото на свобода на изразяването, като същевременно напълно се пренебрегва стандарта за правна сигурност, което е задължение съгласно международното право в областта на правата на човека.

### 3.2. Оценка на въздействието

39. От Обяснителната бележка (“мотиви”) и предварителната оценка на въздействието, приложени към законопроекта, не изглежда, че властите са осъществили оценка на съществуващата нормативна рамка, за да стигнат до заключение дали обявената цел може да бъде успешно постигната с други, по-малко интрузивни средства, като например чрез укрепване на съществуващите задължения, предвидени в закона или чрез финансово-данъчни средства или практики, които се прилагат доброволно. Също така не става ясно дали властите са направили преглед на съществуващото законодателство, за да посочат възможна неефективност на дадени разпоредби или пропуски, които при разрешаване, биха допринесли за постигане на обявената цел. Основополагащ елемент при разработването на закони в демократичните общество е различните законодателни възможности за разрешаване на определена (легитимна) цел да бъдат обсъдени и преценени, съвместно с техните непосредствени и дългосрочни последици, предимства и недостатъци, и колко лесно или трудно е да бъдат приложени.<sup>77</sup>
40. Такъв подход би показал, че авторите на проекта са взели предвид възможните алтернативи и са избрали най-малко интрузивната мярка за намеса в съответните основни права, ако съществуващата обществена нужда ги задължава да извършат така намеса. В допълнение към въпросите относно необходимостта и наличността на подобни алтернативи, това са важни фактори при оценката на пропорционалността на предложените законодателни опции.<sup>78</sup>
41. Също така, предварителната оценка на въздействието не предвижда цялостна оценка на въздействието на законопроекта върху упражняването на правото на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и свободата на медиите и други права, нито прави преглед на възможното негативно диференциращо въздействие, което би могло да има върху някои сдружения или други юридически и физически лица, които работят за насърчаване на правата на жените, лесбийки, гей, бисексуални, транссексуални или интерсекс хора (ЛГБТИ), малцинства и маргинализирани групи. Същевременно, няма никакви индикации в Обяснителната бележка или в предварителната оценка на въздействието, че авторите са взели предвид практическото въздействие на законопроекта върху организациите, които попадат в обхвата на тези нови изисквания, както и дали тези организации биха имали реалистични, алтернативни, и достатъчни финансови средства идващи от местни източници.
42. В отсъствието на цялостна правна оценка на въздействието и смислени широки консултации с гражданското общество, независимите медии и други заинтересовани страни по време на процеса на разработване на законопроекта, изглежда, че по-скоро липсва реален опит да се направи оценка на възможното въздействие от неговото приемане или да се изследват възможни алтернативи, които са по-малко правно интрузивни, или други възможности.

<sup>77</sup> Насоки на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони (2024), параграф 141.

<sup>78</sup> Виж Бележка на СДИПЧ от 2023 г., параграф 75.

### 3.3. Дискриминационно въздействие

43. Законопроектът въвежда мерки, които третират различно отделните физически лица и организациите, които получават финансиране с чуждестранен произход, в сравнение с тези, които получават финансиране от местни източници или други. Следователно, основният критерий за разграничаване между физическите лица и организациите, които са подложени на новите изисквания съгласно законопроекта, е чуждестранният произход на финансовите средства и други материални и нематериални активи. Обяснителната бележка не предоставя обективна и разумна обосновка за такова разграничително отношение между тези, които получават чуждестранно финансиране и други юридически лица, включително частни фирми с чуждестранни инвестиции.<sup>79</sup> Предвидената ограничителна рамка ще доведе до неравно третиране на различните представители на гражданското общество, както и нестопанския и бизнес сектора.<sup>80</sup>
44. Важно е да се подчертае възможното непряко дискриминационно въздействие, което законопроектът може да има на практика. На практика, той вероятно ще има предимно отрицателни последици за сдруженията, които не получават държавно финансиране, нито дарения/средства от местни източници и разчитат основно на финансиране от международни и междуправителствени организации, както и от частни благотворителни организации или от съответната диаспора. Това може да се случи със сдружения, които работят за защита на правата на човека, например за правата на хората с увреждания, доставчици на услуги (като например помощ при бедствия, здравеопазване или опазване на околната среда), за които достъпът до ресурси е важно, не само за тяхното съществуване, но и за възможността за упражняване на правата на човека за ползвателите на работата на тези сдружения. Това може да се отнася и до сдружения, чиито цели или дейности може да не представляват приоритет за държавно финансиране или да не съответстват напълно с мнението и идеите на мнозинството от обществото, или, дори може да бъдат в тяхно противоречие, но все пак да са защитени от правата на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и свобода на медиите.<sup>81</sup> Подобни съждения също ще се отнасят до независимите медии, особено тези, които представят гласове на малцинството и/или служат на местните общности.<sup>82</sup>
45. Член 26 от МПГПП и член 14 от ЕКПЧ (България не е подписала и не е ратифицирала протокол 12 към ЕКПЧ) забраняват всички форми на пряка и косвена дискриминация, която се разбира като различно отношение без обективна и разумна обосновка, а

79 Виж, например, СДИПЧ и Венецианската комисия, *Украйна - Съвместно становище относно законопроект № 6674 за въвеждане на изменения в някои нормативни актове, за да се гарантира прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените сдружения и използването на международна техническа помощ и относно законопроект №6675, който въвежда изменения в Данъчния кодекс на Украйна, за да гарантира прозрачност на финансовата дейност и използването на международна техническа помощ*, CDL-AD(2018)006-е, параграф 44; и Становище на Експертния съвет по законодателство за НПО относно унгарския законопроект за прозрачност на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина, параграф 46. Виж също Венецианска комисия, *Доклад за финансирането на сдруженията*, CDL-AD(2019)002, параграфи 122-127.

80 Виж, например, СДИПЧ и Венецианската комисия, *Украйна - Съвместно становище относно законопроект № 6674 за въвеждане на изменения в някои нормативни актове, за да се гарантира прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените сдружения и използването на международна техническа помощ и относно законопроект №6675, който въвежда изменения в Данъчния кодекс на Украйна, за да гарантира прозрачност на финансовата дейност и използването на международна техническа помощ*, CDL-AD(2018)006-е, параграф 44; и Становище на Експертния съвет по законодателство за НПО относно унгарския законопроект за прозрачност на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина, параграф 46. Виж също Венецианска комисия, *Доклад за финансирането на сдруженията*, CDL-AD(2019)002, параграфи 122-127.

81 Пак там. *Съвместни насоки относно свободата на сдружаване*, параграф 98.

82 Пак там. *Съвместни насоки относно свободата на сдружаване*, параграф 182, и *Достъп до ресурси*, параграф 47. Виж също Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, *Писмо OL RUS 16/2022 от 30 ноември 2022 г., адресирано до Руската федерация относно Федерален закон №121-FZ от 20 юли 2012 и последващите изменения, с. 3 и 7, в които Специалният докладчик изрично отбелязва „несъразмерния ефект [от законодателството за чуждестранните агенти] върху гражданските организации и по-специално тези, които работят за зачитане на правата на човека, демокрацията, отчетността и правата на маргинализираните групи, които често зависят от чуждестранни средства за подкрепа на своите дейности“*, както и „особено силния парализиращ ефект от определянето на „чуждестранен агент“ на защитници на правата на човека, активисти и граждански организации, включително тези, които защитават и подкрепят правата на ЛГБТИ+ хора.“



именно без легитимна цел, необходимост и пропорционалност.<sup>83</sup> Съдът на ЕС изрично постанови, че „тази разлика в третирането в зависимост от това дали разглежданата финансова подкрепа е с произход от страната или е „чуждестранна“ [относно сдруженията и фондациите от друга държава членка или трети страни], а следователно и в зависимост от мястото, където пребивава или където е седалището на предоставящите я физически или юридически лица, представлява обаче непряка дискриминация на основание гражданство.<sup>84</sup> Както също се подчертава в предишни съвместни становища на СДИПЧ-Венецианската комисия, това, че финансирането на дадено сдружение е от чужбина не представлява само по себе си легитимна причина за диференцирано третиране.<sup>85</sup> Резолюция 22/6 на Съвета по права на човека към ООН относно защитата на защитниците на правата на човека призовава държавите да гарантират, че „ограниченията относно произхода на възможните финансови средства не са наложени дискриминационно“ и, че „нико един закон не би криминализирал или делегитимирал дейностите в защита на правата на човека въз основа на географски произход на финансирането за тях.“<sup>86</sup> В тази насока, специалният докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване изрично подчерта, че наративите, които заклеймяват гражданското общество и протестиращите като „чуждестранни агенти“ и „агенти на чуждо влияние“ са средство за стигматизация, което се използва за делегитимиране на активистите и сдруженията, които работят за защита на правата на човека.<sup>87</sup> Без допълнителна обосновка за въвеждането на подобни разлики в третирането, въз основа на чуждестранния произход на финансирането и на друга подкрепа, това би изглеждало в противоречие със забраната за дискриминация, заложена в международните инструменти.<sup>88</sup>

46. Въпросът за дискриминационното третиране на определени категории сдружения/организации въз основа на чуждестранния произход на тяхното финансиране е нужно да бъде анализирано и от гледна точка на секторната справедливост, което означава, че мерките, които са приложими към сдруженията не следва да бъдат по-строги от тези, които се прилагат обикновено към бизнес и

83 Виж, например, *Бележка на СДИПЧ относно антидискриминационното законодателство и добрите практики в региона на ОССЕ* (2019), параграф 56. Виж също Европейски съд по правата на човека, дело *Жданов и други срещу Русия (Zhdanov and Others v. Russia)*, № 12200/08, от 16 юли 2019 г., параграф 178 по отношение на различното третиране на сдружения, и отказа те да бъдат регистрирани, в което Съдът счита, че различията в третирането на лица в сравнително еднакви ситуации „е дискриминационно, ако няма обективно и разумно основание; с други думи, ако не преследва легитимна цел или ако липсва пропорционалност между използваните средства и търсената цел“. Виж също Съд на ЕС, *Комисията срещу Унгария*, Дело С-78/18, от 18 юни 2020 г., в което СЕС постановява, че „разликата в третирането в зависимост от това дали разглежданата финансова подкрепа е с произход от страната или е „чуждестранна“, а следователно и в зависимост от мястото, където пребивава или където е седалището на предоставящите я физически или юридически лица, представлява обаче непряка дискриминация на основание гражданство [...] тъй като установяват разлика в третирането, която не съответства на обективна разлика в положението“ и стига до заключението, че „Унгария е въвела дискриминационни, неоправдани и ненужни ограничения за чуждестранните дарения за организациите на гражданското общество“. Виж също Венецианска комисия, Унгария – Становище относно законопроекта за прозрачност на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина, CDL-AD(2017)015, параграфи 33-34.

84 Съд на ЕС, *Комисията срещу Унгария*, Дело С-78/18, от 18 юни 2020 г., параграф 62.

85 Виж също СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации, от 12 юни 2023 г.*, параграф 33; *Съвместно междинно становище относно законопроекта, който внася изменения в закона за нестопанските организации и в други нормативни актове на Киргизката република*, CDL-AD(2013)030, параграф 54, позовавайки се за сравнение на Европейския съд за правата на човека, дело *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia*, № 72881/01, от 5 октомври 2006 г., параграфи 81-86, в което Съдът се въздържа да приеме чуждестранния произход на нестопанската организация като легитимна причина за различно третиране. Виж също Венецианската комисия, *Руска федерация - Становище относно съответствието с международните стандарти за права на човека на редица закони, внесени в Руската дума между 10 и 23 ноември 2020 г.*, за изменение на законите, които засягат към „чуждестранни агенти“, CDL-AD(2021)027, параграф 34.

86 A/HRC/RES/22/6, 21 март 2013 г., параграфи 5 и 9.

87 Виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, *Доклад от 2024 г.* A/79/263, от 31 юли 2024 г. параграфи 39-40.

88 Виж СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно междинно становище относно законопроекта, който внася изменения в закона за нестопанските организации и в други нормативни актове на Киргизката република*, CDL-AD(2013)030, раздел 3. В това отношение, Съвместните насоки отбелязват: „макар чуждестранното финансиране на неправителствените организации да може да даде основание за някои основателни притеснения, правилата следва да бъдат разработени така, че да отговорят на тези притеснения с други средства, а не чрез пълна забрана или други крайно ограничителни мерки“; виж *Съвместни насоки относно свободата на сдружаване* на СДИПЧ и Венецианската комисия, (2015), параграф 219.

търговски дружества.<sup>89</sup> Както се подчертава в Съвместните насоки на СДИПЧ и Венецианската комисия относно свобода на сдружаването, сдруженията не следва да бъдат задължавани да предоставят повече доклади и информация в сравнение с други юридически лица като бизнесите; трябва да се гарантира равнопоставеността между различните сектори.<sup>90</sup>

47. С оглед на гореизложеното, тъй като на законопроекта му липсва подходяща обосновка за разликите в третирането въз основа само на чуждестранния произход на финансирането и друга подкрепа, той най-вероятно би бил счетен за дискриминационен.

#### 4. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ТЕРМИНА „ЧУЖДЕСТРАННИ АГЕНТИ“ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ПРОЕКТОЗАКОНА

##### 4.1. Индивидуален обхват

48. За целите на оценката на законосъобразността на дадено ограничение, законите трябва не само да съществуват формално и да бъдат достъпни, но също така да бъдат ясни и предвидими.<sup>91</sup> Като такива, те следва да бъдат формулирани с достатъчна степен на точност, за да позволят на всеки – ако е необходимо, с подходящия правен съвет – да може да предвиди до разумна степен в дадени обстоятелства, последиците, които определено поведение би имало.<sup>92</sup> Другите елементи, които следва да се вземат предвид за оценка на предвидимостта на нормативните разпоредби включват например: наличността на административни насоки, които разясняват как властите биха тълкували определени термини/ограничения, предвидени в закона или съществуването на стабилна, последователна и предвидима съдебна практика по този въпрос от страна на местните съдилища.
49. Някои от термините, използвани в законопроекта – например понятието „политически дейности“, „чужди идеологии“, „формиране на обществено мнение“, „упражняване на влияние“, „всяка материална подкрепа [...] получена пряко или косвено от чужбина“ – са твърде широко формулирани и неясни и не съответстват на принципа за правна сигурност и предвидимост на законодателството. В резултат, това може да доведе до широко, избирателно и произволно тълкуване и неограничена власт на действие от страна на държавните органи, които отговарят за прилагане на законодателството,<sup>93</sup> като така поставят гражданското общество в риск от политически мотивирани ограничения и преследване.<sup>94</sup>
50. Член 4 от проектозакона определя „физическите лица“ и „юридическите лица“, които попадат в обхвата на проекта. Член 4 изброява конкретен вид юридически лица, които попадат в обхвата на законопроекта като неправителствените организации, сдружения и партии (вероятно се има предвид „политически партии“). Същевременно, други разпоредби предлагат определения, които често включват изключения или частични определения. Обяснителната бележка също така се позовава на тези групи, като

89 Виж, например, Специалния докладчик на ООН относно правата на мирни събрания и сдружавания, Доклад от 2013 г., A/HRC/23/39, 24 април 2013 г., параграф 24.

90 Виж Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграфи 156 and 225.

91 Виж, например, Европейски съд по правата на човека, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022, параграф 90; дело *Maestri v. Italy* [GC], №39748/98, от 17 февруари 2004 г., параграф 30; и дело *The Sunday Times v. the United Kingdom*, № 6538/74, от 26 април 1979 г., параграф 49.

92 Виж, например, Европейски съд по правата на човека, дело *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France*, №71251/01, от 7 юни 2007 г., параграфи 40-42.

93 Виж ЕСПЧ, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022 г., параграфи 107-112.

94 Виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, Писмо OL/RUS/16/2022 от 30 ноември 2022 г., адресирано до Руската федерация относно Федерален закон №121-FZ от 20 юли 2012 и последващите изменения, с. 3.

- посочва организациите на медиите и субектите, учредени съгласно правото на сдружаване – сдружения и фондации в частна или обществена полза – като основни цели на проектозакона.
51. Съгласно раздел § 1 (2) от Допълнителните разпоредби, „чуждестранен агент“ се определя като „...*физическо или юридическо лице, което осъществява дейности, посочени в член 3, параграф 1, което получава парични средства или други материални помощи от чуждестранни източници, пряко или косвено във връзка с упражняваната от тях дейност, посочена в член 3, параграф 1... .*“ По подобен начин, съгласно разглеждания законопроект, дали една нестопанска организация, медия или физическо лице ще бъдат смятани за „чуждестранен агент“ или не по смисъла на закона, остава в неограничената власт на държавата, а организациите и отделните граждани биха имали малко предварително знание за това кои дейности биха ги поставили в обхвата на действието на закона. **Следователно, неясната и прекалено широка формулировка, както се съдържа в раздел § 1 (2) от Допълнителните разпоредби не е „ясна и предвидима“ и може да не е в съответствие с изискванията за качеството на законодателството, произтичащи от международните инструменти за защита на правата на човека.**
  52. Член 3, алинея втора от законопроекта определя дадени лица, които са изключени от обхвата на закона, което включва организации, които извършват дейности в областта на здравеопазването и здравните грижи, спортни клубове, религиозни организации, финансови институции и търговски дружества, обект на лицензи, с изключение на медийните компании. Разпоредбата също така изключва дейности, финансирани със средства на ЕС. Подобни изключения предполагат, че законопроектът все пак се отнася до широк кръг юридически лица, включително сдружения и независими медии, особено като се има предвид обхватът на дейностите в закона, обяснени по-долу. Законопроектът изглежда, че се прилага и към търговски компании и друг тип юридически субекти, като например университетите.
  53. Член 5 въвежда още една допълнителна категория физически лица в приложното поле на закона: тези, свързани с чуждестранни агенти. За свързани лица се смятат учредителите, представляващите и участващите в управлението на организации, определени като „чуждестранни агенти“, както и собствениците, съдружниците, представляващите и лицата в управителните органи на търговски дружества, определени като „чуждестранни агенти“. Освен това, разпоредбите се отнасят до физически лица, които получават плащания или безвъзмездна материална помощ от лица, определени като „чуждестранни агенти“ с цел финансиране на упражнявана от тях дейност по член 3, алинея първа.
  54. Това създава изключително широк кръг от потенциални субекти, които попадат в обхвата на законопроекта без ясно или изчерпателно определение. Двусмислените термини като „съдружници в организацията, определена като чуждестранен агент“ остават неопределени, което създава съществен риск за произволно и избирателно прилагане. В допълнение, включването на учредителите като вероятни „чуждестранни агенти“ повдига въпроса за обратно действие. Организациите може да са били учредени преди много години и техните учредители може отдавна да не са част от управлението. Прилагането на законопроекта спрямо тези лица с обратно действие има вероятност да противоречи на принципите за законосъобразност (вижте също параграфи 111-113 по-долу относно обратното действие на законопроекта).
  55. Създаването на специален режим на регулиране за организациите и физическите лица, които получават чуждестранно финансиране или имат някакви връзки с чуждестранни субекти повдига сериозни опасения относно легитимността на налагането на такива изисквания единствено въз основа на чуждестранния произход на финансирането или

подпомагането. Подобен подход рискува да наруши принципите на равнопоставеност и недискриминация, както и да подкопае легитимните дейности на гражданските организации и други субекти, които работят добросъвестно.

56. В резултат, определенията, които се използват за субекти и физически лица в обхвата на законопроекта може да доведат до широки или произволни тълкувания, както и до неограничена власт от страна на държавните органи, отговорни за прилагане на законодателството,<sup>95</sup> като така съществува риск функционирането на гражданското общество да бъде изложено на политически мотивирани ограничения и репресии.<sup>96</sup>

## 4.2. Дейности

57. Първото условие, за да бъде определен някой като „чуждестранен агент“ е физически или юридически лица да извършват определен вид дейности. Обяснителната бележка предполага, че тези дейности основно целят да „окажат влияние върху общественото мнение.“ Член 1 на законопроекта дава широко определение на тези дейности като такива, които са свързани с информирането на обществеността, дейностите по занятие по формиране на общественото мнение и публично разпространяване на мнения и позиции като основна дейност чрез средствата за масово осведомяване. Член 3, алинея първа от законопроекта отбелязва, че се прилага за (1) публично разпространение на информация чрез средствата за масово осведомяване; (2) извършване на разяснителни, обучителни, информационни, агитационни и други кампании; (3) предоставяне на социални, потребителски или други услуги, свободно или по силата на закон или други нормативни актове, както и при всяка друга дейност с нестопанска цел в частна или обществена полза; (4) и реализация на проекти, насочени или засягащи отделни социални групи от обществото.
58. Според член 3, алинея втора, дейностите, финансирани със средства от ЕС са изключени от приложното поле на закона, както и дейности, извършвани от организации, заети в областта на здравеопазването и здравните грижи, спортни клубове, религиозни организации, финансови институции и търговски дружества, подлежащи на лицензионен режим, с изключение на медийните компании.
59. На практика, дейностите, изброени в член 3, алинея първа ще обхванат предимно тези, извършвани от НПО и медиите. В сравнение, други закони за „чуждестранните агенти“ или подобни актове обикновено изискват субектите да се занимават с широко определените „политически дейности“ като предпоставка за определянето им като „чуждестранни агенти“.<sup>97</sup> Този термин е силно критикуван от международни организации и съдилища, които отбелязват широкия и „неясен по своята същност“ термин „политически дейности“, както и възможността той да бъде тълкуван по обширен и непредвидим начин, като така може да обхване всяка форма на общественост застъпничество по изключително широк кръг от теми, което е в противоречие с изискването да бъде „предвидено от закона“.<sup>98</sup>
60. В настоящата ситуация обхватът на дейностите в приложното поле на законопроекта изглежда дори по-широко и покрива много широк кръг от дейности, извършвани от физически и юридически лица. Макар дейностите, които могат да бъдат определени

95 Виж Европейски съд по правата на човека, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022 г., параграфи 107-112.

96 Виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, *Писмо OL RUS 16/2022 от 30 ноември 2022 г., адресирано до Руската федерация относно Федерален закон №121-FZ от 20 юли 2012 и последващите изменения*, с. 3.

97 Виж Бележката на СДИПЧ от 2023 г., параграфи 67-69.

98 Виж Европейски съд по правата на човека, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022 г., параграфи 97-100; и Бележката на СДИПЧ, параграфи 67-69 и препратките в нея, от 2023 г.; *Становище относно съответствието с международните стандарти за права на човека на редица закони, внесени в Руската дума между 10 и 23 ноември 2020 г., за изменение на законите, които засягат към „чуждестранни агенти“*, CDL-AD(2021)027, параграф 81.

като „политически“ при определени условия изглежда са обхванати в точка (1) и (2) от член 3, алинея първа, включването на точка (3) и (4) значително увеличава обхвата на законопроекта, като включва много по-широк кръг. Конкретно, във втората част на точка (3), която гласи, че законопроектът е приложим към „всяка друга нестопанска дейност в частна или обществена полза“, дава възможност за прекалено широко тълкуване. Както се вижда при други юрисдикции, където закони за чуждестранните агенти с подобни разпоредби са приети, такива неясни и широки определения доведоха до произволно прилагане и позволиха на властите да нарочват избирателно различни субекти и лица, свързани с граждански, социални или обучителни дейности под претекст регулиране на чуждото влияние. **Поради широкия и изключително неясен обхват и терминология, списъкът с дейностите в обхвата на законопроекта вероятно ще доведат до несъразмерна намеса в същината на правата на свобода на сдружаване, свобода на изразяване, както и свобода на медиите.** Това е особено валидно за новите задължения за регистрация и отчетност, както и мониторингът от държавните власти, тъй като може да доведе до допълнителни разходи и да е необходимо пренасочването на ресурси, нужни за изпълнението на дейностите на дадена организация. Освен това, широкообхватната терминология, използвана в законопроекта ще бъде в противоречие със самата същност на свободата на медиите, тъй като ще подкопае дейността на независимите медийни организации, ще ограничи свободата на словото и ще упражни контрол върху общественото мнение.

### 4.3. Чуждестранно финансиране

61. Второто условие за определяне на някого като „чуждестранен агент“ е получаването на чуждестранно материално подпомагане. Член 6, алинея първа от законопроекта гласи, че за материално подпомагане се считат всякакви парични средства или всяка безвъзмездна помощ, получени *пряко или косвено* от чужбина. Това подпомагане може да е с произход от чужди правителства, чуждестранни държавни предприятия, чужденци, чуждестранни търговски дружества, чуждестранни фондации, чуждестранни организации с нестопанска цел, чуждестранни граждански дружества или други обединения към местни лица, които са свързани с упражняването на дейности по член 3, алинея първа. Съгласно член 6, алинея първа материалното подпомагане може също така да приеме формата на нематериални услуги като обучения, семинари, образователни курсове и програми, социални дейности или проекти. Освен това, член 6, алинея трета уточнява, че под средства се разбира и всяка материална облага, която има парично изражение. Само няколко вида средства не се зачитат, като тези от търговски сделки, дарения за медицинско лечение, обучение и хазарт с паричен характер (член 6, алинея първа) и плащания с източник на финансиране от средствата на Европейския съюз (член 6, алинея четвърта). Според раздел § 1 (2) от Допълнителните разпоредби, „чуждестранен агент“ се определя като „...това физическо или юридическо лице, извършващо дейности по член 3, алинея първа, което получава парични средства или други материални помощи от чуждестранни източници, пряко или непряко във връзка с упражняваната от тях дейност по член 3, алинея първа...“.
62. Следователно, законопроектът може да се отнася до много широк спектър от не само финансова помощ пряко получена от чужбина, но също така и до тази, получена чрез посредници, които превеждат средства до местни физически или юридически лица или всякакъв вид неясно и широко дефинирана материална помощ, получена *пряко или косвено* от чужбина.
63. В делото на *Екозащита*, относно термина „чуждестранно финансиране“, използвано от руското законодателство, който е подобен на този използван в законопроекта, ЕСПЧ отбелязва, че: „[л]ипсата на ясни и предвидими критерии дава на властите



неограничена власт да твърдят, че организациите, подали жалба, са получавали „чуждестранно финансиране“, без значение колко отдалечена или слаба е била връзката с предполагаемия „чуждестранен източник“; следователно той постановява, че физическите лица „не са имали способност да преценят с достатъчно ниво на предвидимост какъв тип помощ и какви източници на финансиране биха се квалифицирали като „чуждестранно финансиране“ за целите на регистрацията като „чуждестранен агент“ и че така се дава възможност „за неговото прекалено широко и непредвидимо тълкуване в практиката, [и че това ]не отговаря на критериите за „качество на законодателството“.<sup>99</sup> Въпросът дали нестопанска организация се счита за „чуждестранен агент“ по смисъла на руското законодателство или не, остава в прерогативите на руските власти, като по този начин организациите имат ограничена предварителна информация кои дейности биха ги поставили в обхвата на закона и кои не. Включването, както на прякото, така и на косвеното финансиране, разширява неограничено вероятния обхват на законопроекта и на засегнатите субекти, което и затруднява адекватното му прилагане. По отношение на измененията от 2020 г. относно „чуждестранните агенти“ в Руската федерация, които въведоха понятието косвено финансиране, Венецианската комисия изказа опасения, като заяви, че: „е спорно защо определението за „чуждестранно финансиране“ е разширено и включва косвени средства, получени от руски граждани или организации, които самите те са получили от чужбина или са действали като посредници.“<sup>100</sup>

64. С оглед на гореизложеното, неясната и прекалено широка формулировка, залегнала в член 6 и в раздел § 1 (2) от Допълнителните разпоредби в този си вид не е „ясна и предвидима“ и може да не е в съответствие с изискванията за качество на закона, произтичащи от международните инструменти за защита на правата на човека.
65. Разпоредбата, която гласи, че средствата може да бъдат получени и чрез нематериални услуги като обучения, семинари, образователни курсове и програми или социални дейности или проекти е подобна на концепцията за „методологическа подкрепа“, въведена с измененията на законите относно „чуждестранните агенти“ в Руската федерация от 2020 г., чието въвеждане беше широко критикувано от международни организации.<sup>101</sup> По смисъла на това определение, всяко взаимодействие с чуждестранен субект може да бъде счетено за „чуждестранно финансиране“.
66. Декларацията на ООН за защитниците на правата на човека гласи че: „всеки има правото, индивидуално или съвместно с други лица, да търси, получава и ползва ресурси, за да изразява целите за насърчаване и зачитане на правата на човека и основните свободи с мирни средства, съгласно член 3 от настоящата декларация“.<sup>102</sup> Правото на достъп до средства следва да бъде упражнено съгласно нормативната рамка на местното законодателство, при условие, че това законодателство е в съответствие с международните стандарти за защита правата на човека.<sup>103</sup>
67. Член 7 поставя праг за задължителна регистрация на физическо или юридическо лице като „чуждестранен агент“. Всеки индивидуален субект или организация, които попадат в обхвата на законопроекта ще бъде задължен да декларира получаването на

99 Пак там. ЕСПЧ, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, параграфи 110 и 112.

100 Венецианска комисия, *Руска федерация – Становище относно съответствието с международните стандарти за права на човека на редица закони, внесени в Руската дума между 10 и 23 ноември 2020 г., за изменение на законите, които засягат към „чуждестранни агенти“*, CDL-AD(2021)027-е, от 6 юли 2021 г., параграф 57.

101 Виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, *Писмо OL RUS 16/2022 от 30 ноември 2022 г., адресирано до Руската федерация относно Федерален закон №121-FZ от 20 юли 2012 и последващите изменения*, с. 3. Виж също Венецианската комисия, *Руска федерация – Становище относно съответствието с международните стандарти за права на човека на редица закони, внесени в Руската дума между 10 и 23 ноември 2020 г., за изменение на законите, които засягат към „чуждестранни агенти“*, CDL-AD(2021)027, параграф 52.

102 Декларация на ООН относно правото и отговорността на физическите лица, групите и органите в обществото да насърчават и опазват универсално признатите права на човека и основни свободи (отгук нататък наричана накратко „Декларация на ООН за защитниците на правата на човека“), от 9 декември 1998 г., приета единодушно от Общото събрание на ООН (A/RES/53/144). Член 13.

103 Пак там. член 3.

- чуждестранно финансиране, когато размерът на сумата достигне 1 000,00 лв. (приблизително 510 евро). Този праг е необосновано нисък, дори в сравнение с подобни законодателни текстове, и вероятно това би засегнало много граждани, а още повече организации. Също така може да се постави въпроса дали финансовият праг, който задейства прилагането на задължението за регистрация отговаря на предполагаемата опасност за политическите и икономическите интереси на страната, която се посочва от авторите на законопроекта.<sup>104</sup> Например, законопроектът може да се задейства към физическо лице, което е получило сумата от 510 евро от роднина или приятел, които пребивават в чужбина, и което по-късно е изразило мнение по тема от обществен интерес или е участвало в протест на живо. Освен това, остава неясно как размерът на „чуждестранно финансиране“ трябва да бъде изчислена, когато средствата са получени чрез нематериални услуги, като обучения, семинари, образователни курсове, социални дейности или проекти, както се посочва в член 6, алинея първа.
68. Решението на Съда на ЕС по делото срещу Унгария е особено важно за анализа на законопроекта в България, тъй като и двете държави са членки на Европейския съюз. В своята оценка относно предишния закон в Унгария за прозрачността на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина, Съдът определя, че мерките, които са въведени, са дискриминационни. По-конкретно, Съдът посочва, че законът в Унгария постановя, пряко или косвено, разлики в третирането между местните и трансграничните движения на капитали, което не съответства на обективната разлика в обстоятелствата.<sup>105</sup> Съдът заключава, че законът в Унгария представлява „ограничение на свободата на движение на капитали, забранено от член 63 на ДФЕС, освен ако това ограничение е обосновано в съответствие с Договора за функциониране на ЕС и съдебната практика.“<sup>106</sup>
69. Законопроектът автоматично свързва „наличието на пряко или косвено получаване на материално подпомагане“ от чуждестранни източници за определени дейности с това да бъдеш „чуждестранен агент“. Това изглежда произволно, тъй като фактът, че дадена организация получава финансиране от външни източници не може само по себе си да означава, че представлява „канал за чуждестранни държавни или корпоративни интереси“ или че е „проводник на чуждестранни държавни или корпоративни интереси“ (както се посочва в Предварителната оценка на въздействието, параграфи 1 и 3). Както се посочва в Съвместното становище на СДИПЧ и Венецианската комисия относно законопроект в Република Сръбска, предположението, „че самото получаване на финансиране от страна на неправителствени организации или друг тип подпомагане от чужбина, поражда презумпцията за някакви форми на упражняване на влияние или контрол върху работата на получаващия финансиране от страна на донора [...] е неоправдано.“<sup>107</sup>
70. Това категоризиране може дори да застраши самото съществуване на неправителствени организации и медии, в случаите когато те трябва да избират между отказа от чуждестранно финансиране или друга подкрепа, или да бъдат подложени на нови ограничения и задължения, които са свързани с получаването на чуждестранно финансиране, както и да се справят с последствията от забраните за извършването на изключително широк кръг от дейности, както и нуждата да се предвидят допълнителни финансови и човешки ресурси, за да се гарантира спазването на новите нормативни изисквания. Подобни задължения може да окажат особено отрицателно въздействие

104 Съд на ЕС, *Комисията срещу Унгария*, Дело С-78/18, от 18 юни 2020 г., параграф 94, в което Съдът е счел, че „финансовите прагове, чието достигане представлява условие за прилагане на разглежданите задължения по Закона за прозрачността, очевидно не съответства на хипотезата на достатъчно сериозна заплаха към основен обществен интерес, която тези задължения имат за цел да предотвратят.“

105 Съд на ЕС (СЕС), *Комисията срещу Унгария*, Дело С-78/18, от 18 юни 2020 г., параграф 53.

106 Съд на ЕС, *Комисията срещу Унгария*, Дело С-78/18, от 18 юни 2020 г., параграф 65.

107 Виж СДИПЧ и Венецианската комисия, *Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации*, 12 юни 2023 г., параграф 27.



върху сдруженията, които защитават правата на човека или тези, които се занимават с предоставяне на услуги (като например: помощ при бедствия, здравеопазване или опазване на околната среда) или върху по-малки медии с ограничен институционален и финансов капацитет. В случая на тези организации достъпът до ресурси е важен не само за тяхното съществуване, по принцип, а и за упражняването на правата на човека от страна на ползвателите на работата на тези сдружения<sup>108</sup>, както и за плурализма на медийните източници, включително местни и хиперлокални медии. Тези нови задължения също така има опасността да създадат стигматизиращ ефект, дори когато изглеждат неутрални, особено когато други сдружения не са принудени да се регистрират като „чуждестранни агенти“, нито да включват обозначението „чуждестранен агент“ във всички свои комуникационни материали. Последствията от приемането на задължения от такъв характер може да принуди организациите да избират между това да продължат своята дейност като приемат чуждестранно финансиране и товара, и стигмата, които са свързани с обозначаването „чуждестранен агент“ или да ограничат значително своите дейности поради недостатъчно местно финансиране или, съответно, неговата пълна липса.

71. С оглед на гореизложеното, въвеждането на нови задължения и ограничения, наложени на **организации и отделни граждани**, свързани с получаването на финансиране (средства или друго **материално** подпомагане) от „източници от чужбина“ ще доведат до ограничение на упражняването на **правата на свобода на сдружаване и свобода на изразяване, както и свободата на медиите. Подобно ограничение вероятно ще бъде определено като ненужно и несъразмерно.** Макар тези ограничения да не забраняват изрично получаването на определен тип финансиране или подпомагане, законопроектът неизбежно ограничава възможността на организациите да търсят, получават и използват ресурси от разнообразни източници, включително чуждестранни и международни, което, както бе споменато преди в текста, е основна част от правото на свобода на сдружаване. Именно заради това, новият режим на регистрация, публично оповестяване и другите задължения и забрани, които се въвеждат със законопроекта следва да съответстват на строгите изисквания, наложени от международното законодателство по правата на човека и следващите раздели на това Становище разясняват подробно съответствието им с изискванията за законосъобразност, необходимост, пропорционалност и недискриминация.

## 5. ИЗИСКВАНИЯ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ

72. Съгласно член 7 от законопроекта, към Министерството на правосъдието ще се създаде публичен електронен регистър за чуждестранните агенти. Всяко физическо или юридическо лице, попадащо в приложното поле на законопроекта ще бъде длъжно да декларира, че получава чуждестранно финансиране в 15-дневен срок, след като размерът на получените от него средства достигне размер на сумата от 1 000,00 лв. (приблизително 510 евро). Както физическите, така и юридическите лица ще бъдат отговорни за своята регистрация.
73. След достигане на определения праг, те трябва да подадат декларация, която съдържа различни подробности, включително лични данни за физическото или юридическото лице (и неговите управителни органи), както и подробна информация за всяка дейност по смисъла на член 3, алинея 1, която деклараторът в момента извършва или има намерение да извършва. Що се отнася до самото чуждестранно финансиране,

108 ООН, Доклад на Специалния докладчик относно правата на свобода на мирните събрания и сдружаване, A/HRC/23/39, от 24 април 2013 г., параграф 9.

- деклараторът трябва да разкрие източника на финансиране, размера на получената материална облага, датата на получаване, основание за получаване.
74. Министерството на правосъдието в 7-дневен срок от получаването на декларацията ще уведоми Агенцията по вписванията или Регистър БУЛСТАТ, като след това в регистъра ще се добави текста „чуждестранен агент“ към съответните данни на организацията. Добавката „чуждестранен агент“ може да бъде заличена от регистъра след изтичане на петгодишен срок от регистрацията, след последното уведомление, ако няма последващо чуждестранно подпомагане в рамките на този период.
75. Тъй като задължението за регистрация като „чуждестранен агент“ се задейства при достигането на относително нисък праг на материално подпомагане, физическите и юридическите лица са задължени да следят отблизо и непрестанно да оценяват всички форми на получено подпомагане с чуждестранен произход, за да се определи конкретния момент на достигане на този праг – изключително обременяващо изискване. Тази административна тежест се усложнява допълнително от строгия 15-дневен срок за регистрация, който е наложен при достигане на прага.
76. Изискването да се информира органа по регистрация за основанието на прихода или разхода, дали с произход от България или външни източници, също изглежда да налага предприемането на голямо упражнение по оценка, което фундаментално противоречи на свободата на сдруженията да следват своите законни цели и дейности. Законопроектът разписва широка власт на Министерството на правосъдието, за да осъществи: „методическо ръководство и контрол на дейностите, свързани с регистрацията на чуждестранните агенти, издаването на справки и други...“ (член 10). Освен това, законопроектът не съответства на презумпцията за законност на дейностите на сдруженията, заложен в Принцип 1 на Насоките относно свобода на сдруженията на СДИПЧ и Венецианската комисия.<sup>109</sup>
77. От друга страна, по отношение на определени видове сдружения, а именно, политическите партии, регулирането им и публичното разкриване на произхода на средствата и самоличността на донорите е оправдано с оглед на факта, че те изпълняват важни демократични функции.<sup>110</sup> Може да съществува също и легитимна необходимост да се гарантира прозрачността на собствеността на медиите, особено в сектора за телевизионно и радио предаване, но регулирането никога не бива да бъде ограничено до медиите, които получават чуждестранно финансиране и да изключва тези със собственици местни лица и следва да се тълкува в съответствие с установените международни стандарти в тази област.
78. Изискването да се предоставят на държавните власти и/или на обществеността информацията относно получените средства и как те са разходвани може също да бъде легитимно в случаите на получаване на публично финансиране на сдруженията.<sup>111</sup> На сдруженията може да се наложат някои „задължения за публично оповестяване“ относно информацията как получените публични средства са разходвани, но дори и да става дума само за този случай, задължението не следва да обхваща цялото финансиране и другите видове подпомагане, включително и от частни донори. Освен това, тези задължения за деклариране не бива да налагат неоправдана и скъпоструваща тежест върху сдруженията, и като минимум, трябва да бъдат пропорционални на размера на полученото публично подпомагане.<sup>112</sup>

109 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, (2015), Принцип 1 (параграф 26). Виж също Препоръка CM/Res(2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа, приета на 10 октомври 2007 г., параграф 67, която гласи: „Дейностите на НПО трябва да са счестени за законни, освен ако не са налице доказателства за

110 Виж СДИПЧ и Венецианската комисия, *Насоки за регулиране на политическите партии* (второ издание, 2020 г.), параграфи 207-231.

111 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия, (2015), para. 226.

112 *Пак там.* Съвместни насоки относно свободата на сдружаване (2015 г.), параграф 226.

79. Изглежда, че декларацията, която се подава към Регистъра ще изисква данни за всеки донор и размер на предоставените средства, без да се указва минимален праг, което означава, че физическото или юридическото лице, които подават тази декларация ще са задължени да декларират всички получени средства, без значение на размера, дори малки суми, като това ще доведе до значителна тежест за засегнатите физически лица и организации.<sup>113</sup> Освен това, задълженията се прилагат към физическите и юридическите лица независимо от техния размер и обхват на действие, и на пръв поглед, изглеждат обременяващи и скъпи, особено като се има предвид вече съществуващите задължения в националното законодателство. Както се посочва в Насоките относно свобода на сдружаване, „(д)ържавата не трябва да изисква от сдруженията, а да ги насърчава и да улеснява да бъдат отчетни и прозрачни“. Съответно, като друга възможност, държавните власти биха могли да насърчат сдруженията да информират сами обществеността за произхода на техните средства като ги декларират сами.
80. Както бе изложено по-горе, дори основанието за регистрация и самата процедура да изглеждат като обикновено административно условие, степента на подробности и на изисквани данни изглежда ненужна за посочените цели, освен че е потенциално обременяваща и скъпа, особено за по-малките организации. Това може на свой ред сериозно да изчерпи капацитета им за осъществяване на основните им дейности. Обхватът на изискваната информация също така налага организациите да имат необходимата правна, финансова и административна подкрепа и да отделят време, за да съберат тази информация.
81. По-конкретно, законопроектът изисква да се декларират имената на донора(ите), както и „личните данни на лицата в органите за управление“ на получателите, но също и „[п]одобна информация за всяка дейност по смисъла на член 3, алинея първа, включително и от политически характер, която деклараторът извършва или има намерение да извършва“, не само с употребата на „чуждестранно финансиране“, а финансирани от всички източници.
82. Регистърът, също така, ще включва данни за адресите на физическите лица, смятани за „чуждестранни агенти“. Не е ясно защо се изискват лични данни, за да се изясни дали даден субект преследва чужд интерес. Освен това, количеството лични и потенциално конфиденциални данни, които се изискват, изглежда прекалено широко и може също да съдържа чувствителна информация, която е предмет на адвокатска или търговска, или банкова тайна, или попада под правото на журналистите да не разкриват своите източници, особено като се вземе предвид широкият обхват на член 3, алинея първа от законопроекта. Да се изисква предоставянето на такива данни изглежда нерелевантно и по-скоро би нарушило правото на зачитане на личния живот на засегнатите лица. Това ниво на подробности поражда допълнителни опасения относно зачитането на личния живот, както и сигурността и безопасността, особено що се отнася до това, че има достъп до чувствителна информация от страна на обществеността и може да се злоупотреби с нея от трети страни.<sup>114</sup>
83. Член 7, алинея пета от законопроекта предвижда, че всяко лице може да поиска достъп до данните, публикувани в Регистъра, макар да не е ясно какъв тип данни ще са

113 СДИПЧ, Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на прозрачността на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Законали за чуждестранните агенти или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека (25 юли 2023 г.)“, параграф 100. Виж също СДИПЧ и Венецианската комисия Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации, 12 юни 2023 г., параграф 57.

114 СДИПЧ, Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на прозрачността на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Законали за чуждестранните агенти или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека (25 юли 2023 г.)“, параграф 102.

- налични относно „чуждестранните агенти“ и дали всички предоставени данни при регистрацията ще бъдат оповестени.
84. Както е познато от подобен тип законодателство от други страни, „законите за чуждестранните агенти“ често изискват от физическите лица и организациите да разкриват подробна информация за техните дейности, източници на финансиране и донори, включително и чувствителна финансова информация.<sup>115</sup> Публичното разкриване може да изложи лични данни за членове, поддръжници, екип и дарители, което да доведе до евентуална стигматизация, тормоз, или преследване, от държавни и недържавни субекти, а това може да спре други лица да даряват или да подкрепят по друг начин тези лица и организации в бъдеще. Макар законопроектът да не конкретизира кои данни от документите за регистрация ще бъдат публични, и също така посочва, че ще се спазва принципа за защита на личните данни в съответствие с действащото законодателство (член 7, алинея 3) при публикуване на такава информация, това все още остава сериозен повод за загриженост.
85. В неотдавнашното решение на ЕСПЧ по делото *Кобалия и други срещу Русия (Kobaliya and Others v. Russia)*, Съдът също така се произнесе относно правото на зачитане на личния живот. Отбелязва, че обозначаването на индивидуалните жалбоподатели като „чуждестранни агенти“ има множество последствия върху техния личен и професионален живот. След тяхното обозначаване, имената на жалбоподателите, както и техните дати на раждане, данъчен номер и номер за социално осигуряване са публикувани онлайн на интернет страницата на Министерството на правосъдието. Въпреки че такива данни са определени на национално ниво като информация от обществен интерес, публикуването на имената и други лични данни – особено когато е съвместно със стигматизиращото клеймо „чуждестранен агент“ – следва да бъде разглеждано като намеса в тяхното право на зачитане на техния личен живот, съгласно член 8 от ЕКПЧ.<sup>116</sup>
86. Член 8 и 9 посочват начина на изграждане и функциониране на Публичния регистър за чуждестранните агенти, като редът за вписване, промяната на обстоятелствата и отписване от него ще се определят с наредба на министъра на правосъдието. Наредбата също така ще уреди достъпа до информация в Регистъра и образците на приложимите документи. Законопроектът не разписва изчерпателно критериите, според които министерството на правосъдието ще определи конкретните правила и процедури за регистрация, както и изискванията за разкриване, което само добавя към липсата на правна сигурност на законопроекта.
87. С оглед на гореизложеното, **затормозяващият процес на регистрация и евентуалното публично разкриване на лични данни, които се предвиждат в законопроекта, освен че не изглеждат да преследват легитимната цел, нито да отговарят на определена нужда, се явяват като непропорционални и може да засегнат неправомерно правата на зачитане на личен живот на дарителите и бенефициентите, както и правото неприкосновеност на сдруженията.**

## 6. ИЗИСКВАНИЯ ЗА ОБОЗНАЧАВАНЕ

88. Член 12 от законопроекта определя задълженията за обозначаване, като изисква от всеки „чуждестранен агент“ да посочва на своите електронни страници, както и в печатните публикации и други издания, издадени от него, обозначението „чуждестранен агент“. Законопроектът подробно изброява всички материали, които

115 СДИПЧ, Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на прозрачността на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Закони за чуждестранните агенти или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека“ (25 юли 2023 г.), параграф 101.

116 ЕСПЧ, дело *Kobaliya and Others v. Russia*, № 39446/16 и 106 други, от 22 октомври 2024 г., параграф 84.

трябва да съдържат това обозначение, включително и конкретните указания относно размера и конкретните съотношения на обозначението.

89. Обозначението „чуждестранен агент“ е проблемно, тъй като означава, че физическите лица или организациите, които получават финансиране или друго подпомагане от чуждестранни източници, действат като представители или под контрола на „чужди сили“ и в техен интерес, без значение от осъществяваните дейности и/или от наличието на официални разрешения или указания с подобен произход. На практика, това може да има отрицателно въздействие върху техните реално функциониране и упражняването на законните им дейности, тъй като може да компрометира техните дейности в очите на другите, включително сред бенефициентите и обществеността,<sup>117</sup> и може да породи опасения за тяхната, и на техните бенефициенти, безопасност и сигурност.
90. Обозначението на гражданските организации и на други юридически или физически лица като „чуждестранни агенти“ е разгледано в редица доклади, становища и международна съдебна практика относно законодателство за „чуждестранните агенти“, включително в съдебната практика на Съда на ЕС и ЕСПЧ. В своето решение относно Унгарския случай, Съдът на ЕС постановява, че като заклеияват така тези организации като „организации, които получават подпомагане от чужбина“ може да създаде климат на недоверие спрямо тези организации и да ги стигматизира.<sup>118</sup> В делото *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and Others v. Russia)*, ЕСПЧ постановява, че поставянето на клеймо „чуждестранен агент“ към всяка организация, която получава чуждестранно финансиране е неоправдано и предубедено и също така може да има силно възпиращ и стигматизиращ ефект върху тяхната дейност, като се има предвид, че такова клеймо също ги определя като организации под чужд контрол.<sup>119</sup> Понятието носи много силно негативно значение за голяма част от обществото, което може да породи съществена заплаха за свободното осъществяване на дейностите от страна на засегнатите организации и физически лица.<sup>120</sup> Освен това, ЕСПЧ установи, че въвеждането на обозначението като „чуждестранен агент“ за някои организации и обременяващите финансови задължения за одит и отчитане, прекомерните и произволни санкции, налагат мерки на организациите, които не са необходими в рамките на едно демократично общество.<sup>121</sup> В доклада за 2024 г. Специалният докладчик на ООН за правото на свобода на мирни събрания и сдружаване изрично обръща внимание на факта, че наративите, които заклеияват гражданското общество и протестите като „чуждестранни агенти“ или „агенти на чуждо влияние“ се използват за стигматизация с цел делегитимиране на активистите и сдруженията, които работят в защита на правата на човека.<sup>122</sup> Специалният докладчик също така посочи негативния ефект от подобно заклеияване, като подчерта, че „[г]ражданските организации може да се самоцензурират или да откажат международна подкрепа от страха от подобно заклеияване или от други негативни последици, които може да има заклеияването като „чуждестранен агент““.<sup>123</sup>

117 Виж Венецианската комисия, *Доклад относно финансирането на сдруженията*, CDL-AD(2019)002, параграф 59. Виж също Венецианската комисия, *Становище относно проектозакона за прозрачност на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина*, CDL-AD(2017)015, параграф 65.

118 Съд на ЕС, *Комисията срещу Унгария*, Дело C-78/18, от 18 юни 2020 г., параграфи 118-119.

119 ЕСПЧ, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022 г., параграф 136.

120 Виж Комисаря по права на човека към Съвета на Европа, *Становище относно законодателството на Руската федерация за нестопанските организации с оглед на стандартите на Съвета на Европа* (CommDH(2013)15), параграф 57; и Венецианската комисия, *Становище относно федерален закон 121-FZ относно нестопанските организации (закон за „чуждестранните агенти“)* CDL-AD(2014)025, параграф 55.

121 Виж ЕСПЧ, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022 г., параграфи 160 и 170.

122 Виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, *Доклад за 2024 г.*, A/79/263, 31 юли 2024 г., параграфи 39-40.

123 Виж Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, *Доклад за 2024 г.*, A/79/263, 31 юли 2024 г., параграф 27.

91. С оглед на гореизложеното, поставянето на клеймо „чуждестранен агент“ на физически лица и организации, които само получават средства и друга подкрепа от чуждестранни източници е едновременно необосновано и предубедено<sup>124</sup> и може да бъде употребено като инструмент за стигматизиране и очернящи кампании с цел делегитимиране на тяхната работа.
92. ЕСПЧ наскоро се произнесе по въпроса относно изискванията за заклеяване в контекста на „Руския закон за чуждестранни агенти“ в делото *Кобалия и други срещу Русия (Kobaliya and Others v. Russia)*. Съдът постанови, че „изискванията за заклеяване не само се прилагат по прекалено широк и непредсказуем начин, но също така сериозно ограничават възможността на жалбоподателите за изразяване (...) Цялостната защита на свободата на изразяване непременно включва правото на изразяване на идеи и правото да се мълчи; в противен случай това право не може да бъде практически приложимо или ефективно. Чрез принуждаването на жалбоподателите да поставят клеймо „чуждестранен агент“ при всяка тяхна публична комуникация, властите нарушават тяхното негативно право, като ги задължават да изразят послание, с което те са несъгласни (...)”<sup>125</sup>
93. Също така заклеяването като „чуждестранни агенти“ означава, че произходът на средствата и друго подпомагане са публично разкрити, което поражда риска за стигматизиране на получаващата организация. Както посочва Венецианската комисия, „задълженията за публично деклариране на получаването на чуждестранно финансиране са често предназначени да подложат сдруженията, които получават такова финансиране, на обществено порицание и да създадат повече трудности за организациите за постигане на техните цели. В някои случаи този процес е придружен от очерняща кампания срещу сдруженията, които получават чуждестранно финансиране“.<sup>126</sup> Що се отнася до въвеждането на по-неутрално клеймо като „организация, която получава подпомагане от чужбина“, Венецианската комисия постановява, че „в преобладаващата ситуация в [страната], която се характеризира със силни политически послания срещу сдруженията, които получават подпомагане от чужбина, това клеймо носи риска от стигматизиране на такива организации като засяга негативно техните легитимни дейности и има ограничителен ефект върху свободата на изразяване и сдружаване“.<sup>127</sup> Както се посочва в Доклада на ЕС относно върховенството на правото от 2024 г., „[и]зразени са сериозни опасения, тъй като този законопроект би могъл да има стигматизиращ ефект и да окаже отрицателно въздействие върху гражданското пространство в страната, което продължава да се оценява като стеснено“.<sup>128</sup>
94. С оглед на гореизложеното, **изискванията за регистрация и за обозначаване, и тяхното съвместно въздействие с голяма вероятност представляват прекомерна намеса в свободата на сдружаване и свободата на изразяване, както и свободата на медиите.** Властите следва, като минимум, да разграничат задълженията за регистриране от задълженията за разкриване, като последните са основно насочени към обществеността. **Като цяло, тези изисквания не изглеждат да отговарят на някаква легитимна цел или да са пропорционални на заявената цел на законопроекта.**

124 ЕСПЧ, дело *Екозащита и други срещу Русия (Ecodefence and others v. Russia)*, № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022 г., параграф 136.

125 ЕСПЧ, дело *Kobaliya and Others v. Russia*, № 39446/16 и 106 други, от 22 октомври 2024 г., параграф 84.

126 Виж Венецианската комисия, CDL-AD(2019)002, Доклад за финансиране на сдруженията, параграф 85.

127 Виж Венецианската комисия, CDL-AD(2017)015, Становище относно законопроекта за прозрачността на организациите, които получават финансова подкрепа от чужбина, параграф 65.

128 Виж Европейската комисия, Доклад относно върховенството на закона за 2024 г., [Доклад относно ситуацията с върховенството на закона в България](#), от 24 юли 2024 г., с. 36.



## 7. ЗАБРАНЕНИ ДЕЙНОСТИ ЗА „ЧУЖДЕСТРАННИТЕ АГЕНТИ“

95. Член 11, алинея първа от законопроекта изброява дейностите, които са забранени за физическите лица или организациите, обозначени като „чуждестранни агенти“. Списъкът включва забрана за „дейност“ във всички степени в образователната система (от предучилищното до университетското образование), в обекти и ведомства на министерството на отбраната (както и във ведомства, свързани с националната сигурност), такива на министерството на вътрешните работи и министерството на правосъдието, както и в Българската академия на науките. Понятието „извършване на дейност“ или „дейности“ не е разяснен, което прави неясно дали се отнася единствено до заетост или включва всички дейности, осъществявани на територията на тези ведомства или свързани с горепосочените институции, като например участие в предоставяне на подкрепа за университетите, търговски договори с тези учреждения, доброволческа дейност, еднократни лекции или събития, или други форми на формално и неформално участие.
96. В неотдавнашното решение на ЕСПЧ по случая *Кобалия и други срещу Русия*, (*Kobaliya and Others v. Russia*), ЕСПЧ отбелязва, че в резултат от обявяването им за „чуждестранни агенти“, на жалбоподателите им е забранено да упражняват определени професии или дейности, включително и забрана на работа в обществени училища и университети, преподаването на малолетни, а техните публикации са ограничени до възрастната аудитория. Съдът констатира, че тези ограничения имат сериозни последици за социалния и професионален живот, както и върху репутацията на жалбоподателите и това представлява намеса в правото им на зачитане на личния живот, както е постановено в член 8 от ЕКПЧ.<sup>129</sup>
97. Според член 11, алинея втора от законопроекта на „чуждестранните агенти“ им е забранено да участват в „политически дейности, лобиране или предизборна агитация под каквато и да е форма, както и дейности, които може да окажат влияние върху вътрешната или външната политика на страната“. Тези забрани ограничават способността на физическите и юридическите лица, включително и сдруженията да участват в обществения живот и процесите на вземане на решения. Правото на участие в обществения живот, закрепено в член 25 от МПГПП включва участието в разработването на политики и закони, и лежи в основата на демократичното управление, основано на съгласието на хората. Комитетът на министрите към Съвета на Европа също насърчи правителствените и квази-правителствените структури на всички равнища да „гарантират ефективното участие на НПО без дискриминация в диалога и консултациите относно целите на публичните политики и решенията“.<sup>130</sup> НПО следва да бъдат свободни да осъществяват изследвания, обучения и застъпничество по различни теми от обществения живот, без значение дали заетата от тях позиция подкрепя политиката на правителството или изисква промяна в законодателството.<sup>131</sup> Освен това, НПО трябва да бъдат свободни да подкрепят определен кандидат или партия при провеждане на избори или референдум, при условие, че са прозрачни при заявяване на своите мотиви. Всяка подобна подкрепа също така е предмет на регулиране от законодателството за финансиране на предизборните кампании и политическите партии, включително на кампанията от трети лица.<sup>132</sup>

129 ЕСПЧ, дело *Kobaliya and Others v. Russia*, № 39446/16 и 106 други, от 22 октомври 2024 г. параграфи 108 and 109.

130 Комитет на министрите към Съвета на Европа, Препоръка CM/Rec(2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа, параграф 76.

131 *Пак там*. (Препоръка от Комитета на министрите към страните членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа), параграф 12.

132 *Пак там*. (Препоръка от Комитета на министрите към страните членки относно правния статут на неправителствените организации в Европа), параграф 13. Виж също Европейски съд по правата на човека, дело *Екозащита и други срещу Русия* (*Ecodefence and others*



98. Гореизложените определения на забранени дейности като цяло изглеждат прекалено широки и неясни, и като такива не биха съответствали на принципа на законосъобразност и предвидимост. На практика, забраните са формулирани по такъв начин, че все едно се подразбира, че организациите и физическите лица трябва да се въздържат от всякакъв вид дискусии и дебати по теми от обществен интерес. Подобни разпоредби също биха нарушили изискванията за необходимост и пропорционалност, тъй като голям брой от субекти, включително независими медии и отделни силни гласове, ще бъдат възпрепятствани да участват в обществения дебат. Както е подчертано от Съвета на ООН по права на човека, ограниченията на свободата на изразяване не трябва да бъдат прилагани по отношение на дискусии относно правителствени политики, предизборни кампании, политически речи и изразяването на мнение и несъгласие,<sup>133</sup> освен ако не представлява изказване, което е забранено съгласно международното право за защита правата на човека.<sup>134</sup>
99. В това отношение *Съвместните насоки относно свободата на сдружаване* подчертават основополагащата роля на свободата на изразяване и свободата на сдружаване. Принцип 6 на *Съвместните насоки* специално гласи че: „ *Сдруженията следва да могат да упражняват правото си на свобода на изразяване и на мнение чрез своите цели и дейности. Това се случва в допълнение на индивидуалното право на членовете на сдруженията на свобода на изразяване и мнение. Сдруженията следва да имат право да участват по теми, свързани с политическия и обществен дебат, без значение дали тяхната позиция е в подкрепа на правителствената политика или се застъпва за промяна в законодателството.*“ Защитата на мнението и свободата да бъде изразено, е една от целите на свободата на мирни събрания и сдружаване, както е заложено в член 11 от ЕКПЧ.<sup>135</sup> Съответно, сдруженията трябва да бъдат свободни да предприемат застъпнически дейности по всяка тема от обществения дневен ред и да работят за промени в политиките, включително и за промени в законодателството или в конституцията или по други въпроси, дори ако те се смятат за спорни, стига те използват мирни средства в своите действия.<sup>136</sup>
100. Освен това, законопроектът ще наложи необосновани ограничения пред възможността на организации и физически лица да информират обществеността и да формират общественото мнение, като по този начин би се нарушило правото на свобода на изразяване (Член 10 от ЕКПЧ, член 19 от МПГПП). Ако бъде приет, законопроектът сериозно би застрашил свободата на медиите като реално ще забрани дейността на

v. *Russia*), № 9988/13 и 60 други, от 14 юни 2022 г., параграф 146. Виж също [Бележката на СДИПЧ относно регулирането на трети лица в региона на ОССЕ](#) (2020).

133 Резолюция 12/16 на Съвета по правата на човека на ООН, Свобода на мнение и изразяване, A/HRC/RES/12/16, 12 октомври 2009 г.

134 Това включва: „*пряко и публично подбуждане към геноцид*“, което е наказуемо съгласно член III (с) от Конвенцията за предотвратяване и наказване на престъплението геноцид; „*пропагандиране на война*“ и „*подклаждане на национална, расова и религиозна омраза, която представлява подбуждане към дискриминация, враждебност или насилие*“, което трябва да бъде забранено съгласно член 20, параграф 1 и 2 от МПГПП (виж също Представителят на ОССЕ относно свободата на медиите, Неофициален документ относно пропагандата и свободата на медиите (2015), особено по отношение на пропагандирането на война и омраза, които водят до насилие и дискриминация); „*всяко разпространение на идеи, основани на омраза и расово превъзходство, подбуждане към расова дискриминация, както [...] подбуждане към [актове на насилие] срещу всяка раса или група от хора с друг цвят на кожата или етнически произход*“, което следва да бъде наказуемо от закона съгласно член 4 (а) от Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация; „*обществени провокации за извършване на актове на тероризъм*“, когато са извършени незаконно и умишлено трябва да се криминализират (виж Резолюция 1624 на Съвета за сигурност на ООН (2005)); „*материали от сексуална експлоатация на деца*“, които трябва да се криминализират съгласно членове 2 (с) и 3 (1) (с) от Факултативния протокол към Конвенцията за правата на детето относно търговия с деца, детска проституция и детска порнография. Международните препоръки също призовават страните да въведат закони и мерки, където е необходимо, за да „*забранят ясно и да криминализират онлайн насилието срещу жени, особено разпространението на интимни снимки без съгласие, онлайн тормоз и преследване*“, включително *[з]аплаха за разпространение на снимки или съдържание без съгласие*“, което следва да бъде незаконно; виж Специалния докладчик на ООН относно насилието срещу жени, неговите причини и последици, Доклад относно онлайн насилието срещу жени и момичета от гледната точка на правата на човека (18 юни 2018), A/HRC/38/47, параграфи 100-101. За сравнение, Обща политическа препоръка №7 на Европейската комисия срещу расизма и нетолерантността препоръчва да се криминализира актовете по публично подбуждане към насилие, омраза и дискриминация, или да се заплашва лице или групи от лица въз основа на раса, цвят на кожата, език, религия, националност или етнически произход, когато тези действия са умишлени. Виж също Препоръка CM/Rec(2022)16 на Комитета на министрите на Съвета на Европа борбата срещу речта на омразата, приета от Комитета на министрите на 20 май 2022 г., параграф 11.

135 Виж Европейски съд на правата на човека, дело *Gorzelik and Others v. Poland*, № 44158/98, от 17 февруари 2004 г., параграфи 91-93.

136 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграфи 89 и 182.

медиите, които получават или имат някаква връзка с чуждестранно финансиране. Това евентуално би довело до самоцензуриране и би създало цялостен парализиращ ефект в медийния сектор.

101. Ако бъде приет, законопроектът ще ограничи дейностите на засегнатите организации и физически лица до такава степен, че ще представлява нелегитимно нарушение на правото на свобода на сдружение и свобода на изразяване, както и на свобода на медиите.

## 8. ЗАДЪЛЖИТЕЛЕН ЕЖЕГОДЕН ФИНАНСОВ ОДИТ

102. Съгласно член 13, субектите, обозначени като „чуждестранни агенти“ подлежат на задължителен ежегоден финансов одит, който следва да бъде публикуван по партидата на лицето в регистъра за чуждестранните агенти. Не е ясно обаче как това изискване ще бъде приложено към физическите лица, тъй като разпоредбата не уточнява как ще бъде организиран процесът на одит за физическите лица за разлика от юридическите лица. На практика, тази разпоредба би била обременяваща за засегнатите лица и може да бъде предмет на злоупотреба. По отношение на неправителствените организации, този подход е в противоречие с *Препоръката на Съвета на Европа за правния статут на неправителствените организации в Европа*, която гласи, че единствено НПО, които получават публична подкрепа, може да бъдат задължени да осъществят одит на своите финанси от независима институция или човек, различни от техния управителен орган.<sup>137</sup>
103. Принцип 1 на Съвместните насоки относно свобода на сдружаването разписва презумпция в полза на законното учредяване, целите и дейностите на сдруженията. Както се подчертава от СДИПЧ и Венецианската комисия в предходни съвместни становища: „*държавите имат право да се уверят, че целите и дейностите на дадено сдружение са в съответствие с установените правила в законодателството*“, но те трябва да го направят „*по начин, който е съгласно техните задължения по Европейската конвенция*“ и други международни инструменти, което означава, че „*държавните структури трябва да могат да упражняват ограничен контрол върху дейностите на нестопанските организации с цел гарантиране на съответствие със съответното законодателство за гражданския сектор, но подобен контрол не трябва да бъде необоснован, прекалено натрапващ се или да противостои на законните дейности.*“<sup>138</sup>

## 9. ПРОИЗТИЧАЩИ ЗАДЪЛЖЕНИЯ

104. Съгласно член 14, който не изпълни изискванията по този законопроект и не изпълни задължението си да декларира необходимите данни в 15-дневен срок от настъпване на всяко обстоятелство, подлежащо на деклариране, освен ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 1 000 до 5 000 лв. за физически лица (приблизително 510 до 2 550 евро) и от 5 000 до 10 000 лв. (от около 2 550 до 5 100 евро) за всички останали субекти. Предвидени са по-високи глоби при повторно нарушение.

<sup>137</sup> Препоръка на Комитета на министрите на Съвета на Европа CM/Rec(2007)14 относно правния статут на неправителствените организации в Европа, приета на 10 октомври 2007 г., параграф 64.

<sup>138</sup> Виж СДИПЧ и Венецианската комисия, *Украйна – Съвместно становище относно законопроект № 6674 за въвеждане на изменения в някои нормативни актове, за да се гарантира прозрачност на информацията за финансовата дейност на обществените сдружения и използването на международна техническа помощ и относно законопроект №6675, който въвежда изменения в Данъчния кодекс на Украйна, за да гарантира прозрачност на финансовата дейност и използването на международна техническа помощ* , CDL-AD(2018)006-е, параграф. 40.

105. За да може да се оцени съобразността на глобите и дали те са прекомерни, обикновено е полезно те да се сравнят със средния месечен доход.<sup>139</sup> Според официалните статистически данни от последното тримесечие на 2024 г., средните месечни заплати в България са достигнали 2 413 лв. (приблизително 1 234 евро).<sup>140</sup> С оглед на това, предложените глоби, особено тези в горната граница, изглеждат несъразмерни. За физическите лица предложените глоби варират от 0.4 до 2.1 пъти средния месечен доход. Глобите биха били най-проблемни за по-малки неправителствени организации. Освен това е важно да се отбележи, че глобите за повторно нарушение на разпоредбите на законопроекта са значително по-високи, с горна граница от 5 112 евро за физически лица – т.е. 10 пъти средния месечен доход – и 10 225 евро за юридически лица.
106. Също така, позоваването на „освен ако не подлежи на по-тежко наказание“ в алинея първа на член 14 поражда възможност за произволно прилагане. Това изглежда, че нарушава принципа на законосъобразност, който се съдържа в основните международни инструменти, включително МПГПП и ЕКПЧ, като и двата документа изискват административните и наказателните нарушения да бъдат ясно определени в закона.
107. Съгласно член 14, алинея трета, във всички случаи в предходните алинеи (първи или повторни нарушения), всяко физическо или юридическо лице бива вписано служебно от Министерството на правосъдието в публичния регистър на чуждестранните агенти и се изпраща уведомление до Националната агенция за приходите с искане за данъчна ревизия по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.
108. С оглед на наблюденията в горните параграфи, че законопроекът не изглежда да преследва легитимна цел, както е предвидено в международните инструменти за правата на човек, нито отговаря на определена необходимост, като в същото време неоснователно нарушава правото на свобода на сдружаване и правото на зачитане на личния живот, налагането на глоби би влошило допълнително нарушаването на тези права.
109. Във всеки случай, дори да се допусне, че налагането на глоби може да бъде оправдано, тези санкции следва винаги да съответстват на принципа на пропорционалност, а именно, че трябва да са най-малко интрузивните мерки за постигане на желаната цел. Налагането дори на най-ниската възможна глоба съгласно законопроекта може да се счита за несъразмерно, ако съответното нарушение е незначително, като например непреднамерено подаване на неточна информация при регистрацията. В това отношение, Съвместните насоки относно свободата на сдружаване подчертават, че при положение, че е налице нарушение на законоустановените задължения, първо трябва да се изиска поправка на пропуската, а глобата или друго съразмерно наказание следва да бъде наложено на по-късен етап, ако е подходящо.<sup>141</sup>
110. По-важното е, че макар законопроекът да предвижда, че може да бъде започната процедура срещу налагането на административни санкции въз основа на разпоредбите за носене на отговорност, липсват разпоредби, които да гарантират достъп до ефективни средства за правна защита, за да може да се оспорят или да се преразгледат взетите решения. Тяхното изпълнение може да наруши правото на свобода на

---

139 СДИПЧ, Бележка относно законодателните инициативи за регулиране на прозрачността на сдруженията, финансирани от чужбина или т.нар. „Закони за чуждестранните агенти или подобно законодателство и тяхното съответствие с международните стандарти в областта на правата на човека (25 юли 2023 г.), параграф 113. Например, в Съвместно становище относно законопроекта в Република, СДИПЧ и Венецианската комисия сравняват размера на глобите със средния месечен доход в Република Сръбска, който варира от 0.5 до 2.5 средни месечни заплати и обобщава, че „размерът на глобите, който може да бъде наложен може да бъде особено проблематичен за някои субекти, които са третирани като НПО, особено ако имат ограничена финансова база“; виж СДИПЧ и Венецианската комисия, Съвместно становище относно законопроекта в Република Сръбска относно специалния регистър и публичността на работата на неправителствените организации, 12 юни 2023 г., параграф 72

140 Виж <[Данни | Национален статистически институт](#)>. През четвъртото тримесечие на 2024 г., средният брутен месечен доход възлиза на 2413 лв.

141 Съвместни насоки относно правото на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграф 237.

сдружаване и свобода на изразяване, включително свободата на медиите, и не предвижда никаква възможност за поправка на предоставената информация съгласно тези разпоредби. Макар това да възможно да е предмет на регулиране в административно-процесуалното законодателство, би било препоръчително да се посочат приложимите закони.

## 10. ПРЕХОДНИ РАЗПОРЕДБИ

111. Съгласно раздел § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта, всички физически и юридически лица, които попадат в обхвата на закона са длъжни да се регистрират в публичния регистър на Министерство на правосъдието в срок от 6 месеца от влизането в сила на закона. Това се отнася не само до тези, които получават чуждестранно подпомагане в момента, но също и до тези, които са получавали подобно подпомагане *през последните пет години*.
112. Тази разпоредба на законопроекта е очевидно с обратно действие. Като правило, законодателството не трябва да има обратно действие, тъй като това може да окаже отрицателно въздействие върху права и законни интереси.<sup>142</sup> Международното право за защита на правата на човека специално предоставя право на защита срещу обратното действие на *наказателното* право, което означава, че правителствата не могат да налагат наказателна отговорност за действия или липса на действия, които не са съставлявали престъпления в момента на извършването.<sup>143</sup> Извън контекста на наказателното право, изключения от принципа за липса на обратно действие може да бъде допустимо, но при ясно разписване в законодателство и строго ограничено до причини от ясен обществен интерес, както и да съответстват на принципа за пропорционалност.<sup>144</sup> Като цяло, за да се гарантира справедливост, правна сигурност и предвидимост, законите не се прилагат към случки и обстоятелства, които са възникнали преди тяхното влизане в сила. Принципът за правна сигурност е крайъгълен камък в утвърждаване на върховенството на правото. Той изисква от физическите лица и организациите да могат да предвидят правните последици от собствените си действия. Обратното действие на законопроекта нарушава този принцип чрез налагане на задължения и/или наказания за минали действия, които не са били регулирани или забранени преди влизането в сила на закона. Например, ако дадена организация е получила чуждестранно финансиране преди влизане в сила на подобен закон, обратното действие може несправедливо да я подложи на нуждата от регистрация, разкриване на данни, обозначаване, както и/или изисквания за отчетност за минали действия.
113. Подобно приложение с обратно действие може да наложи необоснована тежест на организациите като наруши правото им на свобода на сдружаване. С прилагането на подобни закони към минали действия, държавите може умишлено и избирателно да стигматизират различни организации и да ограничат възможността им да работят свободно. Обратното действие на закона означава, че дадени организации може да бъдат принудени да разкрият данни относно минали техни дейности, за които, към дадения момент, те не са имали основание да смятат, че ще бъдат подложени на проверка, като по този начин може да се наруши правото на зачитане на личния живот,

142 Виж Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони (януари, 2024 г.), особено принцип 5, 6, 7 и 12. Виж също Списък за проверка на върховенство на правото на Венецианската комисия, CDL-AD(2016)007, част II.A.5.

143 Този принцип произтича от член 7 от ЕКПЧ и член 15 от МПГПП. Виж също *Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони* (2024 г.), принцип 2; и *Списък за проверка на върховенство на правото на Венецианската комисия* (2016 г.), параграф 62.

144 Виж също *Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони* (2024 г.), принцип 2; и *Списък за проверка на върховенство на правото на Венецианската комисия* (2016 г.), параграф 62.



защитено съгласно член 17 от МПГПП и член 8 от ЕКПЧ. **Всяко прилагане на законопроекта с обратно действие следва да бъде напълно преразгледано.**

## 11. ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРОЦЕСА НА ИЗГОТВЯНЕ И ПРИЕМАНЕ НА ЗАКОНОПРОЕКТА

114. Страните членки на ОССЕ се задължиха да гарантират, че законодателството ще бъде „прието като резултат от обществено достъпна процедура и [че] нормативните актове ще бъдат публикувани, което е условие за тяхното прилагане“ (Документ от Копенхаген, 1990 г. параграф 5.8).<sup>145</sup> Освен това, основните ангажименти уточняват, че „[з]аконодателството ще бъде разработено и прието в резултат на открит процес, който отразява волята на народа, пряко или чрез техните избраници“ (Документ от Москва, 1991 г., параграф 18.1).<sup>146</sup> [Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони](#) (2024 г.) подчертава важноста процесът на разработване на законодателство да е основан на данни, да е отворен, прозрачен, партисипативен и приобщаващ, и да предоставя подходящи възможности на всички заинтересовани страни да дадат своя принос в процеса на разработване на законодателството.<sup>147</sup> Както се подчертава в Съвместните насоки относно свободата на сдружаване:

*“Сдруженията и техните членове трябва да бъдат консултирани в процеса на въвеждане на всякакви норми или практики, които засягат тяхната дейност. Те трябва да имат достъп до информация и да получат подходящо и навременно уведомление за процесите на консултиране. Освен това, такива консултации трябва да бъдат смислени и приобщаващи, и да включват заинтересовани страни, които представляват различни и противоположни гледни точки, включително и тези, които са против направените предложения. Органите, които са натоварени с организирането на консултациите също следва да са задължени да предоставят отговор на направените предложения от заинтересованите страни, особено в случаите, при които мнението им е отхвърлено.”*<sup>148</sup>

115. Специалният докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване изрично препоръчва на държавите да „включат по смислен начин гражданските организации, когато се приемат всякакви мерки, които засягат техните права да търсят, получават и използват финансови средства“.<sup>149</sup>
116. Притеснително е, че законопроект с такъв характер, който пряко засяга основни задължения в областта на правата на човека, беше внесен и обсъден набързо през парламентарната процедура, по начин, който не отделя необходимото внимание на значението и потенциалното въздействие на тази законодателна инициатива. Препоръчва се на законодателите да гарантират, че законодателните инициативи, които оказват въздействие върху правото на сдруженията да търсят и получават средства, включително и от чужбина, са предмет на приобщаващи, широки и смислени консултации, включително с гражданското общество и с представителите на различни общности, като се предоставят равнопоставени възможности на жените и мъжете да участват. Законодателите трябва да гарантират, че е налично достатъчно време за

145 Налично на: <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>><http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>>.

146 Налично на: <<http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>><http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>>.

147 Виж Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони (януари, 2024 г.), особено принципи 5, 6, 7 и 12. Виж също Списък за проверка на върховенство на правото на Венецианската комисия, CDL-AD(2016)007, част II.A.5.

148 Съвместни насоки относно свободата на сдружаване на СДИПЧ и Венецианската комисия (2015 г.), параграф 106.

149 Виж, например, Специалния докладчик на ООН относно правата на свобода на мирни събрания и сдружаване, [Доклад за достъп до ресурси от 2022 г.](#) A/HRC/50/23, от 10 май 2022 г., 64(f) и допълнителни насоки: Общи принципи и насоки за гарантиране правото на гражданските организации на достъп до ресурси HRC/53/38/Add.4, от 23 юни 2023 г., параграф 29.

смислен парламентарен дебат, но също така да осигурят наличието на подходящ механизъм за обратна връзка.<sup>150</sup> Притесненията относно недостатъците в разработването на този законопроект само се засилват от липсата на задълбочена оценка на въздействието. Освен това, като важен етап от добрия процес на законотворчество, трябва да се разработи последователна система за мониторинг и оценка на изпълнението на предложения нормативен акт и на неговото въздействие, която да направи компетентна оценка на изпълнението и ефективността на законопроекта.<sup>151</sup>

117. СДИПЧ и RFoM остават на разположение на властите за последващо съдействие по този въпрос, особено що се отнася до търсенето на възможни нормативни и други алтернативи, които да отговорят на реални, конкретни проблеми, които съответстват на легитимните цели на нормотворчеството, както е предвидено в международното право за защита на правата на човека.

[КРАЙ НА ТЕКСТА]

**Приложение:** Законопроект за регистрацията на чуждестранни агенти – неофициален превод на английски език

## DRAFT ACT ON THE REGISTRATION OF FOREIGN AGENTS

### Chapter I

#### Subject

Art.1. This Act shall regulate the public relations related to informing the public, the activities for the formation of public opinion and the public dissemination of opinions and positions as the main activity through the mass media, as well as the publicity in the financing of natural and/or legal entities carrying out such activities on the territory of the Republic of Bulgaria, directly or indirectly receiving material support for these activities from sources abroad, including from foreign governments or foreign countries.

#### Objective

Art.2. The purpose of the Act is to implement state control and regulation of transparency and publicity with regard to the sources and purpose of remittances made and material assistance provided

---

150 А именно, механизъм при който вземащите решения ще дадат обратна връзка на взелите участие в консултации, включително и на обществеността като предоставят в разумен срок смислена и качествена обратна връзка за резултатите от всяка обществена консултация, което включва и ясна обосновка за включването или отказа за включване на дадени коментари/предложения; виж Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони (януари, 2024 г.), с.108.

151 Виж, например, Насоките на СДИПЧ за демократично законодателство за разработване на по-добри закони (2024 г.); виж също и Международни практики на ОИСР за последваща оценка (2010 г.).



free of charge from abroad to the persons referred to in Article I in the exercise of their activities, under the conditions and in the manner regulated in this law.

### **Scope**

Art.3. (1) This Act shall apply in the cases of:

1. public dissemination of information through the mass media;
2. carrying out awareness-raising, training, information, campaigning and other campaigns by the persons referred to in Article 1;
3. the provision by the persons referred to in Article 1 of social, consumer or other services freely or by virtue of law or other regulations, and in any other non-profit activity for private or public benefit;
4. the implementation of projects by the persons referred to in Article 1, targeted at or affecting particular social groups in society and financed from external sources.

(2) Excluded from the scope of the Act are the activities financed with European Union funds, as well as the activities carried out by organisations engaged in health and health care activities, religious activities, sports clubs, insurance companies, financial institutions and commercial companies engaged in a professional activity or occupation subject to a licensing regime beyond that of the Broadcasting Act.

### **Persons liable under this Act**

Art.4. The Act determines which natural persons and which legal entities (including non-profit legal entities, associations, parties) are considered as foreign agents with respect to the activities they exercise and fall within the scope of the Act, the procedure for their registration, the announcement of the circumstances and the manner of financing and

support.

Art.5. Natural persons related to foreign agents shall be deemed to be the founders, the representatives and the persons participating in the management of organisations designated as foreign agents, as well as the owners, the partners, the representatives and the persons in the management bodies of commercial companies designated as foreign agents, as well as the persons receiving payments or material assistance from persons designated as foreign agents for the purpose of financing an activity carried out by them under Article 3, paragraph 1.

### **Foreign funding**

Art.6. (1). For the purposes of this Act, material assistance shall be deemed to be any sum of money, irrespective of the stated legal basis for its receipt, or any grant of material assistance, *excluding commercial transactions, donations for medical treatment, training and other of this type and gambling of a pecuniary nature*, received directly or indirectly from abroad from foreign governments or by foreign state enterprises, foreigners, foreign commercial companies, foreign foundations, foreign non-profit organizations, foreign civil society organizations and other associations of natural or legal persons engaged in activities referred to in Article 3, paragraph 1 for and through *training, seminars and educational courses and programs, social activities or projects shall also be considered as funds within the meaning of this Act.*

(2) The following funds shall also be considered as funds within the meaning of this Act: funds received from foreign governments or from foreign state-owned enterprises, foreigners, foreign commercial companies, foreign foundations, foreign non-profit organizations, foreign civil society organizations and other associations of natural or legal persons engaged in activities referred to in Article 3, paragraph 1 for and through training, seminars and educational courses and programs, social activities or projects.

(3) Funds shall also mean any material benefit granted to the persons referred to in Article 1 for the pursuit of the activities referred to in Art. 3, paragraph 1, which has a monetary value.

(4) The amount of the assistance referred to in paragraph 1 shall not take into account any funds which the person receives under a separate law whose source of funding is the European Union.

## **Chapter II**

### **Publicity. Foreign Agents Registration Authority**

Art.7. (1) There shall be established in the Ministry of Justice a public electronic register of foreign agents to which every person who meets the requirements and conditions of this Act shall be required to declare that he receives foreign funding within 15 days after the amount of funds received by him reaches the amount specified in Article 6, namely 1 000.00 BGN. [one thousand BGN].

(2) The person with foreign assistance shall send the declaration referred to in par. 1 in the form of a notification with the following data contained therein:

1. The declarant's name, registered office and any other business addresses, located in the territory of the Republic of Bulgaria or outside it, used by the declarant.

2. Declarant Status:

- if a natural person, nationality;

- if a legal entity, the name, registered office and address of the management, personal data of the persons in the management bodies and a copy of the current articles of association of the legal entity,.

3. Detailed information on any activity within the meaning of Article 3(1), including of a political nature, which the declarant carries out or intends to carry out on the territory of the Republic of Bulgaria;
4. The amount of the sum or material benefit received and the date of its receipt.
5. The name and legal form of the foreign funding source.
6. The reason for receiving.

(3) The public electronic register publishes information in alphabetical order of registrants and also chronologically by dates of material assistance received. When publishing the information referred to in the previous paragraph, the principle of data protection shall be respected in accordance with the legislation in force.

(4) The Ministry of Justice, within 7 days of receipt of the notification, sends information to the Registry Agency or the BULSTAT Register, which shall register the person as a foreign assistance organisation by adding the words "*foreign agent*" to the name of the person.

(5) Any person may make a free real-time reference to the public register for the data published therein of the existence or otherwise of the registration of a specific entity as a foreign agent. The information shall be made available electronically and, on request, on paper in the form of a certificate.

(6) After a period of five years following registration, or following the last notification if there is no subsequent foreign aid, the supplement "*foreign agent*" shall be deleted from the register by the state administration, and the Ministry of Justice shall send the information to the Registry Agency, which shall delete the specification to the name of the person - "*foreign agent*".

### **Interaction between the public register of foreign agents and other state institutions**

Art.8. The Public Register shall provide the Council for Electronic Media and the Council of Ministers every week with up-to-date information from the database on persons registered as foreign agents.

Art.9. The manner of establishment and functioning of the Public Register of Foreign Agents, the procedure for entry, change of circumstances and removal therefrom, the access to information therefrom and the forms of applicable documents shall be determined by a regulation of the Minister of Justice.

Art.10. The methodological guidance and control of the activities related to the registration of foreign agents, issuance of reports and certificates, etc., shall be carried out by the Ministry of Justice.

## **Chapter III**

### **Restrictions and obligations for recipients of foreign funding and related natural persons**

Art.11. (1) Foreign agents and related natural persons shall be prohibited from operating in public and private kindergartens, schools and centers for support of personal development registered under the Preschool and School Education Act, in public and private universities accredited by the National Assessment and Accreditation Agency and established under the conditions and in accordance with the procedure laid down by the Act on Higher Education, in establishments and departments of the Ministry of Defence, as well as in establishments related to the national security of the country, in establishments and departments of the Ministry of the Interior and the Ministry of Justice, as well as in the Bulgarian Academy of Sciences.

(2) Foreign agents are prohibited from engaging in political activities, lobbying or electioneering in any form, as well as activities that may influence the domestic or foreign policy of the country.

Art.12. ( 1) Each foreign-assisted entity shall be required to indicate on its electronic pages, as well as in printed publications and other publications issued by it, including newspapers and magazines, books, leaflets, notes, business cards, address cards, printed proofs, engravings, photographs, picture, drawings, plans, maps, cutting templates, catalogues, prospectuses, advertisements and various types of printed, engraved, lithographed or autographed items and generally all images or reproductions, produced on paper or other paper-like material, on parchment or cardboard, by printing, engraving, lithography, autographing, or any other recognizable mechanical process, but not including the photocopying press, stamps of the movable or fixed type, and typewriter, images, or videos distributed by any technical means, the foreign agent designation under this Act. The designation "foreign agent" shall appear on each title/head page or front visible portion of the published material and shall be at least one-half the size of the title of the product or of the text material, respectively, and equal in size to the designated name of the person.

(2) The obligation under par. (1) shall be borne by the foreign-assisted and/or financed entity for so long as it qualifies as a foreign agent under this Act.

Art.13. (1) Foreign agents shall be subject to an annual financial audit, which shall be published in the person's account in the register of foreign agents.

(2) The Ministry of Justice shall publish in the electronic register an annual summary report on the persons covered by this Act.

#### **Chapter IV Administrative Penalty Provisions**

Art. 14. (1) Whoever fails to comply with the requirements of this Act and fails to comply with his obligation to declare the required data within 15 days of the occurrence of any circumstance subject to declaration shall, unless subject to a more severe penalty, be liable to a fine of from BGN 1 000 to BGN 5 000 for natural persons and from BGN 5 000 to BGN 10 000 for all other entities falling within the scope of the Act in each case.

(2) Where the act referred to in par. 1 is committed repeatedly, the fine shall be from BGN 5 000 to BGN 10 000 for natural persons and from BGN 15 000 to BGN 20 000 for all others.

(3) In all cases referred to in par. 1 and 2, the person or entity shall be entered ex officio by the Ministry of Justice in the public register of foreign agents and a notification shall be sent to the National Revenue Agency with a request for a tax audit under the Tax and Insurance Procedure Code.

Art.15. (1) Violations under this Act shall be established by acts drawn up by officials designated by the Minister of Justice.

(2) On the basis of the acts drawn up, penal decrees shall be issued by the Minister of Justice or officials designated by him.

Art.16. The acts for the establishment of offences and the penal decrees under this Act shall be drawn up, respectively issued, appealed against and enforced in accordance with the procedure provided for in the Administrative Offences and Penalties Act.

#### **Chapter V Supplementary provisions**

§ 1. For the purposes of this Act:

1. "*foreign assistance*" within the meaning of the Act means any remittance of money from a foreign person to a resident person carrying on activities referred to in Article 3, paragraph 1, and any form of grant in aid for the carrying on of such activities having a monetary value.

2. "*foreign agent*" means that natural or legal person carrying out activities referred to in Article 3, paragraph 1 who receives funds or other material assistance from foreign sources, directly or indirectly, in connection with the activities referred to in Article 3, paragraph 1 from which they are derived:

- the exercise of influence over the free formation of opinions and/or beliefs of members or groups of society;
- forming public opinion;
- the public dissemination of an opinion or position;
- publicly presenting or defending foreign ideologies.

The same are considered to be domestic entities with foreign financial support.

### **Transitional and final provisions**

§ 2. Within six months of the entry into force of the law, all natural and legal persons falling within its scope who have carried out or are carrying out activities referred to in Article 3, paragraph 1, and who have received direct foreign assistance in the last five years shall be obliged to register in the public register at the Ministry of Justice.

§ 3. The implementation of this Act shall be entrusted to the National Revenue Agency and the Minister of Justice, who shall, within one month of its entry into force, issue the Ordinance referred to in Article 9.

§ 4. The following addition shall be made to the Commercial Register Act:

1. In Article 6, a new fourth paragraph shall be inserted, reading as follows:

(4) The Ministry of Justice shall send a reference of the persons registered under this Act who are foreign agents to declare this fact on the account of the person concerned, indicating opposite his name "-foreign agent".

§ 5. The following addition shall be made to the BULSTAT Register Act:

1. In Art. 3, paragraph 1, a new twelfth point is added with the following text:

12. persons registered as foreign agents.