

## СТАНОВИЩЕ

от Сдружение „Център за изследване на демокрацията“, Фондация „Български институт за правни инициативи“ и Фондация „Програма Достъп до информация“

относно „Консултационен документ“ на министъра на правосъдието за регламентиране на прозрачността и публичността на представителството на интереси/лобирането

Настоящото становище е продължение на многократно представяните виждания на екипите на Центъра за изследване на демокрацията, Българския институт за правни инициативи и Програма Достъп до информация, като част от работната група за изготвяне на проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности и впоследствие, на законопроекта за прозрачност и почтеност в управлението. То отразява позицията ни във връзка с публикувания консултационен документ относно проекта на Закон за прозрачност и почтеност в управлението, която се основава на няколко основни принципни тези.

### I. Първо, относно подхода на регулиране

Въпреки мненията в работната група за приемане на отделен закон, изразихме и поддържаме позиция в полза на съществуващата практика в повечето държави, а именно **комбинация от два регулационни подхода – нормативни разпоредби и схеми на саморегулиране на доброволна основа**. Относно нормативните разпоредби, поддържаме досегашното си мнение, че **не е необходим отделен закон**, а приемане на специални текстове, включващи стандарти на поведение, етични норми и т.н. в съществуващи закони (антикорупционното законодателство, достъпа до информация, правната рамка на административната дейност) и произтичащите негативни последици при неспазването им, както и промени на подзаконово равнище (в правилници и др.). Към това следва да се добавят схеми за саморегулация – например, Кодекс на поведение на лобистите, Харта за етично поведение на лобистите и т.н., инициран от бизнес асоциации и други заинтересовани лица, отворени за присъединяване. Нормативните разпоредби и нормите, съдържащите се в тези актове на саморегулация, следва да обхващат първоначално

Народното събрание и неговата администрация, а поетапно - президента и неговата администрация, Министерски съвет, министрите, заместник министрите и членовете на политическите кабинети, областните управители, кметовете и председателите на общински съвети.

От самото начало на участието ни в процеса през 2023 г. поддържаме мнението, че би било по-уместно приемането на **последователен, каскаден подход за регулиране на представителството на интереси (лобистките дейности) в България**, тъй като става въпрос за създаване на **изцяло нова регулация на отношения**, за което страната ни няма опит. Поддържаме мнението, че би трябвало да се започне с ограничено регулиране на представителството на интереси по субект, обект и предмет, при това не непременно с приемането на отделен закон. Този подход би дал възможност за оценка на въздействието и въвеждането на коригиращи мерки и/или разширяване на обхвата на регулиране. Изискване за приемане на отделен закон не съществува нито от гледна точка на изпълнението на мерките по Националния план за възстановяване и устойчивост, нито във връзка с процеса на приемането на България в Организацията за икономическо развитие и сътрудничество.

Изразената от нас позиция не противоречи на поетия от България ангажимент в Националния план за възстановяване и устойчивост – в частност в компонент „2.Г.1 Бизнес среда“ и в рамките на реформите за противодействие на корупцията, в който е заложено изготвянето и въвеждането на законодателни мерки за регулиране на лобизма, основаващи се на българския контекст и добри практики от другите европейски държави. В Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 г. – 2027 г.) се посочва, че регистрацията на лобистите би могла да е доброволна. Съществуващата практика в редица държави в Европа е комбинация от два регулационни подхода – нормативни разпоредби и схеми на саморегулиране на доброволна основа.

И тъй като в рамките на ЕС липсва единно, задължително регулиране на лобизма държавите членки имат свобода да решават кой подход или подходи да изберат. Подобна е и практиката на ОИСР, които задават общи рамки и добри практики при регулирането на лобизма, които трябва да са съобразени с националните специфики и административни традиции. Макар в годишните си доклади относно върховенството на правото ЕК да отправя препоръки към голяма част от държавите членки за въвеждане на правила за лобирането, стандарти за прозрачност и регистри на лобистите, не поддържа, че това трябва да стане със специален закон.

## II. Второ, относно дефинирането на лобирането и опасностите пред гражданското общество

Споделяме необходимостта от широка дефиниция на основата на стандартите на ОИСР и Съвета на Европа, но като се отчете националният контекст и се посочат дейностите, вкл. престъпните, които не са лобизъм. При дефинирането приемаме за по-подходящ за българския контекст стандарта на СЕ<sup>1</sup>. Намираме за необходимо да се формулират изключенията от дефиницията за лобиране – напр. дейности като политическо консултиране, застъпничество<sup>2</sup> и други, които не са лобиране<sup>3</sup>. За всички изключения от обхвата на дефиницията следва да се предложи солидна мотивировка.

През последните години в България се забелязва враждебна среда към неправителствените организации, което е отчетено в редица изследвания. В Народното събрание периодично се внасяха предложения за ограничаване финансирането на неправителствени организации от международни донори, както и различни форми на ограничаване на работата им. Има риск при регулацията на лобирането да се въведат бариери, които затрудняват ефективната работа на гражданското общество.

## III. Трето, относно характеристиките на лобирането

Приемаме, че дейности по лобиране не се извършват само срещу възнаграждение или само в полза на частни интереси. Стандартите на СЕ и ОИСР изрично посочват обаче, че регламентирането на отношенията между лобистите и публичните органи трябва да е съсредоточено върху тези лица, които го правят по занятие. Евентуални законодателни инициативи трябва да отчетат необходимостта от баланс на регулаторната сила и тя следва да е основно насочена за случаите, при които **лобирането се извършва като професионална дейност**. Намираме, че за да е легитимна дейността по лобиране следва да се извършва по прозрачен начин и при равнопоставени условия. Следва да се има предвид, че

---

<sup>1</sup> "lobbying" means promoting specific interests by communication with a public official as part of a structured and organised action aimed at influencing public decision making

<sup>2</sup> За нас като представители на гражданското общество е от особена важност определянето на дейността по „застъпничество“ от страна на юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, която дейност е в полза на обществото. В този случай е препоръчано да се въведе задължение за този вид юридически лица да посочват в годишните си доклади „дали са имали взаимодействие с адресатите на лобистка дейност и какъв е бил резултатът от тази активност“. Необходимостта разграничението да се прави прецизно обаче, е несъмнена, тъй като неточности и грешки в регламентирането на лобизма биха довели до намеса в ценността на демократичното общество, определена като „обществено участие в процеса на вземането на решения“.

<sup>3</sup> Това е необходимо, за да се избегнат рискове от потенциална колизия между дефинициите в бъдещото регулиране и действащите текстове от Наказателния кодекс и други нормативни актове. При евентуално създаване на конкретните текстове на бъдещата уредба следва много внимателно да се прецизират дефиниции, за да не се получи възможност за интерпретиране на отделни лобистки дейности и така да възникне колизия с престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции.

лобирането е проблематично, когато се извършва при неравнопоставени условия, защото една от страните получава привилегирован достъп до държавни служители.

#### **IV. Четвърто, относно регистрирането на лобистите и/или деклариране на контакти между длъжностни лица и лобисти**

Независимо кой подход или комбинация от подходи ще се приеме би трябвало да се въведат правила за прозрачност относно:

- описание на дейността/дейностите по представителство на интереси
- целта на дейностите по лобиране
- лицата, по отношение на които е упражнявана или се упражнява лобиране( вкл. случаи на установени контакти, но не да се регистрира всяко изпратено електронно писмо, може да бъдат хронологично описани , напр. „редовни контакти, включително 3 срещи през м. ... г. ....относно закон/проектзакон х“).

При регистрирането/декларирането трябва да се следват стандартите на ОИСР, според които „за да служи адекватно на обществения интерес, разкрита информация относно лобистки дейности и лобисти следва да се съхранява в публично достъпен регистър и следва да се актуализира своевременно, за да се осигури точна информация, която да позволява ефективен анализ от страна на държавните служители, гражданите и бизнеса.“

Наложително е да се въведат положителни стимули за регистрация на субектите на лобиране (например, облекчен ред за упражняване на правото да се присъства на заседания на колективни органи, съвети, на правото на достъп до сгради и съоръжения на публични институции при съответния пропускателен режим и др.).

Необходимо е също така да се определи по какъв ред ще се осъществяват проверки/инспекции при липса на регистрация на субектите на лобиране. Засега това липсва в правомощията на предложения в концепцията контролен орган (председателя на Сметна палата). Също така не става ясно дали адресатите на лобистки дейности ще публикуват регистрите/дневниците на срещите си и дали това ще бъдат<sup>4</sup> отделни регистри (към съответните институции) или ще се публикуват в регистъра към председателя на Сметна палата.

---

<sup>4</sup> Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза по същество извършват застъпничество и с оглед на съществуващата правна рамка и политически контекст в България изискването за посочване в годишните доклади за дейността си еквивалентни обстоятелства за деклариране на лобистите са достатъчна гаранция за прозрачност и публичност на дейността им и не е необходимо налагане на допълнителна административна тежест и вписването им в отделни регистри, което и ще усложни възможността за наблюдение на работата им поради раздробяването на източниците, на които се публикува информация.

## **V. Пето, относно органа, водещ регистъра за прозрачност**

Потвърждаваме отново нашето виждане в полза на решение, при което Народното събрание със свое решение да създаде регистър за прозрачност, в който доброволно да се вписват заинтересованите да извършват лобиране организации или други лица, и да определи правилата за неговото водене, даване на указания и т.н. като определи за изпълнител на решението парламентарната Комисия по превенция и противодействие на корупцията. Ако се вземе такова решение, правомощията на Комисията, описани в сегашния чл. 23 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), ще трябва да се допълнят. Освен воденето на регистъра, комисията следва да е оправомощена да формулира указания, констатации и предложения, които при преценка могат да бъдат санкционирани и с акт на НС. Възможно да бъде създадена и нова постоянна комисия (или подкомисия) по въпросите на лобирането, което също изисква промяна на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

Във връзка с това, следва да се има предвид, че препоръките на GRECO за регулиране на лобистките дейности се фокусират върху лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЛЗВДД), а не върху трети лица. Именно върху ЛЗВДД следва да се концентрира изискването за регистрация на срещи и контакти, както и тяхната цел, съхранението и обработването на информация и нейното оповестяване следва да е ангажимент на институциите.<sup>5</sup>

Следва също така да се има предвид, че етичните норми относно поведението на народните представители се съдържат в раздел II на глава 11 на ПОДНС (чл.140-152), но трябва да се контролира тяхното спазване, да има прозрачност за нарушенията и предприетите мерки. Според ПОДНС парламентарната Комисия по превенция и противодействие на корупцията приема правила за прилагането на този раздел и е оправомощена да установява нарушения по този раздел - да се произнася с решение и да налага мерки (чл.151).

Необходимо е да се приемат съответни норми на етично поведение и за парламентарните служители/администрацията на НС, които да бъдат включени в Правилника за работата на администрацията на Народното събрание, утвърждаван от председателя на НС, както и всички други актове, свързани с правоотношенията на парламентарните служители (чл.8, аб.1, т.11, ПОДНС). Съответни допълнения, ако се налагат, следва да се направят и в правилата за организацията и реда за извършване

---

<sup>5</sup> GrecoEval5Rep(2022) 9 Предотвратяване на корупцията и насърчаване на почтеността в централното управление (висшите държавни длъжности) и правоохранителните органи. Доклад за оценка на България. Пети кръг на оценка. GRECO препоръчва (i) да се въведат правила за това как лицата, заемащи висши държавни длъжности, се ангажират в контакти с лобисти и други трети страни, които се стремят да повлияят на законодателната и друга дейност на правителството; и (ii) систематично да се разкрива достатъчно информация за целта на тези контакти, както и самоличността на лицата, с които са се състояли срещите и конкретните въпроси на дискусия.

на проверка на декларациите на парламентарните служители за конфликт на интереси, също утвърждавани от председателя на НС (чл.8, ал.1, т.12, ПОДС).

25.08.2025 г.