



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

РЕЗОЛЮЦИЯ

**на ИСС относно
законопроект за регистрация на чуждестранни агенти**

(разработена по собствена инициатива)

**София
ноември 2024 г.**

В Плана за дейността на Икономическия социален съвет (ИСС) за 2024 г. е включена за разработване по собствена инициатива Резолюция на ИСС относно законопроект за регистрация на чуждестранни агенти.

Разработването на резолюцията е разпределено на Председателски съвет с докладчици заместник-председателите на ИСС – Евгений Иванов (група 1), Пламен Димитров (група 2) и Богомил Николов (група 3). Работата на докладчиците е подпомогната от външните експерти Георги Симеонов, Тодор Капитанов и Теодор Славев.

На заседание, проведено на 11.11.2024 г. Председателският съвет взе решение за одобрение и внасяне в пленарна сесия на проект на Резолюция на ИСС относно законопроект за регистрация на чуждестранни агенти.

На своята пленарна сесия, проведена на 20 ноември 2024 г. Икономическият и социален съвет прие настоящата резолюция.

Икономическият и социален съвет (ИСС) на Република България изразява сериозна загриженост относно предложението за закон за регистрация на чуждестранни агенти, внесен в деловодството на 51-вото Народно събрание на 11 ноември 2024 г., както и относно представените в предходни три Народни събрания подобни законопроекта¹, и като консултативен орган на гражданското общество, разглежда следните ключови проблеми, свързани със законопроекта:

1. ПРОТИВОРЕЧИЕ С КОНСТИТУЦИЯТА

Законопроектът не съответства с основни конституционни разпоредби, като правото на сдружаване, гарантирано в чл. 12, чл. 44 и чл. 49 от Конституцията на Република България. Освен това, той може да влезе в противоречие с чл. 5, ал. 1 от Конституцията, която постановява, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат.

ИСС подчертава и важността на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, който въвежда задължителното действие на международните договори, като например Конвенция №87 на Международната организация на труда за свободата на сдружаване. Законопроектът въвежда ограничения за организации, които имат международни връзки, което противоречи на чл. 2, чл. 3, чл. 5 и чл. 8 от Конвенцията.

2. ПРИНЦИПИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

Целта на законите е да уреждат определени обществени отношения. В случая такива не съществуват, те се измислят, за да придадат легитимност на предлаганата регулация. А това е **извънредно законодателство**.

Освен опасността за българското общество, допускането на такова законодателстване може да застраши не само демократичните устои на държавата, но и да я постави в международна изолация. Самият факт, че в една страна се допуска такъв закон, предполага, че той може да бъде последван от други рестриктивни закони – конфискация, преследване на забогателите, национализация и пр. И това ще има за последица отдръпване на чуждестранното участие, на инвестициите и изобщо ще препятства нормалното международно сътрудничество между хората и бизнеса.

¹ Закон за регистрация на чуждестранните агенти (48-254-01-36/27.10.2022 г.); Закон за регистрация на чуждестранните агенти (49-354-01-19/28.04.2023 г.); Закон за регистрация на чуждестранните агенти (50-454-01-85/10.09.2024 г.); Закон за регистрация на чуждестранните агенти (51-454-01-5/11.11.2024 г.)

Според чл. 26, ал. 1 от ЗНА законопроектите трябва да се основават на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост и съгласуваност. В настоящия законопроект, **ниито от мотивите, ниито от съдържанието му личи** тези принципи да са спазени. ИСС отбелязва, че липсват аргументи за това защо е необходим нов правен механизъм за контрол над организациите с външно финансиране, при положение, че вече съществуват закони, които уреждат финансовата прозрачност и отчетност на тези организации, **включително тяхната регистрация.**

Законопроектът не разглежда как предложените нови задължения за регистрация и публичност отговарят на принципите на пропорционалност и стабилност, заложенни в ЗНА. Консултациите със заинтересованите страни биха дали възможност за обсъждане на тези въпроси в светлината на чл. 26, ал. 1 от ЗНА, но такава консултация не е проведена.

3. СЪЩЕСТВУВАЩИ РЕГУЛАЦИИ

Вече съществуват редица закони, които уреждат въпросите за финансирането, данъчната регистрация и отчетността на обществените организации, включително тези с външно финансиране. Такива норми са заложенни в Закона за юридическите лица с нестопанска цел, Кодекса на труда (за синдикални и работодателски организации), както и други закони, регулиращи финансовата прозрачност.

Законопроектът предлага въвеждането на нови, специални процедури за регистрация и задължения за организациите, които вече подлежат на регулация. Това създава правен дублаж, който не е обосноваан ниито от мотивите на законопроекта, ниито от обществена необходимост. Тези организации вече са обект на контрол от страна на държавата относно имотното им състояние и дейността им, което прави създаването на нови механизми ненужно.

4. СПЕЦИАЛЕН РЕЖИМ ЗА ОПРЕДЕЛЕНИ СУБЕКТИ

Законопроектът създава специален режим за организации, които имат външно финансиране или връзки с чуждестранни субекти. Това поражда съмнения за правомерността на такива специални изисквания само въз основа на техните международни контакти, без да има данни за нарушения на българските закони или Конституцията. Специалният режим създава предположение за въздействие върху общественото мнение, което обаче не е подкрепено с доказателства за престъпни дейности или заплахи за националната сигурност.

5. ДИСКРИМИНАЦИЯ

Предложеният закон създава дискриминация спрямо организациите, които получават финансиране от чужбина, като ги задължава да се регистрират като „чуждестранни агенти“. Това нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според който всички граждани и организации са равни пред закона. Подобно разделение е недопустимо, тъй като то се основава на предположения за чуждо влияние без доказателства за конкретни незаконни действия.

Освен това, Директива 2000/78/ЕО на ЕС защитава равенството и правото на недискриминация, а законопроектът влиза в конфликт с тези принципи, тъй като създава специален режим на основа на външно финансиране, без доказателства за обществена опасност.

6. НАРУШЕНИЕ НА ЧОВЕШКОТО ДОСТОЙНСТВО

Терминът „чуждестранен агент“, който се въвежда със законопроекта, носи негативен смисъл и уронва човешкото достойнство. Употребата му е натоварена с негативни асоциации, като например предателство или шпионаж, което нарушава принципите на преамбюла на Конституцията, където е заложено, че „правата на личността, нейното достойнство и сигурност са върховни“.

В чл. 1 от Хартата на основните права на ЕС е посочено, че човешкото достойнство е ненакърнимо и трябва да бъде защитено. Използването на терминология, която придава негативен характер на определени субекти, без конкретни основания, е в противоречие с тези принципи.

7. НЕСЪВМЕСТИМОСТ С МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВНИ СТАНДАРТИ

7.1. Европейска конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) Законопроектът за регистрация на чуждестранни агенти нарушава редица основни права, гарантирани от ЕКПЧ:

- **Член 10: Свобода на изразяване на мнение** – Предложеното законодателство може да ограничи възможността на организациите да изразяват свободно своите идеи и позиции, особено в случай, че получават финансиране от чужбина.
- **Член 11: Свобода на събранията и сдружаването** – Законопроектът въвежда допълнителни изисквания и ограничения за неправителствени

организации, което може да ограничи правото им да се сдружават свободно.

- **Член 8: Право на зачитане на личния и семейния живот** – Регистрацията като „чуждестранен агент“ може да наруши личната неприкосновеност на членовете на тези организации, като изисква публична информация за тяхното финансиране и дейности.

7.2. Харта на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС)

Законопроектът нарушава следните права, гарантирани от ХОПЕС:

- **Член 12: Свобода на събранията и сдруженията** – Въвеждането на специфичен режим за регистрация и надзор на организациите с чуждестранно финансиране нарушава правото на свободно сдружаване.
- **Член 11: Свобода на изразяване на мнение и свобода на информация** – Законопроектът създава пречки за организациите да информират обществеността за своите дейности и цели.
- **Член 16: Свобода на стопанската инициатива** – Ограниченията и допълнителните изисквания за организации, които се финансират отвън, могат да възпрепятстват тяхната стопанска дейност и да нарушат свободната им икономическа инициатива.

7.3. Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

Законопроектът противоречи на основни свободи, гарантирани от ДФЕС:

- **Свободно движение на капитали (Член 63-66)** – Въвеждането на специфични изисквания за организации с чуждестранно финансиране може да ограничи свободното движение на капитали между държавите членки.
- **Свободно движение на услуги (Член 56-62)** – Предложените регулации могат да възпрепятстват предоставянето на услуги от организации с чуждестранно финансиране, нарушавайки свободното движение на услуги в рамките на ЕС.

7.4. Общ регламент относно защитата на данните (РЕГЛАМЕНТ (ЕС)

2016/679) – Законопроектът не е съобразен с основните права и свободи, и по-конкретно – с правото на защита на личните данни на физическите лица.

7.5. Международни стандарти на ООН Законопроектът влиза в противоречие с международни стандарти на ООН, като:

- **Международен пакт за граждански и политически права (МПГПП)** – Въведените ограничения и регулации ограничават правото на свободно сдружаване и изразяване, гарантирани от МПГПП.
- **Принципи на доброто управление и прозрачност** – Въпреки, че в мотивите на законопроекта се твърди, че се цели по-голяма прозрачност, той сам по себе си създава непропорционални и ненужни пречки пред организациите.

8. НЕСЪВМЕСТИМОСТ С ДРУГИ РАЗПОРЕДБИ В НАЦИОНАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

- 8.1. Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД)** Законопроектът изисква предоставянето на лични данни на членове и служители на организации с чуждестранно финансиране, което нарушава правилата за защита на личните данни.
- 8.2. Закон за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ)** Въвеждането на допълнителни изисквания за регистрация и отчетност противоречи на принципите, заложиени в ЗЮЛНЦ, които вече регулират дейността на неправителствените организации.
- 8.3. Закон за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП)** Съществуващото законодателство вече предвижда механизми за контрол върху финансирането на организации, което прави допълнителните изисквания излишни.
- 8.4. Закон за радио и телевизия (ЗРТ)** Ограниченията върху организациите с чуждестранно финансиране могат да нарушат свободата и независимостта на медиите, гарантирана от ЗРТ.
- 8.5. Закон за насърчаване на инвестициите (ЗНИ)** Законопроектът може да възпрепятства чуждестранните инвестиции, което противоречи на целите на ЗНИ.
- 8.6. Наказателен и наказателно-процесуален кодекс** Законопроектът създава de facto наказателен режим чрез административни санкции, без да са налице основания за правонарушение или доказана вина, което нарушава принципа на презумпция за невинност и правото на защита.
- 8.7. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД).** Законопроектът за регистрация на ЧА въвежда административно регулиране

и контрол, което противоречи на целите на административно регулиране и контрол, заложен в чл. 2 и чл. 3 на ЗОАРАКСД.

9. ПРОТИВОРЕЧЕНИЕ С УСТАНОВЕНАТА СЪДЕБНА ПРАКТИКА

9.1. Дело срещу Унгария относно ограниченията върху НПО (C-78/18), Съд на Европейския съюз В това дело Съдът на Европейския съюз постановява, че подобни ограничения на неправителствени организации, основани на външно финансиране, противоречат на правото на ЕС.

9.2. Ecodefense и други срещу Русия (жалба № 9988/13 и други), Европейски съд по правата на човека Това дело разглежда нарушения на правата на неправителствени организации в Русия, след въвеждането на ограничения за организации с външно финансиране. Европейският съд по правата на човека постановява, че подобни ограничения са в нарушение на ЕКПЧ.

10. ОГРАНИЧЕНИЕ НА ИНФОРМИРАНЕТО И ОБЩЕСТВЕННОТО МНЕНИЕ

Въвеждането на законопроекта, насочено към засилен контрол върху организациите, които информират обществеността и участват във формирането на обществено мнение, представлява необосновано ограничение на правото на свободно изразяване. Вносителите на законопроекта определят тези дейности като източник на „завишена обществена опасност“, изискваща строг държавен контрол, без да се представят конкретни доказателства или обосновани мотиви за такава регулация. Това е в противоречие с конституционно-гарантираните права на свободното разпространение на информация.

11. ПОСЕГАТЕЛСТВО ВЪРХУ МЕДИЙНАТА НЕЗАВИСИМОСТ И СВОБОДАТА НА ИЗРАЗЯВАНЕ

Противоречивите дефиниции и широк обхват на предвидените в проекта на закон ограничения ще доведат до ограничаване работата и (само)цензуриране на медиите, които участват в международни партньорства или са с международно участие. Това представлява грубо погазване на независимостта на медиите, свободата на изразяване и опит за политическо вмешателство в работата на медиите. Приемането на подобни разпоредби създава инструменти за политическо влияние върху медийното съдържание

чрез форми на наказания и стигматизация и ще потисне критичния поглед и анализ върху работата на публичните институции.

12. ЛИПСА НА ОБОСНОВАНИ МОТИВИ

Законопроектът не предоставя ясен отговор на основни въпроси, свързани с необходимостта и обосноваването на предлаганата регулация. Според чл. 28 от Закона за нормативните актове (ЗНА), мотивите на всеки проектозакон трябва да съдържат подробен анализ, който да обосновава нуждата от нови правни норми, както и съответствието им с Конституцията и правото на Европейския съюз. В предложените мотиви липсват такива анализи и данни, а вместо това се срещат необосновани твърдения и предположения. ИСС отбелязва, че законопроектът е в противоречие с основни правни норми, като чл. 15 и чл. 28, ал. 2 от ЗНА, които изискват доказателства за съответствието на законопроекта с Конституцията на Република България и правото на Европейския съюз.

13. ЛИПСА НА ПУБЛИЧНИ ОБСЪЖДЕНИЯ

Чл. 18а и чл. 26, ал. 2 от ЗНА изискват проектите на нормативни актове, особено тези с голямо обществено значение, да бъдат подлагани на публични обсъждания. В случая на този законопроект липсва информация за проведени обществени консултации. ИСС подчертава, че подобен процес е от ключово значение, тъй като законопроектът засяга пряко правото на сдружаване (чл. 12 и чл. 44 от Конституцията на Република България) и свързаните граждански организации. Според чл. 2 от Закона за Икономическия и социален съвет (ЗИСС), ИСС е консултативен орган, който представлява структури на гражданското общество и следва да бъде включен в процеса на обсъждане на законопроекти с такова значение.

В мотивите към законопроекта е посочено, че „прозрачността на организациите с чуждестранно финансиране е от първостепенен обществен интерес“, но липсва яснота относно дефинирането на понятието „прозрачност“ и защо вносителите свързват това с обществен интерес. В чл. 12, ал. 1 от Конституцията е посочено, че гражданските сдружения служат за защита на интересите на своите членове, а чл. 49 подчертава специфичния интерес на организациите на работниците и служителите. Не става ясно какво е правното основание за твърдението, че тези организации формират обществено мнение и защо се въвеждат нови изисквания към тях.

14. НЕОБОСНОВАНИ БЮРОКРАТИЧНИ ИЗИСКВАНИЯ

Законопроектът въвежда абсурдни и прекомерни изисквания за отчитане на всякакви финансови постъпления от чуждестранни източници над 1 000 лева (500 евро), което поставя организациите в постоянен режим на контрол и наказуемост. В същото време липсват подобни изисквания за национални източници на финансиране, което създава дискриминация. Ако целта е постигането на прозрачност, то тези правила би трябвало да се прилагат към всички източници на финансиране, независимо от техния произход.

15. УНИЖАВАЩИ ЕТИКЕТИ ЗА „ЧУЖДЕСТРАННИ АГЕНТИ“

Изискването организациите, определени като „чуждестранни агенти“, да отбелязват този статус с голям шрифт на всички публикувани материали, създава унижителни условия, които напомнят на исторически практики за маркиране и дискриминация. Това налага негативна стигма върху организациите и лицата, които си сътрудничат с международни партньори, без да има доказателства за нарушения на закона или обществена опасност. Тази практика би могла да доведе до още по-тежки репресивни мерки, включително принудително носене на символи, разграничаване и преследване.

16. СПИРАНЕ НА ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ

Въвеждането на наказателни режими за организации с чуждестранни връзки и финансиране ще обезкуражи международните инвестиции и сътрудничество, особено в сектори, които са ключови за иновациите и икономическото развитие на страната. Всяко противоправно действие с чуждо влияние вече е инкриминирано в Наказателния кодекс, а новите рестрикции не допринасят за върховенството на правото, а го подкопават.

17. ПОДВЕЖДАЩИ СРАВНЕНИЯ

Сравненията на този законопроект с чужди практики, особено с американското законодателство, са подвеждащи. Законът в САЩ от 1938 г. изисква единствено регистрация на организации с чуждестранни връзки с правителствата на други държави при установена пряка връзка, при работата на физическото или юридическото лице, в интерес на правителството на друга държава, без да налага наказателни санкции или административни ограничения. Българският законопроект въвежда наказания, които

противоречат на основните принципи на демократичната държава и правото на свободно сдружаване. Тези рестрикции могат да попречат на важни международни инициативи, насочени към подобряване на трудовите права и условията на труд.

18. ПОЛИТИЧЕСКИ НАТИСК И НЕПРОЗРАЧЕН КОНТРОЛ

Законопроектът не допринася за реална прозрачност, а по-скоро създава механизъм за политически натиск върху граждански организации и лица, които защитават правата на бизнеса, работниците и служителите, уязвимите групи и гражданското общество като цяло. Ограничаването на дейността на тези организации би имало отрицателно въздействие върху обществото и би създадо репресивна среда, която подкопава свободния обмен на идеи и информация.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Икономическият и социален съвет заключава, че предложеният законопроект за регистрация на чуждестранни агенти е неоснователен и в противоречие с българското законодателство и международните правни стандарти. Липсват ясни и обосновани мотиви за въвеждането на новите регулации, както и достатъчно обществени консултации, които да включат гражданското общество в процеса.

Съществуващите закони вече осигуряват адекватен контрол върху финансирането на организациите, правейки новите изисквания ненужни и дублиращи. Законопроектът нарушава ключови конституционни права, като свободата на сдружаване, изразяване и защита на личния живот, и е в разрез с принципа на пропорционалност. От международна гледна точка, проектът нарушава основни права, защитени от Европейската конвенция за правата на човека, Хартата на основните права на ЕС и международните стандарти на ООН. Съдебната практика на Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека потвърждава, че подобни ограничения са незаконни и дискриминационни.

ИСС е категоричен, че:

- Проектът е в противоречие с Конституцията на Република България.
- Законопроектът не е изграден в съответствие с принципите на Закона за нормативните актове.
- Няма обществена необходимост за специален или извънреден подход към регулацията, който да оправдае законопроекта.

Ако по някакви конюнктурни причини този законопроект бъде приет, ИСС настоява правоимащите субекти да сезират Конституционния съд за установяване на неговата противоконституционност.

Неотделима част от Резолюцията е Декларацията на ИСС от 11.09.2024г.

/п/

Зорница Русинова

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ