НАЦИОНАЛНА МРЕЖА
ЗА ДЕЦАТА

Изх. № 134 / 10.11.2026 г.

ДО
КОМИСИЯ ЗА ПРЯКОТО УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО

КОПИЕ ДО
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ (ВОДЕЩА)

С Т А Н О В И Щ Е

Относно: *Проект на ЗИД на ЗЮЛНЦ, сигнатура № 52-654-01-32 от 07.05.2026 г., и Законопроект за регистрация на чуждестранните агенти, сигнатура № 52-654-01-74 от 26.06.2026 г.*

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

Национална мрежа за децата (НМД) – обединение на над 140 граждански организации и правозащитници, ежегодно подкрепящи над 150 000 деца и 20 000 семейства в цяла България – изразява **отрицателно становище по горецитираните законопроекти със сигнатура № 52-654-01-32, респ. № 52-654-01-74.** Считаме, че предложенията съдържат съществени правни недостатъци, въвеждат необосновани, крайни ограничения за гражданските организации и създават риск от трайни неблагоприятни последици за свободата на сдружаване, гражданското участие и предоставянето на обществено полезни услуги в България.

В продължение на повече от 20 г. НМД работи съвместно с държавните институции, местните власти, професионалните общности и международни партньори за усъвършенстване на политиките за децата и семействата. В тази си роля Мрежата последователно подкрепя прозрачността, отчетността и законосъобразността в дейността на гражданските организации като необходими предпоставки за обществено доверие и

София 1463, бул. Витоша 58, ет. 4 | 02 988 82 07 02 444 43 80 | office@nmd.bg www.nmd.bg

добро управление. Същевременно сме убедени, че въвеждането на допълнителни регулаторни режими следва да се основава на обективно установени потребности, ясна правна логика и законодателна техника, респ. доказана обществена полза, **без да се прибягва до крайни, непропорционални или неоправдано рестриктивни законодателни решения.**

Разглежданите законопроекти не отговарят на тези изисквания. Те предвиждат ограничения и санкции, които далеч надхвърлят заявените от вносителите цели, създават сериозна правна несигурност и засягат граждански организации, допринасящи пряко за решаването на значими обществени проблеми. Особено обезпокоителни са възможните последици за гражданските структури, които предоставят подкрепа на деца и семейства в уязвимо положение, включително в партньорство с публичните институции.

I. По Законопроект № 52-654-01-32 за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ

1. Действащото законодателство вече осигурява защита срещу заблуждаващи наименования на ЮЛНЦ

Предложеният нов чл. 7а ЗЮЛНЦ въвежда забрана за използване в наименованията на ЮЛНЦ на редица общоупотребими думи и техни производни, включително „национален“, „регионален“, „държавен“, „общински“, „институция“, „комисия“ и други, както и на неопределен кръг означения, които биха могли да създадат впечатление за публичноправен статут на ЮЛ.

Предотвратяването на заблуждаването на гражданите относно правния статут на дадена организация неминуемо е легитимна цел. Тя обаче вече е нормативно обезпечена и от сега действащата правна уредба. **Разпоредбата на чл. 7, ал. 2 ЗЮЛНЦ изрично изисква наименованието да не въвежда в заблуждение и да не накърнява добрите нрави.** Съответствието с това изискване подлежи на проверка в хода на регистрационното производство, като законодателството предвижда и възможности за последваща съдебна защита.

В мотивите към законопроекта не са представени конкретни данни за мащаба на твърдения проблем, нито примери, които да установяват защо съществуващите механизми са недостатъчни. Не е анализирана административната и съдебната практика, не е посочен броят на потенциално засегнатите организации и не е извършена съдържателна оценка на очакваните последици.

При отсъствието на установен нормативен дефицит въвеждането на нова обща забрана е лишено от убедително правно и фактическо основание. Законодателството не следва да се усложнява чрез дублиране на съществуващи ограничения, особено когато новите разпоредби създават значително по-тежки последици за техните адресати.

2. Предложената забрана не отчита действителното значение на наименованията и характера на организациите

Използването на определени думи само по себе си не означава, че една организация претендира да упражнява държавна власт. **Означения като „национален“ или „регионален“ често описват териториалния обхват на дейността, характера на членството или общественото предназначение на съответното ЮЛНЦ**.

Показателен пример е самата **Национална мрежа за децата**, чието наименование съдържа една от изрично изброените в законопроекта думи. То отразява обстоятелството, че Мрежата обединява организации от цялата страна и работи по обществени каузи с национално значение. **В повече от двадесетгодишната ни дейност това наименование категорично не е било основание да претендираме за упражняването на държавни правомощия или за статут на публична институция.** Аналогични примери могат да бъдат посочени сред множество национални професионални, спортни, образователни и други сдружения. Прилагането на предлаганите разпоредби би създало сериозния и неоправдан риск напълно легитимни организации да бъдат задължени да променят утвърдените си наименования, не защото заблуждават гражданите относно своя статут и правноорганизационна форма, а защото законодателят произволно е обявил за недопустими думи, които точно и добросъвестно описват тяхната дейност.

Допълнителен проблем представлява **неизчерпателният характер на забраната**. Използването на формулировки като „други означения“, включително преводи и синоними, затруднява предвиждането на това кои наименования ще бъдат счетени за недопустими. Това би създало непоследователна административна и съдебна практика и противоречи на изискването правните ограничения да бъдат достатъчно ясни и предвидими.

3. Предвидените последици са несъразмерни спрямо характера на евентуалното несъответствие

Законопроектът предвижда възможност за прекратяване на ЮЛНЦ при неизпълнение на съдебни указания за промяна на наименованието, както и шестмесечен

срок за привеждане на вече регистрираните организации в съответствие с новите нормативни изисквания. Прекратяването на сдружение е една от най-тежките форми на намеса в свободата на сдружаване, гарантирана от чл. 44 от Конституцията и чл. 11 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС). **Предвиждането на подобна крайна правна последица поради използването на дума в наименованието на ЮЛНЦ, без да е необходимо установяването на действително заблуждаване или конкретна вреда, е несъвместимо с принципа на пропорционалност.**

Наред с това, **задължителната промяна на наименованията би довела до значителна и напълно ненужна административна, организационна и финансова тежест**, свързана с изменения на учредителни документи, актуализиране на регистрационни данни, уведомяване на договорни партньори, финансиращи и възлагащи органи, както и с необходимостта от изменение на проектна документация, споразумения и договори в случаите, когато приложимите правила го изискват. Особено сериозни биха били затрудненията при изпълнението на текущи проекти, включително такива с публично финансиране, договори за възлагане на социални услуги и дългосрочни партньорства с държавни и общински институции, при които промяната на наименованието би могла да наложи допълнителни административни процедури, уведомления и съгласувания с финансиращи и възлагащи органи. Законопроектът на практика задължава организации, които функционират законосъобразно, да изразходват значително време и средства за формално преуреждане на установени правоотношения, без от това да произтича установима обществена полза. Тези последици не са надлежно отчетени в мотивите и предварителната оценка на въздействието.

Прави впечатление и обстоятелството, че новите ограничения са насочени специално към юридическите лица с нестопанска цел, въпреки че същите или сходни означения се използват трайно и в наименованията на търговските дружества. Ако действителната цел е защитата на гражданите от заблуждение, не съществува убедителна причина тя да бъде преследвана чрез подобен крайно рестриктивен режим, валиден единствено за гражданските организации.

С оглед на изложеното считаме, че предложеният ЗИД на ЗЮЛНЦ е **ненужен, правно непрецизен и непропорционален**. Съществуващата нормативна уредба позволява извършването на индивидуална преценка и предприемането на адекватни действия в конкретните случаи, без да е необходимо въвеждането на подобни крайни ограничения за целия граждански сектор.

НАЦИОНАЛНА МРЕЖА
ЗА ДЕЦАТА

II. По Законопроект № 52-654-01-74 за регистрация на чуждестранните агенти

1. Законопроектът необосновано приравнява получаването на чуждестранна подкрепа с упражняването на чуждо влияние

Основен недостатък на предложената уредба е, че поставя знак за равенство между произхода на финансирането и предполагаема зависимост от чуждестранни интереси.

Съгласно законопроекта статутът на „чуждестранен агент“ може да възникне при получаване през една данъчна година на чуждестранно подпомагане в размер, достигащ или надвишаващ 1000 евро, включително под формата на безвъзмездна материална помощ, при предвидените в законопроекта изключения. Приложното поле обхваща **изключително широк кръг от дейности** – разпространение на информация, обучения, кампании, социални услуги, обществени инициативи и други дейности с нестопанска цел.

Същевременно не се изисква установяване на действителна зависимост, подчиненост или възлагане на дейност от чуждестранния финансиращ субект. По този начин една организация би могла да попадне под ограниченията на закона единствено поради обстоятелството, че е получила подкрепа за обществено полезна дейност от международна фондация, чуждестранна организация или друга законосъобразна форма на международно сътрудничество.

В практиката на организациите, работещи с деца, подобно сътрудничество е обичайно**. Средствата от международни партньори традиционно подпомагат програми за превенция на насилието, подкрепа на деца с увреждания, ранно детско развитие, защита от онлайн рискове и работа със семейства в затруднение**. Предложената уредба би засегнала и дейности, подкрепяни по международни програми, в които българската държава участва или с които си сътрудничи, включително напр. програми с швейцарско финансиране или подкрепа от организации на системата на ООН.

Припомняме, че международното дарителство в подкрепа на обществени каузи е част от българската история още от епохата на Възраждането и изграждането на модерната българска държава след Освобождението. Това наследство е проследено и в издадената от НМД през 2026 г. **„Енциклопедия на детските организации в България. Хрониките на един активист за правата на детето“** с автор Георги Богданов. Историческите сведения документират редица показателни примери: сиропиталището „Св. Патрикий“, открито през 1904 г. с подкрепата на ирландския благодетел Пиърс О’Махони; международната помощ

за деца бежанци и разкриването на кухни за тях през 1925–1926 г.; сътрудничеството на Съюза за закрила на децата в България с американската Близкоизточна фондация за изграждането на детски игрища през 30-те години на XX век. Създаден през 1925 г., Съюзът развива, чрез своите клонове и членуващи организации, мащабна мрежа от сиропиталища, детски трапезарии, летовища и лагери, като съчетава местно дарителство, публична подкрепа и международно сътрудничество. Тези примери напомнят, че международната солидарност и дарителството са допринесли съществено за изграждането на българските системи за образование, благотворителност и грижа за децата. **Да се разглежда подобна подкрепа като основание за подозрение и ограничаване на граждански права означава да се пренебрегне значителна част от собствената ни обществена и институционална история.**

Произходът на законно предоставено финансиране не доказва сам по себе си наличие на „чужд контрол“, неправомерно влияние или противоречие с националния интерес. Презумпция с подобно съдържание категорично не може да служи като основание за предвиденото фундаментално ограничаване на основни права.

2. Предвидените забрани биха засегнали пряко предоставянето на подкрепа за деца и семейства

Особено тревожни са драстичните ограничения, предвидени в чл. 11, ал. 1 от законопроекта, които забраняват на определените като „чуждестранни агенти“ и свързаните с тях ФЛ да осъществяват дейност в държавни и частни детски градини, училища и центрове за подкрепа за личностно развитие, в държавни и частни университети, както и в други изрично изброени институции и обекти. **Тези ограничения могат непосредствено да засегнат работата на специалисти и организации, осъществяващи изцяло обществополезна дейност.**

Така например психолог или обучител, получил възнаграждение за работа по финансирана от международен донор програма за превенция на насилието над деца, би могъл да попадне в широката категория на свързаните физически лица по чл. 5 и вследствие на това да бъде трайно възпрепятстван да осъществява дейност в детски градини, училища или центрове за подкрепа за личностно развитие.

Подобна нормативна конструкция не отчита естеството на извършваната дейност, нейната обществена полза, качеството на предоставяната подкрепа или действителните потребности на нейните получатели.

НМД обръща внимание, че **значителна част от специализираната подкрепа за децата в България се осигурява именно чрез сътрудничеството между публичните институции и гражданските организации**. В редица населени места тези организации допълват съществени дефицити в достъпа до услуги, квалифицирани специалисти и индивидуализирана подкрепа.

Въвеждането на ограничения, които могат да прекъснат подобни дейности въз основа единствено на източника на част от тяхното финансиране, би имало пряко отрицателно въздействие върху обществения интерес. **В крайна сметка неблагоприятните последици няма да бъдат понесени само от организациите, а и от децата и семействата, чиито потребности остават без адекватен отговор от публичната система.**

Не по-малко проблематична е разпоредбата на чл. 11, ал. 2, която забранява на определените като „чуждестранни агенти“ организации да осъществяват **дейности, способни да окажат влияние върху вътрешната или външната политика на страната**. При толкова широко формулирана забрана под ограничения могат да попаднат обичайни форми на гражданско участие, включително изготвянето на експертни становища като настоящото, участието в обществени консултации и застъпничеството за законодателни промени. Подобна уредба би затруднила именно взаимодействието, което настоящата парламентарна комисия е призвана да насърчава, и би лишила институциите от важен източник на независима експертиза и обществена обратна връзка.

3. Целта за прозрачност не оправдава въвеждането на стигматизиращи обозначения, крайни общи забрани и прекомерни санкции

Действащото българско законодателство вече съдържа строги задължения за финансова отчетност и публичност на дейността на ЮЛНЦ. Съществуват изисквания за представяне на годишни финансови отчети, а за организациите в обществена полза – и на доклади за дейността. Приложими са също правилата за данъчен контрол и други нормативни механизми за непрекъсната финансова отчетност.

През 2026 г. Народното събрание прие и **действащия Закон за прозрачност при представителство на интереси (ЗППИ)**, който предвижда допълнителен режим за публичност и отчетност при взаимодействието с органите на властта. В свое становище от 24 юни 2026 г. НМД вече обърна внимание, че и този закон съдържа недостатъчно прецизни и потенциално рестриктивни разпоредби, включително поради липсата на ясно разграничение между платеното представителство на частни интереси и застъпничеството

на граждански организации в обществена полза. Настояхме за неговото прецизиране и за гаранции срещу неравното третиране на неправителствения сектор. При тези обстоятелства въвеждането на още един, значително по-обременителен регистрационен и санкционен режим е особено трудно защитимо.

Вместо да надгради целенасочено съществуващите механизми, разглежданият законопроект въвежда допълнителен регистър, обозначаване като „чуждестранен агент“, продължителни задължения за оповестяване, значителни административни санкции и съществени ограничения върху осъществяването на общественополезна дейност, които в съчетание с наложената административна и финансова тежест създават реален риск от съществено ограничаване, а в определени случаи и от фактическо преустановяване на дейността на граждански организации.

Използваният термин „чуждестранен агент“ е особено проблематичен, тъй като предполага представителство на чужди интереси и зависимост, които в конкретния случай не се изисква да бъдат доказани. Такова обозначение би могло необосновано да подкопае общественото доверие към граждански организации, които действат законосъобразно и предоставят полезни услуги.

Не по-малко притеснителни са предвидените неблагоприятни последици за лица, получили чуждестранно подпомагане през предходните 5 години, както и санкциите, достигащи 15 000 евро.

В този смисъл, законопроектът не предлага допълнителна прозрачност, съразмерна с поставената от законодателя цел, а **система от непосилни ограничения и санкции, обвързани с произхода на получаваното финансиране, независимо от действителния характер на осъществяваната дейност**. Подобен подход драстично надхвърля разумните граници на държавната регулация.

4. Законопроектът противоречи на европейските стандарти за защита на основните права

Свободата на сдружаване и свободата на изразяване са гарантирани от Конституцията, ЕКЗПЧОС и Хартата на основните права на Европейския съюз. Тяхното ограничаване е допустимо единствено при наличието на предвидените в правото основания и при спазване на принципа на пропорционалност.

Предложеният законопроект категорично **не съответства на тези изисквания**, доколкото предвижда тежки ограничения на основни права, базирани на произхода на

финансирането, без индивидуална преценка за необходимостта и съразмерността на намесата.

В решението си от 14 юни 2022 г. по **делото „Ecodefence и други срещу Русия“** Европейският съд по правата на човека установява нарушение на чл. 11 ЕКЗПЧОС, разгледан в светлината на чл. 10, във връзка с руската нормативна уредба за „чуждестранните агенти“ (репликирана от настоящия законопроект). Съдът отчита включително стигматизиращото въздействие на обозначението, неопределеността на нормативните критерии и несъразмерността на допълнителните задължения и санкции.

В допълнение, с решението си от 18 юни 2020 г. по **дело C-78/18, „Европейска комисия срещу Унгария“**, Съдът на ЕС приема, че ограниченията, наложени върху организации, получаващи финансиране от чужбина, нарушават свободното движение на капитали и основни права, защитени от Хартата.

Посочената съдебна практика не допуска законодателят да обосновава непропорционални ограничения на граждански организации единствено с общото позоваване на необходимостта от прозрачност. Подчертаваме, че **предложеният български законопроект не само възпроизвежда съществени характеристики на вече санкционирани от европейските съдилища нормативни режими, но и предвижда допълнителни ограничения върху професионалната дейност и общественото участие.** Това обуславя сериозен риск от нарушения на международните задължения на Република България и от последваща отговорност на държавата.

III. Необходимост от законодателни решения, основани на реалните обществени потребности

Макар да уреждат различни въпроси, двата законопроекта споделят общ недостатък: **предлагат съществени ограничения за гражданските организации, без да доказват необходимостта от подобна крайна регулация и без да отчитат в пълнота възможните неблагоприятни последици**. И в двата случая предложените мерки изместват вниманието от действителната дейност и обществената полза на съответните организации към формални белези, които сами по себе си не обосновават нуждата от подобно драстично ограничаване на техните права.

От Национална мрежа за децата считаме, че този законодателен подход не съответства на потребността от предвидима, справедлива и ефективна правна среда. Той

може да доведе и до отслабване на гражданското участие в изработването и оценката на публичните политики – участие, от което самите държавни институции имат реална полза.

В този контекст бихме искали да насочим вниманието на народните представители и към редица нерешени въпроси, за които съществува действителна необходимост от спешни законодателни и управленски действия. В своя доклад „Бележник 2026 г.“ Национална мрежа за децата постави оценка Среден 2,96 на държавата в областта на благосъстоянието на децата. По данните, анализирани в доклада, **33,1% от децата в България са изложени на риск от бедност или социално изключване**. Продължават да съществуват сериозни затруднения в достъпа до социални и здравни услуги, в подкрепата за родителите и в превенцията на разделянето на деца от техните семейства.

Затова НМД последователно настоява за приемане на Национална стратегия за детето с ясно определени приоритети, финансиране и механизми за оценка на резултатите; за укрепване на капацитета на системата за закрила на детето; за развитие на интегрирана подкрепа за семейства в риск; за ефективни мерки срещу детската бедност и за гарантиране на достъпни и качествени услуги във всички региони на страната.

Осъществяването на тези политики изисква общата ангажираност на публичните институции, местните власти, професионалните общности и гражданските организации. Законодателни инициативи, които създават нови бариери пред работата на гражданските организации, отклоняват институционални ресурси от решаването на действителните обществени проблеми и могат да отслабят капацитета за подкрепа на нуждаещите се деца и семейства.

Убедени сме, че институционалният авторитет и общественото доверие се укрепват най-успешно чрез **законосъобразност, прозрачност, компетентност и постигане на измерими резултати**. Тъкмо в тази посока следва да бъдат насочени и законодателните усилия.

УВАЖАЕМИ НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,

На основание гореизложените съображения **Национална мрежа за децата призовава Народното събрание да отхвърли Законопроект № 52-654-01-32 за изменение и допълнение на ЗЮЛНЦ и Законопроект № 52-654-01-74 за регистрация на чуждестранните агенти.** Двата законопроекта не решават доказани нормативни проблеми, а създават крайни допълнителни ограничения, административна тежест и сериозни

НАЦИОНАЛНА МРЕЖА
ЗА ДЕЦАТА

рискове за упражняването на основни права. Приемането им не би допринесло за по-прозрачна или по-ефективна публична среда, а би затруднило несъразмерно дейността на граждански организации, които имат съществен принос за обществения живот и подкрепата на уязвими групи в цяла България.

Национална мрежа за децата остава готова да участва в конструктивен диалог за усъвършенстване на нормативната рамка, основан на реални потребности, обективни данни и принципите на правовата държава.

НМД изразява своята солидарност и подкрепа за двете отрицателни становища на Обществения съвет към Комисията за пряко участие на гражданите и взаимодействие с гражданското общество по така разглежданите законопроекти. Подчертаваме, че **защитата на обществения интерес не изисква ограничаване на гражданското участие, а тъкмо напротив - неговото гарантиране и насърчаване.**

Национална мрежа за децата ще заяви участие в предстоящото заседание на Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество, за да представи настоящата позиция и да допринесе за детайлното обсъждане на двата законопроекта.

Национална мрежа за децата е обединение на над 140 граждански организации и активисти, които работят в полза на децата и семействата в България. За последната една година близо 10 000 професионалисти от организациите в Мрежата са подкрепили над 150 000 деца и 20 000 семейства.



С уважение,

Георги Богданов,
Изпълнителен директор
Национална мрежа за децата

София 1463,
бул. Витоша 58, ет. 4
02 988 82 07
02 444 43 80
office@nmd.bg
www.nmd.bg