Амнести Интернешънъл България

e: hi@amnesty.bg

24 Джордж Вашингтон
1202 СОФИЯ
БЪЛГАРИЯ

www.amnesty.bg

До

Комисията по правни въпроси на 52-рото Народно събрание

Комисията по културата и медиите на 52-рото Народно събрание

Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество на 52-рото Народно събрание

Комисия по бюджет и финанси на 52-рото Народно събрание

СТАНОВИЩЕ ПРОТИВ ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА РЕГИСТРАЦИЯ НА ЧУЖДЕСТРАННИТЕ АГЕНТИ

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Амнести Интернешънъл България изразява категорично отрицателно становище относно Законопроект за регистрация на чуждестранните агенти със сигнатура № 52-654-01-74, внесен на 26 юни 2026 г., и призовава Народното събрание да го отхвърли в неговата цялост.

Предложеният законопроект възпроизвежда основните положения на законодателната инициатива, разглеждана от 51-вото Народно събрание, срещу която Амнести Интернешънъл България вече е изразила отрицателна позиция. Въпреки някои изменения, включително повишаването на прага за чуждестранно финансиране, законопроектът запазва своята основна концепция, а именно че получаването на средства от чуждестранни източници, съчетано с широко определени дейности по информиране и участие в обществения живот, се превръща в основание за специална регистрация, публично обозначаване, ограничения върху дейността и значителни административни санкции.

Амнести Интернешънъл България би искала да отбележи, че всякакви предложени ограничения на свободата на сдружаване на основание достъп до чуждестранно финансиране на неправителствени организации не трябва да се основават на произволни, неясни и стигматизиращи понятия, които противоречат на принципа на законността и създават несигурност и допълнителни тежести за организациите. Освен това трябва да се постави акцент върху централната роля на преследваната легитимна цел, за да се противодейства на тенденцията към авторитарни практики, насочени срещу юридически лица с нестопанска цел. Всяко ограничение трябва да има за цел строго да защити една

или повече от признатите легитимни цели, утвърдени от международното и европейското право в областта на правата на човека.

В допълнение, всяко предложено законодателство трябва да докаже наличието на реален и конкретен риск по отношение на една или повече от тези легитимни цели. По-специално, налагането на ограничения с предполагаемата цел да се повиши прозрачността и отчетността във връзка с чуждестранното финансиране, получавано от неправителствени организации, на основание, че това защитава националната сигурност или обществения ред, без да се изисква от държавата да докаже наличието на реална заплаха и въз основа на презумпция срещу гражданските организации, носи риск от безразборно възпрепятстване на способността на организациите на гражданското общество да действат свободно и безопасно. Строгото тълкуване на легитимните цели, когато става въпрос за ограничаване на свободата на сдружаване, и по-специално на правото на неправителствените организации на достъп до финансиране, е от решаващо значение за защитата на гражданското пространство и за противодействие както на стигматизацията на подобни организации, така и на възпиращия ефект върху упражняването на свързани с това права, като правото на свобода на изразяване, на мирни събрания и на защита на правата на човека.[1]

Основният проблем на законопроекта не се изчерпва с отделни разпоредби. Предложеният режим третира чуждестранното финансиране на законни граждански дейности като основание за специален контрол, без да изисква доказване на действителна зависимост или неправомерно поведение и без да доказва реален и конкретен риск по отношение на някоя от легитимните цели, които позволяват ограничаването на свободата на сдружаване. Това поражда сериозни опасения относно съответствието му със свободата на сдружаване, свободата на изразяване и задълженията на България по международното право в областта на правата на човека.

Свобода на сдружаване и изисквания съгласно международното право

Свободата на сдружаване е гарантирана от чл. 44 от Конституцията на Република България, чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и чл. 22 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП). Свободата на изразяване е защитена съответно от чл. 39 от Конституцията, чл. 10 от ЕКПЧ и чл. 19 от МПГПП. Ограниченията върху тези права следва да бъдат предвидени в закон, да преследват призната легитимна цел и да отговарят на изискванията за необходимост и пропорционалност. Единствено съществуването на нормативно основание не е достатъчно, за да оправдае намесата.[2]

Свободата на сдружаване защитава правото да се търсят, осигуряват и използват ресурси[3] , включително финансови ресурси, от местни, чуждестранни и международни източници, като неразделна част от правото на сдружаване и съществено за съществуването и ефективното функциониране на една организация.[4]

---

[1] ЕСПЧ, *Georgian Young Lawyers' Association and Others v. Georgia* (жалба № 31069/24), писмени становища на трети страни от името на Амнести Интернешънъл, 2 септември 2025 г., достъпни на: Грузия: Писмени становища пред ЕСПЧ по делото „Асоциация на младите адвокати в Грузия и други срещу Грузия“ – „Амнести Интернешънъл“

[2] Конституция на Република България, чл. 39 и 44; Европейска конвенция за правата на човека, чл. 10 и 11; Международен пакт за граждански и политически права, чл. 19 и 22.

[3] Специален докладчик на ООН по правата на свобода на мирното събрание и на сдружаване, *“Общи принципи и насоки за осигуряване на правото на организациите на гражданското общество на достъп до ресурси”*, 23 юни 2023 г., A/HRC/53/38/Add.4, пар. 7.

[4] Специален докладчик на ООН за правото на мирно събрание и на сдружаване, Доклад относно достъпа до ресурси, A/HRC/50/23, 10 май 2022 г., пар. 9; Специален докладчик на ООН по правата на свобода на мирното събрание и на сдружаване, A/HRC/23/39, 24 април 2013 г., т. 8 и 20; Съвет по правата на човека, Резолюция 22/6 *„Защита на защитниците на правата на човека“*,

В приноса си от декември 2025 г. към разработването на Общ коментар № 38 на Комитета по правата на човека на ООН, Амнести Интернешънъл подчертава, че защитата на свободата на сдружаване следва да обхваща целия жизнен цикъл на организациите — от тяхното създаване и регистрация до достъпа до финансиране и осъществяването на дейност. Организацията обръща внимание, че прекомерните регистрационни изисквания и държавният контрол могат да ограничат автономията на сдруженията, дори когато формално не забраняват тяхното съществуване.[5]

Както е потвърдено от Комитета по правата на човека на ООН, всяко ограничение на свободата на сдружаване трябва да се оценява за всеки отделен случай, за да се определи дали намесата е предвидена в закона и преследва една или няколко от легитимните цели, изрично установени в приложимите инструменти за правата на човека, а именно защитата на националната сигурност, обществения ред, общественото здраве, морала или правата на другите. Също така трябва да се преценява за всеки отделен случай дали подобна намеса е необходима и пропорционална за постигането на легитимната цел.[6] Освен това, ограниченията не трябва да бъдат дискриминационни или да нарушават същността на правото .[7]

Принципът на законността изисква всички ограничения да бъдат уредени в националното законодателство, тези закони да не са произволни или необосновани, както и да са ясни и достъпни за всеки.[8] Принципът на законността изисква също така националното законодателство да е достъпно за съответното сдружение или организация, да е предвидимо по отношение на последиците си и да е достатъчно точно, за да позволи на всеки да реши как да регулира своето поведение.[9]

В съответствие с тези изисквания всеки закон, който предвижда ограничения въз основа на неясни и прекалено широки категории или който неправилно определя рискове или вреди, би нарушил изискването за законност. В контекста на законите, ограничаващи свободата на сдружаване, Комитетът по правата на човека на ООН е критикувал неясни определения и термини като „чуждестранен агент“ и „политически дейности ”.[10]

Всяка намеса в свободата на сдружаване трябва да преследва поне една от установените легитимни цели, а именно защитата на националната сигурност, обществения ред, общественото здраве или морала, или правата на другите. Също така трябва да се преценява за всеки отделен случай дали подобна намеса е необходима и пропорционална на такава легитимна цел, в т.ч. доказване, че тези ограничения

A/HRC/RES/22/6*, 12 април 2013 г., т. 9(б); Декларация за правото и отговорността на лицата, групите и обществените органи да насърчават и защитават всеобщо признатите права на човека и основни свободи, приета с Резолюция A/RES/53/144 на Общото събрание, 9 декември 1998 г., чл. 13; ОССЕ/БДИПЧ – Венецианска комисия, Съвместни насоки относно свободата на сдружаване, CDL-AD(2014)046, 17 декември 2014 г., принцип 7, пар. 32.

[5] Амнести Интернешънъл, *The Right to Freedom of Association: Preliminary Observations to the UN Human Rights Committee to Inform the Development of General Comment No. 38*, IOR 40/0498/2025, 19 декември 2025 г., раздели 4.1, 4.4 и 4.6.

[6] Комитет по правата на човека на ООН, *Belyatsky v. Belarus*, CCPR/C/90/D/1296/2004, Становище от 24 юли 2007 г., пар. 7.3.

[7] Принципите от Сиракуза относно разпоредбите за ограничения и дерогации в Международния пакт за граждански и политически права, E/CN.4/1985/4, 1985 г., принципи 2 и 9.

[8] Принципите от Сиракуза относно разпоредбите за ограничения и дерогации в Международния пакт за граждански и политически права, E/CN.4/1985/4, 1985 г., принципи 16 и 17.

[9] Специален докладчик на ООН за правото на мирно събрание и на сдружаване, Доклад, A/HRC/50/23, 10 май 2022 г., пар. 14; ОССЕ/БДИПЧ – Венецианска комисия, Съвместни насоки относно свободата на сдружаване, CDL-AD(2014)046, 17 декември 2014 г., пар. 34.

[10] Комитет по правата на човека на ООН, Заключителни забележки относно Русия, 28 април 2015 г., CCPR/C/RUS/CO/7, пар. 22.

са най-малко интрузивните мерки за постигане на тази цел (принцип на необходимостта), и че въздействието върху ограничаваното право е по-малко от ползата, получена от намесата.[11]

В допълнение, Съветът по правата на човека на ООН предупреди, че *„вътрешните правни и административни разпоредби, като законодателството за националната сигурност и борбата с тероризма, както и други мерки, като разпоредби относно финансирането на участниците в гражданското общество, изисквания за регистрация или отчитане, или извънредни мерки, включително мерки в областта на общественото здраве, са били използвани или е злоупотребявано с тях с цел да се възпрепятства работата и да се застраши безопасността на гражданското общество."* Подобни ограничения често се обосновават от държавите с преследването на целта за защита на държавния суверенитет[12], борбата срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма[13] или гарантирането, че сдруженията са прозрачни и отчетни по отношение на дейността си и ресурсите си.[14]

За да представляват обаче тези цели допустими ограничения, държавите трябва да определят и обосноват коя от легитимните цели, приети съгласно международното право в областта на правата на човека, би се приложила към конкретния случай. Международното право и стандартите в областта на правата на човека подчертават, че ограниченията не трябва да се прилагат произволно и че обхватът на легитимните цели трябва да се тълкува в тесен смисъл. Държавите следва да основават въвеждането на нови разпоредби на установяването на реални и конкретни рискове, свързани с едно от основанията за ограничаване, и да прилагат целенасочени мерки, вместо да налагат необосновани ограничения върху всички НПО въз основа на хипотетични рискове.[15]

През 2023 г. в становище на ОССЕ/БДИПЧ се стига до заключението, че ограниченията на свободата на сдружаване могат да бъдат оправдани само ако са необходими за предотвратяване на реална, а не само хипотетична опасност[16], като се посочва, че: *„повишаването на прозрачността само по себе си не представлява легитимна цел [...] въпреки че може да има обстоятелства, при които това може да бъде средство за постигане на една или повече от легитимните цели, признати като основа за налагане на ограничения върху това право, като например обществения ред или предотвратяването на престъпления като корупция, злоупотреба с доверие, изпиране на пари или финансиране на тероризъм. В същото време абстрактните „обществени опасения" и „подозрения" относно законността и честността на финансирането на неправителствения сектор, без да се посочва обоснован конкретен анализ на риска относно конкретно участие на неправителствения сектор в извършването на престъпления, [...] не могат да представляват легитимна цел, оправдаваща ограничения на това право."*[17]

---

[11] Специален докладчик на ООН за правото на мирно събрание и на сдружаване, A/HRC/50/23, 10 май 2022 г., пар. 14

[12] Съвет по правата на човека на ООН, Резолюция 50/17, 20 юли 2022 г., преамбюл и пар. 7.

[13] Специален докладчик на ООН за насърчаването и защитата на правата на човека и основните свободи в контекста на борбата срещу тероризма, *„Въздействие на мерките за борба срещу тероризма върху гражданското общество и гражданското пространство, както и задържанията, основани на борбата срещу тероризма"*, A/78/520, 10 октомври 2023 г., пар. 28; Съвет на Европа, Експертен съвет по законодателството за НПО, CONF/EXP(2022)2, *„Неправителствените организации и прилагането на мерки срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма"*, 17 май 2022 г.

[14] Специален докладчик на ООН за правото на мирно събрание и на сдружаване, A/HRC/23/39, 24 април 2013 г., т. 35–38; ОССЕ/БДИПЧ, Становище № NGO-GEO/465/2023 [JB], *Бележка относно законодателните инициативи за прозрачност и регулиране на сдруженията, финансирани от чужбина, или т.нар. „закони за чуждестранните агенти" и подобно законодателство, както и тяхното съответствие с международните стандарти за правата на човека*, 25 юли 2023 г.

[15] Принципите от Сиракуза относно разпоредбите за ограничаване и дерогация в Международния пакт за граждански и политически права, E/CN.4/1985/4, 1985 г., принципи 1–14; ОССЕ/БДИПЧ – Венецианска комисия, Съвместни насоки относно свободата на сдружаване, CDL-AD(2014)046, 17 декември 2014 г., пар. 34 и 109. 3.2.

[16] ОССЕ/БДИПЧ, Становище № NGO-GEO/465/2023 [JB], *Бележка относно законодателните инициативи за прозрачност и регулиране на сдруженията, финансирани от чужбина, или т.нар. „закони за чуждестранните агенти" и подобно законодателство, както и тяхното съответствие с международните стандарти за правата на човека*, 25 юли 2023 г., параграфи 30 и 56.

[17] Пак там, пар. 51 и 52.

Приложено към настоящия законопроект, това означава, че оценката на предвидените ограничения не може да се ограничи до тяхната предполагаема цел за повишаване на прозрачността. Необходимо е също така да се докаже наличието на реален и конкретен риск по отношение на една от преследваните легитимни цели.

Чуждестранно финансиране, публични дейности и правна предвидимост

По-конкретно чл. 3 от законопроекта определя широко приложното му поле, като включва публикуване и разпространяване на информация чрез средствата за масова комуникация, образователни, информационни, застъпнически и кампанийни дейности, предоставяне на услуги и реализиране на проекти, насочени към или засягащи конкретни социални групи. Същевременно пар. 1, т. 2 от допълнителните разпоредби обвързва понятието „чуждестранен агент“ с дейности като формиране на обществено мнение, публично разпространяване на позиции и упражняване на влияние върху убежденията на гражданите.

Изброените дейности представляват обичайни и защитени форми на упражняване на свободата на изразяване и сдружаване. Публикуването на анализ, организирането на обществена дискусия, участието в консултации по законопроекти или представянето на препоръки пред институциите не могат сами по себе си да бъдат възприемани като доказателство за неправомерно чуждестранно влияние.

Основният проблем произтича от липсата на разграничение между получаването на средства от чуждестранен източник и действителното упражняване на контрол върху дейността на получателя. Законопроектът не изисква установяване на отношения на възлагане, подчинение или действие от името на чуждестранен субект. Така независима гражданска или журналистическа дейност може да бъде поставена под специален режим единствено заради произхода на финансирането.

В допълнение, чл. 4 от настоящия законопроект, подобно на предложението от 2024 г., включва изключително широка група от субекти попадащи в неговия обхват. Последиците могат да засегнат не само организациите, но и техни представители, сътрудници и получатели на подкрепа. По-конкретно, учредителите, представителите или ръководството на организацията, определена като „чуждестранен агент“, както и лицата, получаващи плащания или безвъзмездна материална помощ от такава организация, попадат в обхвата на предложеното законодателство. Както отбеляза ОССЕ/БДИПЧ в своето становище от 2025 г. относно предишния законопроект със същия предмет *„включването на учредителите като възможни „чуждестранни агенти“ поражда опасения относно обратното действие [...] Прилагането на законопроекта спрямо такива лица с обратна сила рискува да противоречи на принципите на законността [...]“.*[18]

Подобно на предложението от 2024 г., чл. 6 от настоящия законопроект включва пряка или непряка материална подкрепа, както и материална подкрепа под формата на нематериални услуги, като обучение, семинари и образователни курсове. Формулировката на подобна разпоредба в предишния законопроект беше критикувана от становището на ОССЕ/БДИПЧ като „неясна и непредвидима“. В становището също така бяха изразени опасения, че практически всяко взаимодействие с чуждестранно юридическо лице би могло да бъде класифицирано като „чуждестранно финансиране“.[19]

[18] Пак там, пар. 53 и 54.
[19] Пак там, пар. 64 и 65.

В решението си по делото *Ecodefence and Others v. Russia* Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) разглежда именно проблема с презумпцията за чуждестранен контрол. Съдът установява, че квалифицирането на организации като „чуждестранни агенти“, без да се отчита тяхната действителна оперативна независимост от дарителите, има необоснован и стигматизиращ характер. Подобно обозначаване може да създаде впечатление, че организациите действат под чуждестранен контрол, независимо че самостоятелно определят своите цели, приоритети и дейности.[20]

Тези съображения са непосредствено относими към разглеждания законопроект. Повишаването на финансовия праг от 1 000 лева в предходната версия на 1 000 евро в настоящата не преодолява основния недостатък, тъй като размерът на получената подкрепа не установява наличие на неправомерно влияние.

Регистрация, публично обозначаване и ограничения върху дейността

Чл. 7 от законопроекта предвижда вписване в публичен регистър към Министерството на правосъдието в 15-дневен срок след достигането на определения финансов праг, а чл. 12 въвежда задължение засегнатите лица да обозначават своите издания и материали като „чуждестранен агент“. Член 11 изброява забранените дейности на субектите, определени като „чуждестранни агенти“, и свързаните с тях лица, вкл. по отношение на образователни институции и участие в политически дейности, лобиране или дейности които могат да повлияят на вътрешната или външната политика на страната.

Макар тези мерки да се представят като средство за осигуряване на прозрачност, техният ефект надхвърля обичайното оповестяване на източниците на финансиране. Понятието „чуждестранен агент“ предполага зависимост или представителство на чужди интереси, независимо дали такава връзка действително съществува. Задължителното му използване може да постави под съмнение независимостта и добросъвестността на организации, журналисти и граждани, без да е установено конкретно неправомерно поведение.

Особена загриженост поражда забраната за участие в политически дейности и лобиране, формулирани в чл. 11. Това създава риск от ограничаване на обичайни и законни форми на гражданско участие, вкл. представяне на експертни становища, участие в обществени консултации, отправяне на препоръки към институциите и застъпничество за законодателни промени.

В становището си относно предходния законопроект, ОССЕ/БДИПЧ разглежда възможността за регулиране на ясно определени форми на професионално лобиране, извършвани от името или под контрола на чуждестранен възложител, като ги разграничава от обичайната застъпническа дейност на гражданските организации. Подобни мерки не следва да възпрепятстват законното участие в обществения дебат и процесите на вземане на решения.[21]

Разглежданият законопроект не осигурява достатъчно ясно разграничение между тези дейности. В резултат граждански организации могат да бъдат възпрепятствани да осъществяват именно

[20] Европейски съд по правата на човека, *Ecodefence and Others v. Russia*, жалба № 9988/13 и 60 други, решение от 14 юни 2022 г., пар. 133–136.
[21] ОССЕ/СДИПЧ, *България: Становище относно законопроекта за регистрация на чуждестранни агенти (съгласно проекта от 11 ноември 2024 г.)*, NGO-BGR/530/2025, 30 май 2025 г.

дейностите, чрез които допринасят за защитата на правата на човека и отчетността на публичните институции.

ОССЕ/БДИПЧ също отбеляза, че *"[...] посочените по-горе определения на забранените дейности като цяло изглеждат прекалено широки и неясни и като такива не биха съответствали на принципа на законност и предвидимост. На практика забраните са формулирани по начин, който изглежда предполага, че организациите и физическите лица трябва да се въздържат от всякакви дискусии или дебати по въпроси от обществен интерес ".*[22]

В глобалното си изследване *"Закони, създадени да заглушават"* Амнести Интернешънъл документира как регистрационните изисквания, финансовият надзор и ограниченията върху обществените дейности могат да действат съвместно като механизъм за възпрепятстване на гражданските организации. Подобни мерки създават не само административни пречки, но и възпиращ ефект върху организации и отделни граждани, които могат да се въздържат от публични изяви, международно сътрудничество или приемане на финансова подкрепа.[23]

Съотносима е и практиката на Съда на Европейския съюз. В решението си по дело C-78/18, *European Commission v. Hungary*, Съдът установява, че задълженията за регистрация, деклариране и публичност, наложени на граждански организации заради получаване на чуждестранна финансова подкрепа, представляват дискриминационни и необосновани ограничения в нарушение на правото на ЕС. Те засягат свободното движение на капитали, както и правото на личен живот, правото на защита на личните данни и свободата на сдружаване, гарантирани от Хартата на основните права на ЕС.[24]

Тази практика е особено значима за България като държава членка на Европейския съюз, като поставя под съмнение необходимостта и пропорционалността на предвидения специален регистрационен режим.

Административни санкции, контрол и пропорционалност

В представения законопроект чл. 13 предвижда задължителен ежегоден финансов одит, а чл. 14 установява значителни санкции при неизпълнение на законовите задължения. Глобите за физически лица са от 700 до 3 000 евро, а имуществените санкции за други субекти — от 3 000 до 7 000 евро, като при повторни нарушения са предвидени по-високи размери.

Следователно, подобни мерки следва да бъдат разглеждани в тяхната съвкупност. Задълженията за регистрация, публично обозначаване, ежегоден одит и възможността за значителни санкции могат да създадат прекомерна административна и финансова тежест, особено за малки организации и независими граждански инициативи.

В решението *Ecodefence and Others v. Russia* ЕСПЧ разглежда допълнителните изисквания за отчетност и одит в контекста на цялостния ограничителен режим. Съдът установява, че подобни задължения могат да наложат прекомерна тежест, когато държавата не е обосновала защо съществуващите механизми са недостатъчни. Съдът отчита и възпиращия ефект върху избора на организациите да търсят или

[22] Пак там, пар. 98.
[23] Амнести Интернешънъл, *Laws Designed to Silence: The Global Crackdown on Civil Society Organizations*, ACT 30/9647/2019, 21 февруари 2019 г., раздели относно административните ограничения, финансирането и държавния надзор.
[24] Съд на Европейския съюз, *European Commission v. Hungary*, дело C-78/18, решение от 18 юни 2020 г., ECLI:EU:C:2020:476.

приемат чуждестранно финансиране, включително когато получените средства са ограничени по размер.[25]

Допълнителна загриженост поражда чл. 14, ал. 3, който предвижда служебно вписване в регистъра при установено нарушение и уведомяване на Националната агенция за приходите за извършване на данъчна ревизия. Подобно обвързване на неизпълнението на регистрационно задължение с данъчен контрол повишава тежестта на режима, без да е обоснована необходимостта от подобна мярка.

Въпроси относно правната сигурност поражда и пар. 2 от преходните и заключителните разпоредби, който предвижда прилагане на режима спрямо лица, получавали чуждестранно подпомагане през предходните пет години. Това означава, че новият правен статут и свързаните с него задължения могат да бъдат обвързани с обстоятелства, възникнали преди приемането на закона, когато засегнатите лица не са могли да предвидят подобни последици. В съчетание с условията за заличаване от регистъра по чл. 7, ал. 6, тези разпоредби създават риск от продължително ограничително третиране.

Необходимост от законодателството и оценка на въздействието

Приемането на законодателството трябва да бъде предшествано от адекватна оценка на рисковете, които то има за цел да преодолее, както и на въздействието, което конкретните мерки биха оказали върху юридическите лица с нестопанска цел. Тези оценки трябва да отчитат всички други приложими закони и нормативни актове, които организациите вече са длъжни да спазват, за да се разбере напълно въздействието на новия закон и евентуалните неблагоприятни последици върху правата на гражданските организации.

Амнести Интернешънъл България счита, че мотивите и предварителната оценка на въздействието не предоставят убедителна обосновка за необходимостта от създаването на отделен режим за лица, получаващи чуждестранно финансиране.

Макар законопроектът да се позовава на прозрачността и защитата на националните интереси, не са представени достатъчно конкретни данни за съществуващи проблеми, които не могат да бъдат решени чрез действащата правна рамка. Не е обяснено и защо по-малко ограничителни средства за отчетност и контрол биха били недостатъчни за постигането на заявените цели.

Тези съображения намират израз и в становището на Министерството на правосъдието от юли 2026 г., което по същество не подкрепя законопроекта и посочва, че действащото законодателство вече съдържа механизми за прозрачност и контрол, включително по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Закона за счетоводството и Закона за мерките срещу изпирането на пари.[26]

Въпреки това, предварителната оценка на въздействието приема, че законопроектът няма да доведе до допълнителна административна тежест. Това заключение обаче не отчита убедително произтичащите от него задължения за регистрация, публично обозначаване и ежегоден финансов одит, нито възможните последици за организациите, техните партньори и хората, които получават подкрепа от тях.

В становището си относно грузинския закон за прозрачност на чуждестранното влияние Венецианската комисия подчертава, че прозрачността сама по себе си не представлява самостоятелно легитимно

[25] Европейски съд по правата на човека, *Ecodefence and Others v. Russia*, решение от 14 юни 2022 г., пар. 155–159, 165–173 и 185–187.

[26] Министерство на правосъдието на Република България, *Становище относно Законопроект за регистрация на чуждестранните агенти № 52-654-01-74*, 20 юли 2026 г., стр. 2–4.

основание за ограничаване на свободата на сдружаване по чл. 11, ал. 2 от ЕКПЧ. Подобни ограничения изискват убедителна обосновка за тяхната необходимост и пропорционалност.[27]

Особено важно е да се отбележи, че в своето становище от 2025 г. ОССЕ/БДИПЧ „идентифицира“ сериозни недостатъци в предишния законопроект и препоръча той да не бъде представян отново в настоящата си или подобна форма. Становището по същество поставя под въпрос легитимността и необходимостта от предложените ограничения и подчертава липсата на цялостна оценка на въздействието, вкл. оценка на въздействието върху правата на човека.

Тези заключения остават актуални и за настоящия законопроект от 2026 г., чиито основни ограничителни механизми са запазени, като липсва съществена оценка на въздействието върху правата на човека, свободата на сдружаване, свободата на изразяване, защитата на личните данни и медийния плурализъм.

Препоръки

Предвид изложеното, Амнести Интернешънъл България призовава Народното събрание да **отхвърли изцяло Законопроект за регистрация на чуждестранните агенти с № 52-654-01-74**.

Организацията призовава народните представители:

1. Да гарантират правото на гражданските организации, медиите и отделните граждани да търсят, получават и използват чуждестранно и международно финансиране без неоправдани ограничения или стигматизиращо третиране.

2. Да се въздържат от въвеждане на специални режими на регистрация и публични обозначения, които приравняват получаването на чуждестранна финансова подкрепа с наличие на неправомерно влияние или зависимост.

3. Да защитят възможността на гражданските организации и правозащитниците свободно да участват в обществения дебат, гражданското образование и процесите на изработване на публични политики.

4. При обсъждане на бъдещи мерки за прозрачност и отчетност да извършват задълбочена оценка на необходимостта, пропорционалността и въздействието върху правата на човека, включително чрез ефективни консултации със засегнатите организации и институции.

Гражданските организации и независимите медии имат съществен принос за защитата на правата на човека, информирания обществен дебат и отчетността на институциите. Възможността им да получават подкрепа от различни източници, да изразяват позиции и да участват в обществения живот не следва да бъде ограничавана въз основа на предположения за чуждестранно влияние.

Предложеният законопроект не осигурява необходимите гаранции срещу подобна намеса. Напротив, съчетаването на широки определения, задължителна регистрация, стигматизиращо обозначаване,

[27] Венецианска комисия, *Спешно становище относно Закона на Грузия за прозрачност на чуждестранното влияние*, CDL-AD(2024)020, 2024 г.

ограничения върху дейността и значителни санкции създава риск от неоправдано ограничаване на свободата на сдружаване и изразяване.

Поради това Амнести Интернешънъл България настоява законопроектът да бъде отхвърлен в неговата цялост. Защитата на обществения интерес изисква правна рамка, която гарантира прозрачност и отчетност, без да възпрепятства законната дейност на гражданското общество и независимите медии.

С уважение,



Директор
Амнести Интернешънъл България