Фондация “БлуЛинк”
www.bluelink.net
Ул. Сердика 20, ет. 2, София 1000
office@bluelink.net

Изх. № 412 / 09.11.2026

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОМИСИЯТА ЗА ПРЯКОТО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ, ЖАЛБИТЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОПИЕ ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ И ЧЛЕНОВЕТЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ И ПРАВНИ ВЪПРОСИ

СТАНОВИЩЕ НА ФОНДАЦИЯ „БЛУЛИНК“

относно Законопроект № 52-654-01-74 за регистрация на чуждестранните агенти, внесен в 52-рото Народно събрание

Уважаеми народни представители,

От името на фондация „БлуЛинк“ представям настоящото становище по Законопроекта за регистрация на чуждестранните агенти за вземане предвид при предстоящото му разглеждане в Народното събрание.

Фондация „БлуЛинк“ е юридическо лице с нестопанска цел, регистрирано за осъществяване на дейност в обществена полза, ЕИК 130164711. **В изпълнение на уставните си цели фондацията работи за опазване на природата и климата, демокрацията, човешките права и европейските ценности** чрез независима журналистика, изследвания, обучения, международно сътрудничество и подкрепа за гражданско участие. Фондацията е български член на “Правосъдие и околна среда” (J&E) — европейска мрежа от организации за екологично право, която работи за прилагането на екологичното законодателство, достъпа до правосъдие и участието на обществеността при вземането на решения. Този опит е пряко относим към предложеното регулиране на трансграничното финансиране и гражданската дейност.

Фондация „БлуЛинк“ вече е представяла становище по предходни законодателни предложения за изменение на ЗЮЛНЦ — наш изх. № 372/09.03.2026 г., заведено в

Народното събрание с вх. № ПГ-51-633-00-9/09.03.2026 г. Позицията е отразена в публикацията „Долу ръцете от организациите с нестопанска цел“. Настоящото становище разглежда самостоятелно законопроекта за регистрация на чуждестранните агенти, който засяга условията за международно партньорство, независима експертна работа и гражданско участие.

I. Свободата на сдружаване като фундаментално право и елемент на демократичната система

Свободата на сдружаване е основно право, гарантирано от:

- чл. 44 от Конституцията на Република България, който признава правото на гражданите свободно да се сдружават;
- чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека, който защитава правото на създаване и участие в сдружения;
- чл. 12 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който утвърждава същото право в правния ред на Европейския съюз.

Конституционният съд на Република България последователно приема, че правото на сдружаване е основно право на личността и че свободното му упражняване е една от съществените характеристики на правовата държава.

Практиката на Европейския съд по правата на човека също приема, че свободата на сдружаване е една от основите на демократичното общество.

По тази точка препоръчваме народните представители:

- да оценят проекта за регистрация на чуждестранните агенти в съответствие с чл. 44 от Конституцията, чл. 11 ЕКПЧ и чл. 12 от Хартата на основните права на ЕС;
- да отхвърлят разпоредби, които въвеждат нови ограничения върху свободата на сдружаване без доказана необходимост и пропорционалност.

II. Автономността на българските организации и българският правен ред

Предлаганите правила **унижават и подценяват българските граждански организации, като внушават, че те не са способни самостоятелно да определят и отстояват своите цели, а се превръщат в проводници на чужди интереси само защото са привлекли международно финансиране**. **Подобно внушение подценява не само българските граждани, но и самия български правен ред, който учредява, признава и регулира техните организации**.

Българските сдружения и фондации в обществена полза са юридически лица с правосубектност и собствени органи на управление, а не подразделения или подизпълнители на дарителите си, както порочно резюмират вносителите. Тяхната автономност не е само обществено очакване, а произтича от действащото право на Република България, както следва:

- Чл. 1 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) урежда учредяването, регистрацията, устройството, дейността и прекратяването им; чл. 2, ал. 1 признава свободата им да определят собствените си цели, а чл. 3, ал. 1 — средствата за постигането им.

- Чл. 38, ал. 1 изрично допуска общественополезна дейност за развитие на гражданското общество, гражданското участие, защитата на човешките права и околната среда.

Привличането на проектно финансиране, включително от международни партньори, е законосъобразен начин тези самостоятелно избрани цели да се осъществяват. **Нито финансовата подкрепа сама по себе си, нито договорената отчетност по проект доказват подчиненост, представителство или поемане на задължение за защита на интереси на финансиращата страна**.

Ако има подобни зависимости, те следва да бъдат разследвани и доказани във всеки отделен случай. За тази цел българският закон предвижда механизми за проверка и отговорност, които не се обезсилват от произхода на финансирането:

- По чл. 40, ал. 2 и 3 ЗЮЛНЦ организациите в обществена полза отчитат дейността си, получените дарения и разходването на средствата и обявяват годишните си документи в регистъра.
- Чл. 44, ал. 2 от Конституцията определя хипотезите, в които дейността на организации е недопустима, включително действия срещу суверенитета и териториалната цялост на страната. Следователно държавата вече разполага с правни критерии за разграничаване на законната гражданска дейност от конкретни противозаконни действия.

Общо недоверие към организации само защото са получили подкрепа от чужбина пренебрегва именно тези български правни гаранции.

Това противоречие има и европейско правно измерение:

- Чл. 4, ал. 1 от Конституцията провъзгласява България за правова държава, а ал. 3 предвижда участието ѝ в изграждането и развитието на Европейския съюз. Чл. 2 от Договора за Европейския съюз поставя демокрацията, правовата държава, плурализма и основните права сред общите ценности на Съюза.
- Свободата на сдружаване е защитена и от чл. 44 от Конституцията, чл. 11 от Европейската конвенция за правата на човека и чл. 12 от Хартата на основните права на ЕС. По дело C-78/18, Европейска комисия срещу Унгария (18 юни 2020 г.), Съдът на ЕС е установил нарушение на чл. 63 ДФЕС и на права по Хартата вследствие на дискриминационни и неоправдани ограничения, обвързани с чуждестранни дарения за граждански организации.

Логиката, която превръща законното международно сътрудничество в основание за предварително подозрение, противоречи на тези европейски принципи.

По-естествената презумпция е обратната: **българска организация, учредена и действаща по българското право, привлича международни ресурси за изпълнение на собствените си уставни цели.** Независимо дали тя работи за ограничаване на тютюнопушенето и зависимостта, които увреждат здравето и отнемат човешки животи в България, за защита на конституционните права на българските граждани или за опазване на българската природа, тя осъществява цели, изрично признати от правния ни ред:

- Чл. 38, ал. 1 ЗЮЛНЦ включва сред общественополезните цели здравеопазването, защитата на човешките права и околната среда, както и развитието на гражданското общество. Тези дейности съответстват и на конституционните принципи за опазване

на околната среда (чл. 15), закрила на здравето (чл. 52) и право на здравословна и благоприятна околна среда (чл. 55).

От тази гледна точка **привличането на средства от международни източници за такива цели следва да се разглежда като постижение в полза на българското общество**, а не като основание за презумпция за виновност и нелоялност.

Съгласно чл. 67, ал. 1 от Конституцията народните представители представляват целия народ, а според ал. 2 действат въз основа на Конституцията и законите в съответствие със своята съвест и убеждения. Тези разпоредби изискват законодателните им решения да се основават на конституционния ред, а не на недоказани предположения, че външният източник на средства определя чии интереси отстоява българският получател. Ако целта е защита на националния интерес, **законодателят има основание да търси повече, а не по-малко възможности за законно действащите организации в обществена полза да реализират целите си**, включително чрез международно сътрудничество и финансиране. Поставянето им под предварително подозрение отслабва обществения капацитет за защита на здравето, правата, демокрацията и опазването на природата, вместо да го укрепва.

Отделно, **дори при данни за влияние върху конкретна дейност, чуждестранното финансиране не доказва само по себе си противоправност или заплаха за националната сигурност.** За всяка ограничителна мярка трябва да се посочат законната ѝ цел, обективно установеният проблем и основанията тя да е необходима и съразмерна — съобразно чл. 11, ал. 2 ЕКПЧ. Така се разграничават законното финансиране, действителното възлагане или контрол и конкретното противоправно поведение, вместо те да бъдат приравнявани по презумпция.

По тази точка препоръчваме народните представители:

- да отхвърлят въвеждането на законодателни ограничения върху дейности на гражданските организации, които не са ясно и прецизно определени;
- да гарантират, че участието на гражданските организации в обществения живот се насърчава, а не се ограничава;
- да изключат определения на политическа или обществена дейност, които могат да обхванат обичайно гражданско застъпничество, журналистическа работа, експертни анализи и участие в консултации;

III. Европейски и международни стандарти за участие на гражданското общество

Свободата на сдружаване е защитена от чл. 11 ЕКПЧ и чл. 12 от Хартата на основните права на ЕС. Решенията на Европейския съд по правата на човека по дела като:

- Tebieti Mühafize Cemiyyeti and Israfilov v. Azerbaijan (2009);
- Ramazanova and Others v. Azerbaijan (2007).

подчертават, че ограниченията върху създаването, регистрацията и съществуването на сдружения подлежат на строг контрол за необходимост и пропорционалност.

Особено значение има делото Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary (2016), в което Европейският съд по правата на човека подчертава ролята на организациите на гражданското общество като обществен коректив и носител на легитимен обществен интерес, в контекста на достъпа до информация.

Особено значение има и Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуска конвенция), която е обнародвана и влязла в сила за Република България, и е част от вътрешното право на страната, и като такъв международен акт има предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които й противоречат. Тя изисква държавите да осигуряват участие на обществеността и достъп до правосъдие по екологични въпроси и признава значението на организациите, работещи за защита на околната среда. **Практическото значение на международните гаранции се проявява в екологичните процедури: граждани и сдружения трябва да могат да получават информация, да изразяват становища и да оспорват решения пред съд**. Допълнителни регистрационни тежести, които възпират именно тези действия, следва да бъдат преценявани спрямо задълженията на България по Орхуската конвенция.

По тази точка препоръчваме народните представители:

● да гарантират съответствие на законодателството със стандартите на ЕКПЧ и практиката на ЕСПЧ;

● да съобразят законодателството със задълженията на България по Орхуската конвенция;

● да се въздържат от въвеждане на административни ограничения, които могат да възпрепятстват дейността на гражданските организации.

IV. Правна определеност и равнопоставено третиране

Следва да се разграничат финансирането и реалното действие по възлагане или под чужд контрол. Международните партньорства позволяват обмен на знания, съвместни проучвания и подкрепа за независими журналисти и граждански защитници. Тези форми на сътрудничество не установяват сами по себе си отношение на представителство. Когато режимът обхваща и физически лица, той може да засегне индивидуалното им право на свободно изразяване и участие в публичния живот.

Изискванията следва да бъдат приложими без необоснована дискриминация, а категориите задължени лица, изключенията и условията за регистрация — формулирани ясно. Наличните счетоводни, данъчни и регистрационни механизми трябва да бъдат взети предвид, за да не се създава ненужна паралелна отчетност.

По тази точка препоръчваме народните представители:

● да гарантират, че организациите с нестопанска цел не се поставят в необосновано по-неблагоприятен режим спрямо други законни правни субекти;

● да съобразят спецификата на ЮЛНЦ като форма на гражданско участие, а не като обикновен търговски оператор;

● да създават правна среда, която насърчава, а не възпрепятства законната дейност в обществен интерес.

V. Необходимост и пропорционалност на регистрационния режим

Новият законопроект предвижда отделен регистрационен режим и обозначаване като „чуждестранен агент“. Същевременно ЮЛНЦ вече подават документи и отчети по действащите правила, включително в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, а за отчетността им се прилагат и счетоводни и данъчни изисквания. Съгласно чл. 28, ал. 2 от Закона за нормативните актове мотивите към законопроект трябва да посочват причините

за приемането му, целите и очакваните резултати. **Това изисква конкретен отговор какъв проблем на прозрачността остава нерешен от съществуващите механизми и как допълнителната регистрация би го разрешила.** Без такава обосновка остава неясно защо е необходимо да се добавя тежест към организации, които вече изпълняват отчетни задължения.

- По чл. 11, ал. 2 от Европейската конвенция за правата на човека ограниченията на свободата на сдружаване трябва да са необходими в демократичното общество. В решението Ecodefence and Others v. Russia (ЕСПЧ, 14 юни 2022 г.) Съдът разглежда възпиращото въздействие на обозначаването като „чуждестранен агент“ и свързаните ограничения.
- В решение по дело C-78/18, Европейска комисия срещу Унгария (Съд на ЕС, 18 юни 2020 г.), Съдът преценява ограниченията, свързани с регистрация и публичност на организации, получаващи подкрепа от чужбина.

Изискванията за прозрачност следва да бъдат неутрални към законната гражданска дейност и съразмерни на конкретния, доказан обществен риск, а не да пораждат подозрение за нелоялност единствено по произхода на финансирането.

Законопроект № 52-654-01-74 предвижда регистрация при материална подкрепа от чуждестранни източници над 1000 евро общо за една данъчна година, с изключение за средства от Европейския съюз, и обхваща юридически и физически лица. Прилаган, този количествен критерий би санкционирал еднакво, да речем, средства за благотворителност, екологични изследвания или граждански акции, без да установява дали финансиращата страна определя публичната позиция на получателя. Затова **възразяваме срещу приравняването на чуждестранното финансиране с чуждо влияние и настояваме за обосновка на прага, изключението и начина на прилагане към различни видове подкрепа и към физически лица.**

По тази точка препоръчваме народните представители:

● да изискат мотивирана оценка на необходимостта от специален регистър в допълнение към съществуващата отчетност;

● да изключат задължително стигматизиращо обозначаване на законно действащи граждански организации само по произхода на финансирането;

VI. Гражданско участие, медии и обществен контрол

Гражданските организации участват в редица дейности от обществен интерес, включително в защита на права, обществени консултации, гражданско застъпничество, социална подкрепа, експертни анализи и участие в обсъждането на публични политики.

Това участие намира правна опора в:

● чл. 12 от Конституцията;

● чл. 26 от Закона за нормативните актове, който предвижда обществени консултации при изработването на нормативни актове;

● специални закони, включително в областта на околната среда, които уреждат участие на обществеността и достъп до информация и правосъдие.

Подобни дейности не представляват сами по себе си упражняване на публична власт, а форма на гражданско участие и обществен контрол, независимо кой ги финансира.

По тази точка препоръчваме народните представители:

● да отхвърлят ограничения върху дейности на гражданските организации, когато тези дейности представляват законна форма на участие в обществения живот;

● да гарантират правото на участие на гражданските организации в процесите на разработване и обсъждане на политики;

● да не въвеждат неясни категории забранени дейности, които могат да доведат до произволно ограничаване на правото на сдружаване.

VII. Публичност, дарители и защита на личните данни

Действащото законодателство вече предвижда отчетност за ЮЛНЦ, включително публикуване на годишни отчети за организациите в обществена полза. „БлуЛинк“ публично представя дейността си и финансираните инициативи чрез годишните си отчети. **Ако законодателят цели проверимост на конкретни финансови потоци, следва да обоснове защо тази цел не може да бъде постигната чрез съществуващите регистри и отчетни задължения, без допълнително обозначаване на гражданската дейност като дейност на „агент“.**

Правото на личен живот и защитата на личните данни са гарантирани от:

● чл. 32 от Конституцията;

● чл. 8 от Хартата на основните права на Европейския съюз;

● Регламент (ЕС) 2016/679 (GDPR).

Съдът на Европейския съюз в решение C-78/18, Европейска комисия срещу Унгария, приема, че прекомерното публично разкриване на информация за подкрепящи лица и дарители на граждански организации може да засегне правото на личен живот, защитата на личните данни и свободата на сдружаване.

Следователно всяко допълнително изискване за публично оповестяване на данни за дарители следва да бъде преценено с оглед на необходимостта, пропорционалността и минимизирането на данните.

По тази точка препоръчваме народните представители:

● да не въвеждат изисквания за публично разкриване на лични данни на дарители, когато това не е строго необходимо и пропорционално;

● да гарантират съответствие с европейските стандарти за защита на личните данни;

● да търсят баланс между прозрачността на финансирането и защитата на свободното гражданско участие.

VIII. Санкции и принцип на пропорционалност

Санкциите следва да бъдат обвързани с ясно определено нарушение, неговата тежест и възможността за ефективна защита. Административна санкция за формално неизпълнение би могла да отклони ограничени средства и капацитет от журналистическа, обучителна и правозащитна работа в обществен интерес. Затова **настояваме санкционната уредба да отчита действителната вреда, да позволява отстраняване на поправими пропуски и да подлежи на съдебен контрол**, вместо да създава неоправдан възпиращ ефект върху свободата на сдружаване.

Съгласно чл. 1 от Протокол № 1 към ЕКПЧ всяко физическо и юридическо лице има право на мирно ползване на своето имущество.

Практиката на Европейския съд по правата на човека показва, че разпускането или прекратяването на организации следва да бъде крайна мярка и да се допуска само при наличие на убедителни основания, при ясно предвидена законова основа и при спазване на изискването за пропорционалност.

Поради това законодателни предложения, които предвиждат прекомерно тежки санкции, следва да бъдат подложени на особено строг контрол за съответствие с Конституцията и с международните стандарти за защита на основните права.

По тази точка препоръчваме народните представители:

● да отхвърлят санкционни режими, които позволяват непропорционална намеса в правото на сдружаване;

● да гарантират, че санкциите са ясно определени, необходими и съразмерни на тежестта на нарушението;

● да изключат възможността за крайни мерки, когато са налице по-леки и достатъчни средства за защита на обществения интерес.

IX. Недопустимост на стигматизиращо обозначаване

Обозначението „чуждестранен агент“ носи значение, различно от неутрално описание на финансиране: то може да внушава, че организацията действа от чуждо име и по чужди указания. За нестопанска организация, чиято работа се основава на независима редакционна и експертна преценка, подобно внушение би могло да подкопае доверието към журналистическите материали и гражданските становища, без да е установена зависимост. Прозрачността изисква достоверна информация кой финансира дадена дейност, а не автоматично приписване на чужда лоялност.

X. Международно сътрудничество, журналистика и защита на околната среда

Международното сътрудничество е част от практиката на „БлуЛинк“ в европейски мрежи за екологично правосъдие, цифрови права и свободна журналистика. Чрез партньорства фондацията подпомага обучение, изследвания, застъпничество и защита на граждани, журналисти и защитници на природата и климата. Нови задължения за регистрация и обозначаване могат да затруднят тези дейности и да възпрат участници и партньори, които нямат никакво отношение към чуждо политическо възлагане. Необходима е конкретна оценка на последиците за гражданското участие, достъпа до правосъдие и независимата журналистика.

XI. Искания към законодателя

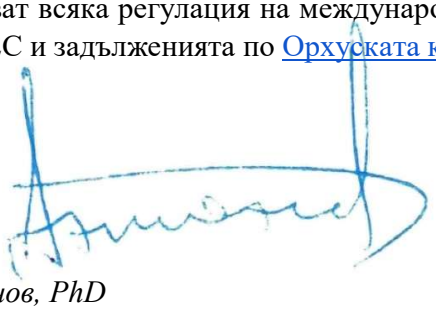
Призоваваме Комисията да изиска пълна оценка на въздействието, да обсъди получените становища от граждански организации и компетентни институции; да установи защо съществуващите правила за отчетност не са достатъчни; да прецени критериите за регистрация и последствията за журналистиката, защитниците на природата и гражданското застъпничество; да отхвърли неоправдани обозначения, ограничения и непропорционални санкции.

Заключение

Въз основа на изложеното фондация „БлуЛинк“ призовава народните представители

1. да отхвърлят Законопроекта за регистрация на чуждестранните агенти в настоящия му вид, който не дава ясна обосновка за необходимостта и пропорционалността на специалния режим;
2. да гарантират, че всяка законодателна промяна не поставя организациите на гражданското общество в необосновано по-неблагоприятен режим спрямо търговските субекти;
3. да приемат законодателни решения, които укрепват ролята на гражданските организации като носители на гражданска инициатива, участие в обществения дебат и защита на обществения интерес;
4. да съобразяват всяка регулация на международното финансиране с Конституцията, ЕКПЧ, правото на ЕС и задълженията по Орхуската конвенция.

С уважение,



Павел Антонов, PhD
Изпълнителен директор
Член на Управителния съвет
Упълномощен представител на фондация „БлуЛинк“

PAVEL PAVLOV ANTONOV

Digitally signed by PAVEL PAVLOV ANTONOV
Date: 2026.11.16 13:46:29 +01'00'