ДО МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТАНОВИЩЕ

От адвокат ЯНИ ЯНЕВ от Адвокатска колегия Варна
КОНТОРА :гр.Варна , ул.”Проф.Асен Златаров”№6, офис 2
Моб.0887 822 717
E-mail :yts.lawoffice@gmail.com
yanev@vfu.bg

ОТНОСНО: ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО, публикуван в Портала за обществени консултации на Министерски съвет на 29.01.2026г.

Уважаеми господин Янкулов,

Представям на Вашето внимание и на колегите от експертната група анализ на представеният законопроект.

Изводите и препоръките ми са вплетени в структурата на законопроекта. като след всеки член или след няколко члена, представям вариант на редакционна и/или съдържателна корекция, а там където е необходимо, предложения за нови текстове които са в *италик*. Редакционната ми намеса върху основните текстове означавам *с подчертан италик.* След редактираните от мен текстове, представям коментар, в който представям аргументите ми за направената от мен редакционна и съдържателна намеса, с които надявам се да допринеса за развитието на качествата на законопроекта като нормативен акт и неговото успешно преминаване през законодателната процедура в Народното събрание, както и най-важното, успешното прилагане на бъдещият закон в нашия обществен живот, като нов мощен инструмент за утвърждаване на политическите права и свободи на българските граждани, демократичните ценности и за противодействие на корупцията!

Проект!
ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

КОМЕНТАР : Заглавието на законопроекта внася напълно нова светлина в погледа и подхода към регламентиране на лобистката дейност, в контекста на представителство на интереси. Това съответства и на утвърждаващата се тенденция в законодателствата на редица държави с утвърдена законова регламентация на лобистката дейност , поради което заявявам подкрепа за това

наименование на законопроекта. Закони с подобна цел и наименования са приети в редица законодателства в държави с утвърдена демокрация и натрупан опит в правното регламентиране на лобизма.1

Разбира се, регламентирането на лобистката дейност е част от усилията за прозрачност и почтеност в управлението, но не е достатъчно за постигането на този толкова важен за обществото резултат, тъй като изисква **въвеждането на далеч по комплексни и синергично обвързани законодателни мерки, каквито за съжаление в предложения вариант законопроектът не предлага**.

Идеята за утвърждаването на принципите за прозрачност и почтеност в управлението, с конкретни законови мерки съществува и по настоящем в отделни закони(главно в посока за преодоляване и разкриване на конфликт на интереси), поради което нейното развитие би могло да бъде постигнато и само с допълнения и изменения в действащото законодателство, докато по отношение на регламентиране на лобистката дейност/ представителството на интереси, това не може да стане , тъй като липсва до сега каквато да било законова уредба в тази насока.

Приемането на закон, в чието заглавие са включени етични категории като „прозрачност и почтеност“, би имал значителна обществена и политическа тежест в контекста на очакваната от обществото, категорична решимост за противодействие на корупционните практики от една страна и от друга подобряването на нивото на обществена комуникация при разработването и приемането на нормативни актове и управленски политики, в съчетание с **връщането към почтеността, като задължителна мяра за всяка човешка дейност , още повече при дейностите в служба на обществото!**

Включването на принципа на почтеността предложих със становището ми по повод публикуваният от МП „Проект за концепция за регулиране на лобисткитедейности в Република България“, в Портал за обществени

[1].САЩ –Закон за откритост на управлението (1972г), Закон за етика в управлението(1978г), с който е създадена и Служба по етика в управлението; във Франция – Закон за прозрачност в обществения живот (2013г.), с който е създаден Висш орган за прозрачност в обществения живот; в Испания – на 4.02. 2025г. правителството на Испания внесе за разглеждане в Генералните кортеси Законопроект за прозрачност и почтеност в дейността на групите по интереси.

консултации към МС на 18.11.2023г.[2], тъй като в предходните законопроекти, внесени в 39-то, 40-то и 43 -то Народни събрания, този принцип не беше включен.

Предложение за редакция:
чл.1.Този закон урежда обществените отношения, възникващи между органите на законодателната и изпълнителната власт с лицата и групите осъществяващи представителство на интереси в процеса на подготовката на нормативни и управленски актове .

Коментар : Акцента, който е заложен в заглавието на законопроекта е ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ **В УПРАВЛЕНИЕТО,** поради което е нелогично в чл.1, очертаващ най-общо предметния обхват на правна регламентация да не се спомене изобщо връзката с нормотворческия и управленски процеси и да се говори само за осъществяване на представителство на интереси, още повече, че въпросите за прозрачност и почтеност в управлението се поставят именно в контекста на взаимоотношенията на публичните власти с лобисти/представители на интереси.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕДАКЦИЯ

чл.2. *В изпълнение на конституционното право на българските граждани да изразяват мнение и да го разпространяват,* ***този закон има за цел*** *да създаде ред, по който физически и юридически лица – представители на интереси, да изразяват мненията си и да оказват въздействие, в съответствие с настоящия закон, в процеса на изработване на нормативни и управленски актове по чл. 3, ал. 1.*

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА НОВ ТЕКСТ !
ПРИНЦИПИ

чл.2а . Отношенията между представителите на интереси и органите, представителите и служителите на публичните институции в процеса на създаване на нормативни и управленски актове по чл.3 ал.1, ще се осъществява при спазване на следните принципи:
1.Законност;
2.Прозрачност; (откитост, публичност)
3.Почтеност;(добросъвестност)
4.Равнопоставеност;
5.Отчетност

КОМЕНТАР:

[2]. https://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7969; Становището е регистрирано в МП с регистрационен № 91-00-519 #54/18.12.2023.

Не може закона да заявява, че се зачита и подкрепя Конституцията, тъй като това е излишна декларация и няма каквато и да било правна стойност !

То няма как и да бъде по друг начин!

Текстовете от Конституцията нямат нужда от зачитане и подкрепа а следва да бъдат безусловно изпълнявани!

Този текст очевидно е насочен да представи целта на законопроекта , като съчетае това и с посочване на някои от принципите, върху които е изграден същия. Специфичното е, че въпросът за принципите се повдига отново и по нататък в законопроекта в глава втора „Принципи на взаимодействие“.

В установената законодателна техника ,въпросът за принципите обикновено е ситуиран в общите положения на законопроектите включващи , предмет , цел, принципи[3] , а по нататък се развиват текстовете, в които принципите придобиват „плът и кръв“ чрез правата и задълженията на участниците в регламентираните обществени отношения[4].

Единствено ясно формулиран принцип, който може да се изведе от този текст е принципа на **прозрачността.** Чрез тълкуване на разпоредбата в нейната цялост , би могло да бъдат изведени и принципите на **законността** , залегнал в „...подкрепя конституционното право на всеки гражданин да изразява мнение и да го разпространява“ включващ правото на свобода на съвестта и мнението и отново **законността и равенството** чрез осигуряване на „равноправен достъп и ред , по който всички заинтересовани....“ да изразяват мненията си .

---

[3] Виж Глава втора „Основни принципи“ **А**ДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС, в сила от 12.07.2006 г.Обн. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г.; Виж Глава втора „Основни начала“ГРАЖДАНСКИ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС, в сила от 01.03.2008 г., обн. ДВ. бр.59 от 20 Юли 2007г.;

[4] Виж :Чл. 2. (1) Упражняването на адвокатската професия е дейност, предвидена в Конституцията, за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица. Тя се осъществява в съответствие с принципите на независимост, изключителност, самоуправление и самоиздръжка. Закон за адвокатурата, ДВ. бр.55 от 25 Юни 2004г ; Виж:**Чл. 2а.** (Нов - ДВ, бр. 34 от 2011 г., в сила от 01.01.2012 г., изм. и доп. - ДВ, бр. 74 от 2016 г., в сила от 01.01.2018 г.) Регистрацията, воденето, съхраняването и достъпът до търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел се осъществяват при спазване на следните принципи:1. публичност;2. насърчаване използването на електронен документ и електронен подпис;3. прилагане на еднакви критерии при равни условия по закон;4. бързина и процесуална икономия на дейността по регистрацията.ЗАКОН ЗА ТЪРГОВСКИЯ РЕГИСТЪР И РЕГИСТЪРА НА ЮРИДИЧЕСКИТЕ ЛИЦА С НЕСТОПАНСКА ЦЕЛ , **в** сила от 01.01.2008 г., обн. ДВ. бр.34 от 25 Април 2006г.

Важно е в текст от закона да бъдат посочени конституционните основания за осъществяване на представителството на интереси, което е позитив на законопроекта. Този въпрос винаги е бил предмет на съществена дискусия именно във връзка с обосноваване на необходимостта от законова регламентация на лобистката дейност/представителството на интереси в контекста на законово развитие на част от конституционните прави и свободи, на българските граждани, свързани с тяхната политическа активност, като предпоставка за осъществяването им като субективни права, предоставящи възможност за по пълноценно участие в нормотворческия и управленски процеси.

Намирам, че принципът на законността следва да бъде изведен изрично и на първо място пред всички останали принципи, а не да бъде извличан между другото, чрез тълкуване.

Следва да подчертаем, че разпоредбата на чл.2 съдържа съществен недостатък включен в последния абзац от текста. По този начин формулиран текста на чл.2 от законопроекта, налага изключително ограничително, поради своята неяснота, препятствие за представителството на интереси, като допуска това да е възможно само по отношение на законодателни и управленски актове, **които имат значение за формулиране на основните насоки на обществено развитие.** Липсата на каквито и да било критерии, **по които да бъдат разграничени значимите от незначителните насоки на обществено развитие**, оставят огромно поле за бюрократичен произвол и субективизъм при преценката за допускане или не на представители на интереси в дейността на нормотворческите и управленски органи и институции в процеса на тяхната дейност по разработване на нормативни или общи административни и управленски актове. В тези случай **възможността за участие на представителни на интереси е поставена в зависимост от субективна преценка на органа, кои актове имат значение за формулиране на основните насоки на обществено развитие и кои нямат такова значение**. Освен това, логиката на този текст липсва в следващите текстове от законопроекта, тъй като в чл.3 ал.1 от същия в т.т. 1-4 са посочени актовете, които могат да бъдат обект

на въздействие, без да е заложен критерии, по който актовете да бъдат разграничени на значими /незначими за формулиране на основните насоки на общественото развитие . **Ето защо тази част от законопроекта следва да отпадане , поради противоречие с принципите на откритост и прозрачност, тъй като предпоставя възможност за необосновано ограничаване на достъпа, до подготовката на нормативни и управленски актове, за представителите на интереси.**

В заключение предлагам след чл.2 да се създаде за целите на законопроекта нов чл.2а, в който да са посочени принципите върху които ще се основава осъществяването на дейността на представителите на интереси и тяхното взаимодействие с публичните органи.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕДАКЦИЯ

Чл. 3. (1) Представителство на интереси по смисъла на този закон е всяка комуникация или контакт, независимо от формата на тяхното осъществяване, с лице по чл. 5, изпълнени в полза на обществени, групови или индивидуални, публични или частни интереси, с цел оказване на влияние за вземането на решения и върху съдържанието при създаването, изменението и отмяната на:
1. нормативни актове;
2. общите административни актове;
3.стратегически планове, програми и други документи с такава характеристика – национални, на Европейския съюз или на международни организации, в които Република България участва;
4. други актове, предвидени в закон.
(2) Не е представителство на интереси по смисъла на този закон комуникацията, която се осъществява с лице по чл. 5 от:
1. лица, заемащи публична длъжност, при осъществяване на правомощията им;
2. публични органи, когато осъществяват своите правомощия по закон;

КОМЕНТАР:

Съществено достойнство на текста е включването в обхвата на актовете, върху които може да се оказва въздействие в процеса на подготовката и **общите административни актове,** които, в до сега разработваните законопроекти, не бяха застъпени. Спецификата на общите административни актове, насочени към удовлетворяване или засягане на колективни интереси[5]предполага,че следва да

[5]. Петров, В. Общият административен акт : (Административно процесуален режим).Сф, Сиела Норма, 2017. с.149-154

се приеме за допустимо лобисткото въздействието и във връзка с тяхната подготовка и издаване. Когато административния орган може да действа при условията на оперативна самостоятелност, при която освен изискванията за законосъобразност са допустими съображения и за целесъобразност, включващи преценката за ефективност, полезност и икономическа оправданост от гледна точка на държавния и обществения интерес, е логично да допуснем възможността за въздействие от представител на интереси, само по отношение на тази допълнителна палитра от аргументи, които административния орган следва да има предвид при издаване на акта.

Освен този, видим позитив, разглежданият текст от законопроекта изисква и редица намеси от редакционна и съдържателна страна.

а) Първата промяна, която се налага в този текст е във връзка с обхвата на многообразието от начини, способи и форми на осъществяване на лобистките контакти , които разбира се ще използват и представителите на интереси, поради което не може да сведем представителството на интереси само до устна и писмена комуникация. Освен това самият текст на чл.39 ал.1 от Конституцията:“Всеки има право да изразява мнение и да го разпространява чрез слово - писмено или устно, чрез звук, изображение или по друг начин.“ ни показва значително по широкото разбиране на формите на изразяване на мнение, чрез които може да се осъществява и въздействие.

б) На следващо място, е наложително да се направи конкретизация, уточнение и разграничение на количествените и качествените форми на носителите на интереси, чието представителство ще е цел на комуникацията с органите и лицата по чл.5. Първата разграничителна линия по количество на представляваните е представителството, свързано с най-широкия обхват на интереси -обществените, които засягат неограничен кръг от членовете на обществото. На второ място идват груповите интереси, които имат характеристиката на специфичен интерес на група хора, който интерес ги обединява по някакъв признак и на последното място, интереса може да бъде индивидуален на конкретно фл или юл, каквато е не рядко практиката на

представителство на интереси или лобиране. Следващата линия на разграничение, която се налага да бъде очертана в законопроекта, това е линията на публичните или частните интереси, които по същество олицетворяват и двата най големи дяла на разграничение в правото на публично и частно. Няма никаква пречка, както по отношение на публичните интереси, така и по отношение на частните, техни носители да бъдат както неограничен кръг от членове на обществото, така и идентифицируема група от лица или отделна личност, тъй като идеите за защита на значимите и общо валидни интереси, които могат да засегнат както общите-публични така и индивидуалните интереси на членовете на обществото, могат да се родят дори и само в главата на отделна личност или в тесен кръг от съмишленици. От друга страна практиката на лобирането показва, че лобирането за публичните интереси е много по рядко срещано за разлика от това, което е в полза на частни групови и индивидуални интереси. Смисълът на това разграничение не е формален и то би трябвало да намери отражение в правното регламентиране и изискванията в случаите на представителство на интереси/лобиране в публичен интерес или в частен интерес!

в)На трето място нормативните и управленски актове имат естествен цикъл на „живот“ – създават се , изменят се и се отменят, а интереса за въздействие е наличен при всеки един от тези процеси. От друга страна всяко изменение на нормативен или управленски акт е изменение и на съдържанието му, поради което тази част от текста е излишно повторение на смисъла вложен в процеса на изменение на акта, поради което следва да отпадне от това място. Естествена цел на влиянието в нормотворческия и управленски процеси е въздействие върху съдържанието на самите актове , както и по принцип върху решенията за тяхното приемане, изменение и отмяна, поради което въпросът за въздействието върху съдържанието на актовете , както и решението във връзка с тяхното създаване , промяна и отмяна следва да бъде изведен пред скоби.

г) Предвид аргументите изложени по горе в б.(б), следва да отпадне текста на ал.2 т.3, тъй като принципът на откритост изисква всяка намеса, независимо от кого и в чий интерес да бъда оповестявана в нормотворческия или

управленския процеси, а дали, този който осъществява намесата действа като представител на интереси ще зависи от останалите критерии за това, заложени в закона. Тази теза ще развием допълнително във връзка с текстове за регистрация на представителите на интереси. Следва да нямаме илюзии, дали едно физическо лице, което представлява себе си и защитава частен интерес по същество не цели въздействие върху нормативен или управленски акт, засягащ значително по широк кръг от субекти. Или представено по друг начин, **единствения случай когато ф.л. може да представлява себе си и да защитава строго личен интерес е само пред органи на изпълнителна власт и то по повод издаване на индивидуален административен акт при условията на оперативна самостоятелност на административния орган, в който случай е напълно оправдано да не приемамем, че се касае за представителство на интереси**. Във всички други случаи на въздействие върху нормотворчески или управленски процес, дори и от едно единствено физическо лице, макар и в личен/частен интерес, в същност може да засяга интересите на неопределена група членове на обществото, поради което и това въздействие не следва да бъде изключено от обхвата на настоящия законопроект. Тази логика се подкрепя и от текста на следващият чл.4 , който възприема, че отделно физическо лице може да бъде заинтересовано лице, както и чл.21 предвижда административно наказание за ФЛ което осъществява представителство на интереси без да се е регистрирало Регистъра за прозрачност. В противен случай различни физически лица, без да се регистрират и без да бъдат длъжни да изпълняват изискванията валидни за представителите на интереси, на практика ще осъществяват представителство на интереси, макар и формално, само в защита на „личен интерес“.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕДАКЦИЯ

Чл. 4. (1) По смисъла на този закон представител на интереси или заинтересовано лице е всяко физическо или юридическо лице, независимо от правната му форма, което в защита на обществен, групов или личен , публичен или частен интерес се стреми да окаже влияние върху органите и лицата по чл. 5 при взимане на решение относно създаването, изменението и отмяната на актовете по чл. 3, ал. 1.

(2) Представители на интереси могат да бъдат и групи от лица, изразяващи обществен публичен, или групов и индивидуален частен интерес , включително на някой от участниците в групата, при условията на чл.357 и сл. ЗЗД.
(3) Не могат да бъдат представители на интереси едноличните органи и лицата по чл. 5 за времето докато изпълняват съответната длъжност, както и до две години от прекратяване на мандата, на служебното или на трудовото им правоотношение във връзка с изпълняваната от тях дейност.
(4) Не могат да бъдат представители на интереси служителите в администрациите по чл. 5, за времето докато изпълняват съответната длъжност. Служителите в администрациите по чл.5, които са участвали в процеса на разработване на нормативни и управленски актове, не могат да бъда представители на интереси пред органите и администрацията на институцията, с която те са били в служебни или трудови правоотношения и в срок от една година след тяхното прекратяване.

КОМЕНТАР:

Необходимостта от редакционни и съдържателни промени в чл.4 се налагат по следните съображения.

Първата редакционна намеса се налага за терминологично уеднаквяване с текстовете на чл.3.

Отпадането на текста свързан с възможността представителство на интереси да се осъществява и от клон на ЮЛ се налага от обстоятелството, че няма правна и житейска логика изрично да се подчертава възможността за осъществяване на представителство на интереси и от клон на ЮЛ, тъй като регистрацията на клон на ЮЛ е правна възможност, която зависи изцяло от принципала -търговец , НПО или друго ЮЛ и е въпрос на негово решение за организационната структура на неговата дейност, както и предмета на дейност на самият клон. В този смисъл липсата на законово ограничение за конкретно ЮЛ да осъществява представителство на интереси, означава и законова възможност то да осъществява същата дейност и чрез клон, без да е необходимо това изрично да бъде съобщавано. По този начин се създава илюзията за законово регламентирана правосубектност на клон на ЮЛ , самостоятелно да осъществява представителство на интереси, което в същност зависи от волята на неговия принципал, а не от законодателя. Този въпрос би бил съществен ако визира възможността клон на чуждестранно ЮЛ, да има правото да осъществява

представителство на интереси на територията на страната. Това следва да бъде изрично регламентирано тъй като правния статут на клона се урежда в съответствие със законодателството на държавата, в която е регистрирано самото ЮЛ. Това разбира се не ограничава чуждестранните граждани и чуждестранни ЮЛ да могат да осъществяват представителство на интереси лично, като ФЛ(виж чл.14т.1 от законопроекта) или чрез регистриране на българско ЮЛ. На този етап не препоръчвам такава възможност да бъде предвидена в българското законодателство[6]. Нека това да бъде резултат от утвърждаване и устойчиво развитие на сега прохождащата правна уредба.

В ал.2 на чл.4 се приема че „Представители на интереси са и групи от лица, изразяващи групов или обществен интерес, както и частен интерес на някой от участниците в групата“. Текстът е неясен! Предвидена е възможност с представителство на интереси да се занимават и групи от лица без да е посочено ,че се касае за неперсонифицирани такава. Този изводът можем да бъде направен , като тълкуваме заедно ал.1 и ал.2 от чл.4. Допускането в процеса на **представителство на интереси да бъдат защитавани интересите и на неперсонифицирани групи от лица, е положителна тенденция, предвид съвременните форми на обединяване на гражданската енергия чрез социалните мрежи и следва да бъде подкрепена.** В случая е наложително да се разграничи, че неперсонифицираните групи могат да бъдат носители на интереси, които да бъдат защитавани, но не и самите те да осъществяват представителство на интереси. Тук въпросите ще възникват при идентифицирането на неперсонифицираните групи когато те осъществяват представителство на интереси в процеса на регистриране на тяхната активност като представители на интереси. Във връзка с хипотезата на ал.2, следва да направим и едно съществено разграничение. Като приемем, че няма да има каквато и да било пречка да бъде осъществявано представителство на интереси

[6] https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html, Преводът на текста е направен чрез използване на програмата „deep L”. В САЩ с приемането на Закон за разкриване на лобистка дейност от 19.12.1995г., за целите на този закон е прието легално определение за „ чуждо юридическо лице“ ,което означава чуждестранен принципал съгласно разпоредбите на Закона за регистрация на чуждестранните агенти 1938г (22 USC 611 (b))

по отношение на неперсонифицирана група от хора, то ще бъде съществен проблем, ако самото представителство на интереси се осъществява от неперсонифицирана група от хора. Единствената правна възможност в случая е, ако тази група е правно организирана, най-малкото, по реда на гражданско дружество по ЗЗД, каквато хипотеза липсва в законопроекта. В противен случай предвидената в ал.2 хипотеза за осъществяване на представителство на интереси от неперсонифицирани групи от хора, независимо от заложеното изискване, условията по ал.1 да бъдат установявани за всеки по отделно, поражда редица въпроси относно идентификацията на самата дейност на групата и нейното разграничаване от дейността на всеки от членовете на групата по отделно.

Ето защо предлагам текстът на ал.2 да отпадне. Ако се приеме неперсонифицирани групи от хора да осъществяват представителство на интереси, то това нека да бъде при условията на гражданско дружество по ЗЗД.

Следващата съдържателна намеса се налага от твърде краткия срок от една година, заложен в ал.3 , с който се ограничават едноличните органи и лица посочени в чл.5 , да не могат да осъществяват представителство на интереси след прекратяването на дейностите свързани с осъществяваната от тях публична функция. Този проблем е известен в практиката на развитите демокрации , като ефекта на въртящите се врати[7]. В този смисъл предлагам срокът за лицата заемали ръководни публични длъжности този срок да бъде две години, а по отношение на служителите в администрацията, които са участвали в процеса на създаване на нормативни или управленски актове, в ал.4 да се добави ново изречение, което да предвиди за тях ограничение за осъществяване на представителство на интереси пред същата администрация, в която те са

[7]. Това е т.нар. ефект на „revolving doors"-„въртящи се врати", познат от английската парламентарна практика. С понятието се обозначават случаите, в които високопоставени държавни служители или политици преминават на работа в частния сектор, често в сектори, които преди са попадали в правомощията и компетентността на длъжностите им в държавната администрация. В дебата по испанския законопроект се предлага този срок да бъде даже три години. . https://www.democrata.es/analisis-y-opinion/sobre-el-a nteproyecto-de-ley-de-transparencia-e-integridad-en-las-actividades-de-los-grupos-de-interes/Виж и Values associates; https://www.values-associates.fr › Loi Sapin 2 en résumé : la lutte contre la corruption

работили за срок от 1 година, след прекратяване на служебното или трудовото им правоотношение.

Чл. 5. -Приемам изцяло предложеният текст , като предлагам и едно допълнение!

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДОПЪЛНЕНИЕ

Към чл.5 да се добави нова т.6. Омбудсмана на Република България.

КОМЕНТАР :

Предметния обхват на потенциално допустимата от закона дейност на представителя на интереси/лобиста би следвало главно да е насочена, към застъпничеството пред и въздействие върху нормотворческите органи във връзка с необходимостта от приемане на нови или изменение на действащи нормативни актове или отделни техни разпоредби, които са насочени към защита на определени интереси на по малък или по широк кръг от лица, от колкото към несъдебен контрол върху изпълнителната власт за спазване на правата и свободите на гражданите, с каквито права за въздействие в тази сфера очевидно лобистът няма да разполага.

Разбира се не трябва да изключваме и възможността, по същество застъпничеството на представителя на интереси да е свързано именно с констатирани от отделни лица или групи такива нарушения на права и свободи, чието предотвратяване може да се постигне и чрез промяна на нормативни актове, в каквато насока омбудсмана разполага със специални правомощия. Именно предоставеното на омбудсмана законово правомощие да отправя предложения и препоръки за насърчаване и защита на застрашените права и свободи на гражданите от частноправни субекти, да посредничи между административните органи и засегнатите лица за преодоляване на допуснатите нарушения и да примирява позициите им, да сезира Конституционния съд, но и да прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба е най активния способ за

въздействие , който очертава и същността на **осъществяваната от омбудсмана препоръчителна власт8**, като една от формите на осъществяване на държавната власт. Точно в тази сфера, се открива в най-голяма степен възможност за доближаване на целите на представителството на интереси с дейността на омбудсмана, когато направени от него препоръки за промени в нормативната уредба, независимо от това дали той е достигнал до тази идея по служебен път или е бил сезиран, могат да съвпаднат и да намерят своята естествена поддръжка в нормотворческия процес от представител на интереси, който е ангажиран със защитата на идентична кауза. В тези случаи, след като предложението за нормативна промяна е инициирана от обмудсмана и нормотворческия орган, до когото е отправена, е длъжен да разгледа предложението , то този процес може да бъде надграден с усилията на лобиста, който ще разполага с правото на въздействие върху лицата и органите ангажирани с осъществяването на нормотворческия процес, чрез осъществяване на допустим от закона контакт и въздейсвие. От тази гледна точка намирам, че **при законовото уреждане на дейноста на представителите на интереси, следва да се приеме, че и омбудсмана и неговата администрация могат да бъдат допустим обект(адресат) на въздействие, именно с оглед възможността да бъде постигнато иницииране на предложение за нормативна промяна, в рамките на предметната компетентност на омбудсмана, по отношение на интерес, с който и представителят на интереси е ангажиран.**

Поради това, че в текстовете от Глава втора обхващащи чл.6-чл.11, се налага значителна съдържателна и редакцтораска намеса представям следващото:

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕДАКЦИЯ

Глава втора

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ПУБЛИЧНИТЕ ИНСТИТУЦИИ И ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ИНТЕРЕСИ

[8]Стоилов Я. Държавната власт .Правно-политически разграничения и съотношения. Сф.2001г. с.175-191;

Чл. 6. Взаимодействието между органите и лицата по чл. 5 и представителите на интереси се осъществява при спазване на принципите по чл.2а.
Чл. 7. (1) Органите и лицата по чл.5 са длъжни да осигурят възможността за ефективно участие и свободен достъп на гражданите до информация, свързана с вземането на публичните решения по чл. 3, ал. 1.
(2)
(3)
(4)отм.
(Вместо ал.4 предложение за нов текст)чл.7а. Всяка публична институция е длъжна да приеме и да обяви на интернет страницата си Правилник за провеждане на лични срещи с представители на интереси.
Чл. 8. (1) За да гарантира прозрачност и отчетност на комуникацията между лицата и органите по чл. 5 и представителите на интереси в процеса по вземане на решения, в съответствие с разпоредбите на този закон , всяка институция в Правилника по чл.7а създава правила за проследимост, на основата на документална следа на осъществената комуникация.
(2) За целите по ал. 1 органите и лицата по чл. 5 създават електронно нормативно досие за всеки от изготвените и публикувани за обществено обсъждане проекти на актове по чл.3 ал.1, в което се съдържа информация за:
1)кой е инициатор за разработването на акта;
2)кое е нормативното основание за неговото създаване и определящо компетентността на органа ;
3)административните процедури по развитието на проекта, включващи график на дейности, срокове, етапи, специализирана и обща администрация, включени в подготовката на акта;
4)базата данни и справки използвани за разработване на проекта, депозираните становища, мнения и предложения от експерти и от представители на интереси;
5)проведени други форми на обществено обсъждане и представените на тях мнения и предложения;
6)обосновка за неприетите предложения;
7)данни за осъществени контакти с представители на интереси по повод разработването на акта освен тези по т.4, съдържащи се в Регистъра за срещи по ал.5;
(2а)Редът за попълване на данните по ал.2 се определят с Правилника по чл.7а ;
(2б) Достъпът до електронното нормативно досие се осъществява по реда на чл.7.
(3) Всяко мнение, становище , предложение по ал.2, съдържа информация за лицето, от което изхожда, дали то действа от свое име, или защитава интерес от името на друго лице или група лица и датата, на която е депозирано становището. Органът и лицата по чл.5 не администрират и не включват в електронното нормативно досие информационните носители по предходното изречение , ако те не съдържат посочените в същото данни за вносителя.

(4) След приключване на подготвителните дейности по разработването на акта по чл.3 ал.1, и преди представянето му за приемане от компетентния орган по чл.5, се изготвя справка, неразделна част от електронното нормативно досие, съдържаща в обобщен вид информацията по ал.2 и ал.3, която се публикува на интернет страницата, на която е публикуван обсъжданият акт.

(5) Личните срещи на лица и органи по чл.5, както и на служители и работещи в техните администрации, по повод на публикуван за обсъждане акт по чл.3 ал.1, с представители на интереси, се отразяват в Регистъра за срещи, създаден с Правилника по чл.7а в съответната администрация, който е свързан с Регистъра за прозрачност. Достъпът до Регистърът за срещи с представители на интереси се осъществява и чрез интернет страницата на съответната институция. В регистъра се отразява датата на срещата, присъствалите лица, обсъжданата тема. Когато срещите по даден въпрос са повече от една, описват се всичките, като се посочва пореден номер на срещата.

Чл. 9. Електронното нормативно досие по чл.8 ал.2 , създадено във връзка с разработване на законопроект, осигурява проследяване, документиране и оповестяване на въздействията от представители на интереси и от други лица ,от началото до края на процеса по изготвяне и приемане на актовете по чл. 3, ал. 1 посредством свързаност между Регистърите за срещи, Портала за обществени консултации, поддържан от Министерския съвет, и интернет страницата на Народното събрание, на която се публикуват внесените законопроекти, предложенията по тях, докладите от обсъжданията в парламентарните комисии и стенограмите от пленарните заседания.

Чл. 10. (1) Представителите на интереси могат да участват като такива в процеса по подготовка и обсъждане на актовете по чл.3 ал.1, след като се впишат в регистъра по чл.13.ал.1.

(2) Представителите на интереси са длъжни да се идентифицират пред лицата и органите по чл.5 , като представят регистрацията си в Регистъра за прозрачност по чл.13 ал.1, както и да посочат кого представляват , кой е носителя на интереса и какъв е интереса, който защитават.

(3) Когато становището е представено от ЮЛ с членски състав или неперсонифицирана организация, които не са представители на интереси следва да е посочено, че становището е свързано с интерес на самото ЮЛ или организация, прието е от членовете на същите, по начин гарантиращ представянето на общата им воля по силата на дружествен договор, устав или друг вътрешен акт на организацията и да е подписано от овластен представител.

(4) Становищата и препоръките трябва да бъдат мотивирани, да се основават на факти и по възможност да бъдат документално подкрепени.

(5) Становища и препоръки, които съдържат клеветнически, обидни или нецензурни изказвания, не се разглеждат.

(6) Не се допуска контакт с адресата на становището да бъде осъществен по начин, различен от регламентирания и достъпен за всички лица.

(7) Органите и лицата, до които са адресирани становища, отговарящи на изискванията по ал. 2-6, са дължни да ги разгледат и да обсъдят всички направени предложения по всеки от обявените за публично обсъждане актове по чл.3 ал.1.

Чл. 11.(1) При провеждане на обществени консултации по реда на Закона за нормативните актове, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и Закона за местното самоуправление и местната администрация, членовете на работни групи и консултативни съвети, участвали в разработването на обявеният за обществена консултация акт, които не са служители на институциите по чл. 5, са длъжни да декларират какви интереси представляват и да посочат свързаност, включително и минала за период от две години, с лица, които имат интерес от разглеждания въпрос, както и с лица и органи по чл.5 и техните администрации. Наличието на свързаност с представляваните интереси не са основание за отвод или самоотвод на член на работна груп.

(2) При изслушвания, организирани от Народното събрание, орган на изпълнителната власт или на местното самоуправление, в които участието е документирано, участниците, които не са служители на институциите по чл. 5, са длъжни да декларират какви интереси представляват и да посочат свързаност, включително и минала, с лица, които имат интерес от разглеждания въпрос.

КОМЕНТАР:

Както посочихме по горе, във връзка с коментара по чл.2 , второто място в законопроекта в което намираме изброени принципи е в разпоредбата на чл.6 . Тук са посочени **принципите на откритост, прозрачност, добросъвестност и почтеност**, като принципи на взаимодействие на субектите при осъществяване на правоотношенията на представителство на интереси. В следващите текстове от законопроекта -чл.7-чл.11 се дава описание на посочените принципи от съдържателна страна, като е възприета пожелателната форма на структуриране на правната норма. Така напр.: чл.7(1)Принципът на откритост предполага...; чл. 8.(1) Принципите на прозрачност и отчетност предполагат...; чл.9. Като проявление на принципите на прозрачност и почтеност....; чл.10(1)Принципът на добросъвестност и почтеност изисква....; чл.11. Като проявление на принципите на прозрачност, добросъвестност и почтеност....;

Това налага значителна редакционна намеса, реализирана в представените текстове по горе, за да могат тези разпоредбите да съдържат ясно формулирани

права и задължения за субектите на правоотношенията-обект на регламентиране със законопроекта. Това има значение и за определяне на законодателния подход към регламентиране на тези обществени отношения, чрез използване на **диспозитивни правни норми или императивни такива.**

Предвид изключителната обществена значимост да бъдат създадени и гарантирани условията за откритост и почтеност в законодателния процес и управлението, като основа и за борбата с корупцията, поддържам тезата, че **нормите в този законопроект следва да бъдат главно с императивен характер.**

В установената законодателна практика и редакционна техника на оформяне на законопроектите е прието принципите залегнали в съответен закон да бъдат посочени, но не и да бъде обяснявано какво точно предполага тяхното приложение. Примери за това представихме по повод коментара по чл.2. **Провеждането на заложените в даден закон принципи се осъществява чрез правата и задълженията, съдържащи се в диспозицията на императивни правни норми, посочващи законосъобразното поведение на субектите в уреждане със закона обществени отношения.**

Наложително е да се изведат **няколко акцента** от предложените редакционни и съдържателни промени в Глава втора от законопроекта.

1. По темата „законодателния отпечатък“.

Не бихме могли да говорим за законодателен отпечатък при създаването на подзаконови нормативни актове, общи административни актове , стратегически и други управленски документи, които не са закони. Очевидно термина има технически характер. Ето защо създаването на такъв отпечатък е необходимо и правилно като законодателен подход, но предлаганият термин „ електронно нормативно досие“ има по подходяща широта на възприемане и прилагане по отношение на различни по вид нормативни, административни и управленски актове.

2. По темата „календар за срещи“.

Сериозността на функцията и очакването за позитивност от резултатите, които следва да бъдат постигнати за повишаване на прозрачността при осъществяването на лобистките контакти, създаващи до сега атмосферата на тайнственост, прикритост, защита на неясни и обществено неоправдани интереси , всички те подхранващи негативното отношение към тази дейност, следва да получи и съответстващ за постигане на тази цел инструмент, осигуряващ тази прозрачност и **това е регистър, а не календар.**

Не следва да се притесняваме от наличието на два регистъра – единият, създаден по силата на закона, **централизиран- Регистър за прозрачност осигуряващ информацията за това кой лобира, за кого лобира и за какво лобира , как се финансира и т.н. , а другият Регистър за срещите с представители на интереси.** Той ще е наличен във всяка от институциите по чл.5, създаден с акт на самата институция и **ще осигурява информацията кой представител на интереси, с кого от администрацията се среща, колко пъти се среща и „за какво си говорят“.** Съвсем естествено е, че това, условно наречено-оперативно ниво на **детайлна информация за активността на представителите на интереси, няма как да присъства в централния Регистър за прозрачност.**

Както е видно и от останалите текстове на законопроекта съвременните комуникационни технологии дават възможност регистрите, без особени затруднения, да обменят наличната в тях информация, а тя като цяло, без особени затруднения, да бъде публично достъпна. По същество това е пътят към **постигане на прозрачност, като превенция и страж за спазване на почтеността и добросъвестността.** Постигането на тези качествени показатели в управлението на държавата, **дава на гражданите пълноценна възможност да реализират конституционното си право на мнение, но не само да го изразяват и разпространяват, но и да участват активно и ефективно, в нормотворческите и управленски процеси, с което се укрепва най-важния фундамент на демокрацията-народния суверенитет!**

По въпроса „за принципа на добросъвестността“

Съдържанието на този принцип е представено в чл.10. В съчетание с мотивите към законопроекта ни води към извода , че решението за обявяване на дейността на представителите на интереси в Регистъра за прозрачност е оставен изцяло на тяхната добросъвестност , т.е. въпрос на тяхното желание и липсва какъвто и да било императив. Намирам, че ако това е действителното намерение на съставителите на законопроекта, то можем да бъдем убедени, че той няма да постигне заложените в него цели и ще остане едно красиво желание, за едно още по красиво, но нереално очакване. Допълнителни аргументи в подкрепа на тезата за задължителност на регистрацията на всеки, който желае да оказва въздействие върху процесите на подготовка на нормативни и управленски актове, ще изложа в коментарите във връзка със следващата глава.

Последната бележка по темата е разпоредбата на чл. 10 ал.7 , която изисква органите и лицата, до които са адресирани становища,.....са длъжни да ги разгледат внимателно и безпристрастно.Включването на качествени критерии като внимателно и безпристрастно по отношение на дейността на органите и лицата по чл.5 и служителите в техните администрации, като задължение, чието изпълнение няма обективен измерител, е неподходящо да се използва в нормативен акт, още повече когато се касае за принципи, като добросъвестност, обективност и безпристрастност спазването, на които е вплетено в основните законодателни актове регламентиращи административните дейности9.

Регистър за прозрачност(РП)

Предложение за редакция

чл.13. На вписване в Регистъра подлежат представителите на интереси по смисъла на чл.4. ал.1 и ал.2

КОМЕНТАР на чл.13 ал.1 и ал.2

От анализът на текста на чл.13 ал.1 и ал.2 и включените в тях критерии предполагащи вписването на представители на интереси в Регистара е видимо, че изготвилите законопроекта не са съобразили разбирането за осъществяване

[9]Виж чл.10 ал.1 АПК; чл.14 ал.2 и чл.21 ал.1 ЗДСл;

на дейност редовно по занятие и осъществяването на търговска дейност с разпоредбата на чл.1 ТЗ[10]. В случая, съставителите на проекта правят опит да обхванат няколко хипотези, които би трябвало да включат различните форми на осъществяване на правно-регламентирана дейност, а те се свеждат до начина на правно-организационна форма на осъществяване на дейността от ЮЛ и на правната форма на полагане на личен труд от ФЛ. В първият случай ние говорим за търговска дейност , която обхваща тези, включени в т.1 и т.2 от законопроекта, а във втория случай като дейност осъществявана от ФЛ при условията на трудово правоотношение, по граждански договор или като свободна професия [11] , предвидени в т.3.

В тази насока препоръчително е , съществото **разграничение, което следва да бъде направено за начина на осъществяване на представителство на интереси/лобистка дейност, за да може да обхване всички възможности за осъществяване на дейността, следва да бъде по линията –платено / безплатно, в собствен интерес/ в чужд интерес, системно/ ad hoc.**

По своето естество, **заложените в чл.13 ал.1 хипотези изключват осъществяване на представителство на интереси безплатно или при условията на самофинансиране,** тъй като всички те предполагат заплащане за осъществото представителство! Освен това те **не обхващат и хипотезите на лобиране в собствен интерес или ad hoc** ! Изключването от погледа на законопроекта , но която и да била възможност за осъществяване на лобистко

---

[10]. : „*Чл. 1. (1) (Изм. - ДВ, бр. 83 от 1996 г.)Търговец по смисъла на този закон е всяко физическо или юридическо лице, което по занятие извършва някоя от следните сделки: ....*

(2) Търговци са:1. търговските дружества;2. кооперациите с изключение на жилищно строителните кооперации.(3) За търговец се смята и всяко лице, образувало предприятие, което по предмет и обем изисква неговите дела да се водят по търговски начин даже ако дейността му не е посочена в ал. 1.“ ***Чл.2.*** *Не се смятат за търговци:….т.2. занаятчиите, лицата, извършващи услуги с личен труд или упражняващи свободна професия, освен ако тяхната дейност може да се определи като предприятие по смисъла на чл. 1, ал. 3;*

[11]. *ДР от ЗДДФЛ т.29. "Лица, упражняващи свободна професия" са: експерт-счетоводителите; консултантите; одиторите; адвокатите; нотариусите; частните съдебни изпълнители; съдебните заседатели; експертите към съда и прокуратурата; лицензираните оценители; представителите по индустриална собственост; медицинските специалисти; преводачите; архитектите; инженерите; техническите ръководители; дейците на културата, образованието, изкуството и науката; застрахователните агенти; други физически лица, за които са налице едновременно следните условия:*

а) осъществяват за своя сметка професионална дейност; б) не са регистрирани като еднолични търговци; в) са самоосигуряващи се лица по смисъла на Кодекса за социално осигуряване.

въздействие, открива пряка възможност за заобикаляне на закона, което още в зародиш ще бламира потенциала за неговата ефективност.

Във връзка с хипотезата на ал.2, следва да направим и едно съществено разграничение, което вече коментирахме по горе във връзка с осъществяването на представителство на интереси от непесронифицирана група от хора. Отново трябва да подчертаем, че няма да има каквато и да било пречка да бъде осъществявано представителство на интереси по отношение на неперсонифицирана група от хора, но ще е налице съществен проблем, ако самото представителство на интереси се осъществява от неперсонифицирана група от хора , ако тя не е правно организирана, най-малкото, по реда на гражданско дружество по ЗЗД, в каквато насока направихме и съответно предложение по чл.4 ал.2., което следва да бъде възпроизведено и в чл.13 ал.2.

Възникването на задължението за регистриране на представителство на интереси само в рамките на хипотезите на чл.13 ал.1 и 2 от законопроекта, поставено включително и в контекста на пар.1 от ДР, на практика ни поставя пред популярния образ на закона като „ врата у поле“, тъй като **възможността да се извършва лобистка дейност без регистрация остава напълно и неограничено възможна , а можем да бъдем сигурни ,че изобретателните лобисти няма как да не забележат тази възможност за заобикаляне на закона.** Сериозен проблем ще възниква и с твърде пожелателната форма на изискванията за регистрация, а както е посочено и в мотивите, дали да се извърши такава зависи изцяло от преценката и добросъвестността, на този който извършва лобистка дейност, както и дали, това което прави е лобизъм /представителство на интереси или не!!!. Освен това твърде високият праг за възприемане, че е налице лобистка дейност, ergo, представителство на интереси, заложен в пар.1 от ДР, на практика означава липса на каквато и да било форма за идентифициране, на тези които ще са извършили през този срок напр. 8 такива контакта , които не са никак малко -това са контакти по 8 законопроекта, тъй като няколкото контакта във връзка с един законопроект ще се броят като един. С други думи, докато възникнат законовите предпоставки, по силата на които добросъвестния лобист

/представител на интереси ще се регистрира, то недобросъвестния ще може всеки три месеца вместо да прави по 9 контакта , да прави по 8 такива, без да се налага да се регистрира като такъв. Установяването на броя на контактите от нерегистриран лобист, за да може да бъде направена преценката дали осъществява дейността редовно по занятие и следва да се регистрира, зависи и от добросъвестността на народните представители и длъжностните лица в нормотворческите и управленски органи, до колко те са отразили във вътрешно институционалните Регистри за срещи, осъществените контакти. В следващият текст, преценката за това дали представителството на интереси се осъществява „По търговски начин“ е поставено в зависимост от преценката дали обемът на представителство на интереси е такъв, че да изисква специална организация, както и ангажиране на допълнителни материални и човешки ресурси за осъществява и. Тази формулировка съдържа също , значителни неясноти , тъй като в закона липсват каквито и да било критерии относно обема на осъществено представителство на интереси, който да налага ангажирането на допълнителни материални и човешки ресурси. Възприемането на формулировката „ангажиране на допълнителни ….“ означава, че имаме някакви зададени параметри за базисни ресурси, които са достатъчни да се осъществява представителството на интереси не по търговски начин ! Освен това липсва в законопроекта и какъвто и да било механизъм, процедура , институция или контролен орган, на които да е възложена преценката дали осъществяваното посредничество на интереси се осъществява по търговски начин.

Така предложена разпоредбата на т.2 от пар.1 от ДР , както и текста по т.1, предполага неограничена възможност за заобикаляне на закона и за осъществяване на нерегламентирана лобистка дейност и посредничество на интереси!

Тук е наложително да се подчертае, че целта на този закон е <u>не</u> да регламентира осъществяването на представителството на интереси по стопански , търговски или нестопански начин кога то

ще е занаят, професия или търговска дейност, а да създаде условията за видимост, на която и да било форма на осъществяване на представителството на интереси при въздействие върху процесите на създаване на нормативни и управленски актове.

Ето защо, за да може да се постигне целената със законопроекта обществена ценност-откритост и прозрачност в нормотворческия и управленския процес, всички лица, които предприемат осъществяване на лобистки действия, за да могат да правят това е необходимо да се регистрират като лобисти. Първото и най-важно условие да се осъществява представителство на интереси, което да води към постигането на целите на законопроекта е възникването на **правното основание за осъществяване на дейността, което отговаря на въпроса – кой е лобиста/представител на интереси, е регистрацията**! От тук нататък ще се изяснява, кой го е нает , при какви условия работи, за себе си или за другиго лобира, какъв е интереса, кой е носител на интереса, който защитава, пред кого ще го защитава и т.н. и т.н.. Т**ова което ни се предлага със законопроекта означава продължаване на практически неограничената във времето възможност да се извършва представителство на интереси без регистрация.**

За да може да бъдат постигнати целите в изпълнение на принципите за прозрачност и почтеност в управлението , е необходимо да бъде създаден механизъм, който да регистрира всеки опит за осъществяване на въздействие върху нормотворческата и управленската дейност под формата на представителство на интереси, като първа и задължителна предпоставка за всеки, независимо от начина, по който осъществява дейността си – било по търговски начин, по занятие, по трудов или граждански договор с търговец, като свободна професия, в личен интерес, като представител на НПО, или неперсонифицирана група от хора, платено или безплатно, **преди началото на нейното осъществяване задължително да се впише в регистъра за прозрачност и след това да осъществява представителство на интереси чрез**

допустимите от закона форми на въздействие върху субектите на нормотворческа и управленска дейност.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ чл.13 ал.3 т.1 и т.2 да отпаднат!

КОМЕНТАР :

В текста на т.1 видимо се коментира дейността на адвокатите и юрисконсултите, чиято дейност по процесуално представителство естествено не е дейност по представителство на интереси по смисъла на настоящият закон, поради което и за тази си дейност те не следва да се регистрира в РП. Но, ако тези лица осъществят дейността посочена в чл.4 , а именно „По смисъла на този закон представител на интереси или заинтересовано лице е всяко физическо или юридическо лице, включително негов клон, независимо от правната му форма, което в защита на обществен, групов или частен интерес се стреми да окаже влияние на органите и лицата по чл. 5 при взимане на решение относно създаването, изменението и съдържанието на актовете по чл. 3, ал. 1.“ (текста е от законопроекта без редакционната намеса(б.а.)., **питам се коя е причината поради която те не следва да се регистрират** като представители на интереси.

Напълно разбираемо е, че адвокатите най-лесно ще се впишат в ролята на представителство на интереси, без за това да придобиват някаква специална правоспособност, тъй като по силата на чл.2 ал.1 от Закона за адвокатурата упражняването на адвокатската професия е дейност, предвидена в Конституцията, за правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физическите и юридическите лица, което напълно се вписва в забирането и за представителството на интереси в контекста на настоящият законопроект.

Но нали целта на законопроекта е откритост , прозрачност, които да бъдат постигнати в процеса на изготвянето на нормативните и управленски актове за да може да се ограничи недобросъвестното, нерегламентирано, скрито лобистко представителство. Ако ние, адвокатите придобием правото за напълно законно, но същото така и необявено въздействие върху нормотворческия и управленски

процеси, това не е ли път към заобикаляне на закона. По идентичен начин стоят нещата и с лицата по т.2-**у**частниците в работни групи и консултативни съвети, създадени от държавни органи, както и в изслушвания, организирани от Народното събрание, орган на изпълнителната власт или на местното самоуправление . Трябва да сме наясно, че вероятността тези участници, като експерти в своята област и да са представители на интереси е напълно реална и те е напълно възможно да са осъществявали преди да бъдат поканени в работните групи и консултативни съвети, вече да са осъществявали застъпничество и представителство на интереси .

Ето защо, въпросът дали адвокатите, юрисконсултите, експертите участници в работни и консултативни групи и съвети са били представители на интереси, какви обвързаности имат минали или настоящи, както и конфликт на интереси, следва да бъде разрешаван с декларациите по чл.11, но не и на плоскостта на задължението за регистриране на представителство на интереси.

В тази насока, действително необходимо е да се направи разграничение за това кога представителят на интереси осъществява дейността като професия или търговска дейност в полза на трети лица срещу заплащане или при условията на самофинансиране, или в лична полза или в полза на ЮЛ с което е в трудови правоотношения, безвъзмездно или ad hoc. Всички тези хипотези следва да намерят своето отражение в изискванията за регистрация в РП по отношение на всеки, който желае да участва в процеса на въздействие и оказва влияние върху разработването на нормативни и управленски актове. На това място следва да подчертаем, че чрез комуникацията между двата регистъра РП и Рсрещи, ще може да бъде установявано незаконното упражняване на представителство на интереси и съответно незаконното вмешателство в този процес , когато от РСрещи се констатира системна активност на определени лица , които не са заявили публично намерението си да влияят в процеса на изработване на нормативни и управленски актове.

Предложение: чл.13 ал.3 т.3 да отпадне

КОМЕНТАР

С аргументите изложени вече във връзка с т.1 и 2 от ал.3 на чл.13 не следва и лицата **по т.3** .да бъдат освобождавани от задължението да се регистрират като представители на интереси, п**оради което и този текст трябва да отпадне**

Безспорно е, че за да осъществяват дейността, за която са поканени от органа по чл.5 не е необходимо те да се регистрират в РП, но това не означава че , ако преди поканата, те вече са осъществявали такава дейност и трябва вече да са се регистрирали, а този факт те са длъжни да заявят по силата на чл.11 пред органа който ги е поканил да предоставят информация или експертно мнение.

В случаите по т.т.1-3 е налице смесване на две самостоятелни хипотези .

Първата се отнася за обикновената дейност на процесуално представителство, експертна, изследователска или друга дейност за осъществяването, на която лицата визирани в т.т.1-3 по принцип не е необходимо да се регистрират в РП включително и когато са поканени от органите по чл.5 в работни групи, съвети или дадат информация или експертно становище като такива, което не означава, че ако същите лица вече са осъществявали дейност по представителство на интереси или имат намерение да осъществяват такава, те не може да бъдат освободени от задължението да се регистрират, както и да декларират това обстоятелство в хипотезите по т.т. 2 и 3 , което е втората хипотеза.

Това още повече трябва да е задължително и заради формулировката на чл.13 ал.1 вр.с ал.3 т.е ако осъществяват дейност по представителство на интереси по смисъла на чл.4 и отговарят на изискванията на чл.13 ал.1 , а не обратното, да бъдат освободени от задължението да се регистрират в РП.

КОМЕНТАР:

Предложените в чл.13 ал.3 т.т. 4-11 субекти ,с оглед на спецификата на тяхната дейност не следва да се регистрират в РП.

Съществен позитив на законопроекта е включването на изключението във втората част на текста на т.11 , което до сега не е предлагано , но което има ясна практическа обоснованост и необходимост предвид лобистките залитания на представители на такива мисии.

Някои допълнителни коментари по отделните разпоредби .

По т.4 , да политическите партии не следва да се регистрират като представители на интереси, но когато техните представители са в комуникация с народни представители независимо от коя политическа сила, по повод на конкретен законопроекта, това следва да се отразява в Р.Срещи на НС и електронното нормативно досие на законпроекта. Това следва да се отразява и в РСрещи когато те осъществяват контакти с други публични институции по повод разработването на нормативни или управленски актове.

По т.5 и т.6, няма спор, че те не следва да се регистрират като представители на интереси тъй като по силата на КТ те са точно такива.

Но тук не трябва да се оставаме само на тази плоскост и следва да е ясно че ако синдикалните и работодателските организации излязат извън законово определеният им предмет на дейност и осъществяват комуникации и изразяват становища по повод законопроекти, които не са пряко свързани със синдикалните или работодателски интереси , то те следва да се регистрират в РП като посочат изрично интереса който защитават.

Освен това дори и само в рамките на специфичните синдикални и работодателски интереси, осъществяването на комуникация между техни представители с лица и органи и администрация по чл.5 следва да се отразяват в РСрещи.

По т.9.дейността на медиите също безспорно не следва да се категоризират като представителство на интереси в предложената хипотеза.

Като имаме предвид, че медиите са мощен инструмент за публично въздействие, което представителите на интереси несъмнено ще използват активно, необходимо е да се обърне внимание и в настоящият законопроект да се включат правила на взаимоотношенията между медиите и представителите на интереси. От своя страна медията следва да бъде задължена да не публикува, съответно излъчва лобистки материали, ако те не съдържат информация за представителя на интереси , кого представлява и какъв е интереса. Възможно е лобистите да се опитат да заобиколят това правило като представят свои мнения и становища по проекти на нормативни актове или управленски политики, като експерти. В тези случаи би следвало медията да изиска от експерта декларация,

че същият не е регистриран като представител на интереси или че не е обявил в регистъра защита на конкретен интерес по случай коментиран в публикацията. Медията може да извършва тази проверка в регистъра и служебно, преди да реши дали да публикува становището. В случаите, когато медията на базата на собствено проучване публикува собствен авторски материал, по тема по която е заявен и регистриран лобистки интерес, то тя следва да предоставя възможност за публикуване на мнения, включително и на лобисти , които са различни от тези заявени от медията. В тази насока предлагам в законопроекта да бъде включен и такъв текст :

Предложение за нов текст .

ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА ИНТЕРЕСИ И МЕДИИТЕ

чл....(1)В случаите когато за целите на представителство на интереси се използват медии, медията е длъжна в предоставеният медиен формат да предостави информация за представителя на интереси, за лицата чиито интереси защитава и техния интерес, както и нормативния или управленски акт, върху който се цели оказване на въздействие.

(2) Когато медия публикува мнения или експертни становища по проекти на нормативни актове или управленски политики, медията може да изиска от лицето представило мнението или становището, декларация, че същият не е регистриран като представител на интереси или че не е обявил в регистъра защита на конкретен интерес по случая коментиран в публикацията.

(3)В случаите, когато медията на базата на собствено проучване публикува собствен авторски материал, по тема по която е заявен и регистриран лобистки интерес, то тя следва да предоставя възможност за публикуване на мнения, включително и на представители на интереси, които са различни от тези заявени от медията.

По отношение на следващите текстове обхващащи разпоредбите от **чл.14 до чл.20** включително , намирам че предложената правна регламентация е добре осмислена и не се налагат съществени редакции и допълнения. От кратък коментар се нуждаят само няколко текста както следва:

чл.14 ал.4 .Както обосновахме по горе, за да осигурим действителна видимост на всички въздействия върху процесите на създаване на нормативни и управленски актове, необходимо е всеки който има такова намерение, независимо от правноорганизационната форма на осъществяване на дейността и независимо от правното основание за нейното извършване, следва да се регистрира в РП. От друга страна спазването на принципа за доброволност на вписването в регистъра от представителя на интереси , на практика е лишен от елемнатрна защита и стимул това да бъде направено , ако не е въведено исискването за законно осъществяване на представителството на интереси, вписването да предшества първият акт на влияние. Ето защо предлагам следната редакция на този текс

чл.14. (4) Представителят на интереси по смисъла на чл.4, следва да се впише в регистъра по чл.13.ал.1 , най късно преди осъществяването на първия контакт с лица, органи или техните администрации по чл.5. При вписването в регистъра представителят на интереси получава уникален идентификационен номер, с който той се легитимира, като такъв пред публичните институции ;

Във вр. с разпоредба на на чл.14 ал.5 , в мотивите към законопроекта е добре да се обърне внимание, че независимо от това, че актът на вписването е доброволен, то по отношение на декларацията за достоверност и истинността на информацията която представителят на интереси трябва да въведе при вписването си в РП, предполага и неговата отговорност по чл.313 от НК.

По отношение на разпоредбата на чл.17 ал2. , не виждам причината поради която не е предвидено задължение и за ФЛ, осъществяващи представителство на интереси да представят в годишните си доклади за дейността размера на сумата разходвана за представителство на интереси и нейните източници. В тази насока както за ЮЛ , така и за ФЛ тази информация следва да бъде структурирана като

пера по източници и пера по разходи за всеки отделен проект . Ето защо предлагам следната редакция на този текст

чл.17 (2) Физическите и Юридическите лица, вписани в Регистъра, посочват в годишните си доклади за дейността сумата, изразходвана за представителство на интереси и нейните източници, като представят и декларация съдържаща структурата на приходите по пера на източниците и разходите по пера за всеки отделен проект. Тези доклади се публикуват от представителя на интереси пред Регистъра ежегодно ,най късно до 31 март.

Във вр.с разпоредбата на чл.19, предлагам мястото на Регистъра за прозрачност да бъде в Агенцията по вписванията по следните аргументи.

По принцип препоръката на международни експерти е информацията за дейността на представителите на интереси да се администрира от независим от държавата самоуправляващ се орган. Да , в това има смисъл , но предварително е ясно ,че създаването на този орган , ще бъде съществен препъни камък изобщо към въвеждането на макар и първична регламентация на дейностите свързани с представителство на интереси.

Ето, защо на този етап е практично да се обърнем към действаща иннституция, в която има значителен опит в регистърните производства и това е Агенцията по вписванията в частта и относно дейността на Търговския регистър и Регистъра на ЮЛНЦ. Това би могло да бъде осъществено най-удачно, с оглед изградената вече система, чрез създаването на още един регистър в рамките на Агенцията по вписванията, Регистър за прозрачност (РП), който да допълни търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ, тъй като ще улеснява възможността за регистриране и за получаване на комплексна информация за регистрираните ЮЛ, тъй като вписаното вече ЮЛ по облекчен начин, ще може да се регистрира като представител на интереси, или да регистрира представителство на интереси ad hoc. И обратното, това ще улесни постигането на откритост, тъй като по съвсем лесен начин ще може да се получава и информация за корпоративния статут на регистрирания лобист. Когато ще се създава ЮЛ, чиито основен предмет на дейност ще бъде представителство на интереси, то това ЮЛ трябва да възникне,

на пръво място като такова и да попадне в ТР и след това РП. Това разделение на информационните потоци отнасящи се до съществуването и дейността на ЮЛ е наложителна тъй като информацията за възникването и управлението на ЮЛ независимо от тяхната дейност се съдържа в ТР и би било крайно неуместно, тази информация да се дублира и в РП , който трябва да съдържа само данните свързани с дейността по представителство на интереси, но не и с начина на управление и неговите промени в самото ЮЛ. По отношение на ФЛ, каквито могат да бъдат лица упражняващи свободни професии, експерти, консултанти и др. които ще се вписват в РП, няма да бъде необходимо да регистрират тази си дейност, като стопанска като ЕТ, а ще бъде достатъчно регистрирането в РП за да придобият първият елемент от фактическия състав за възникване на правоспособността им като представители на интереси.

Не на последно място, съществен позитив при законодателното уреждане на представителството на интереси, ще бъде, ако публичният регистър се създаде към вече съществуващ регистърен орган, освен вече изтъкнатите , е че няма да се налага да се урежда изцяло нов регистърен административен орган. Освен това , фактът че вписването в този регистър ще става доброволно и няма да изисква изричен акт от съдия по вписванията, няма да доведе до допълнително натоварване и необходимост от увеличаване на щатовете на съдийте по вписване. Вероятно администрирането на регистъра ще изиска допълнително внимание от конкретен служител на администрацията , но такава необходимост ще бъде налична и във всяка друга администрация, при която би бил ситуиран РП.

По отношение на текстовете на Глава четвърта АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ , намирам същите за напълно подходящи , както и в съответствие със съставита на административните нарушения включително с направените от мен редакционни промени.

Препоръчително е във връзка с административно наказателните разпоредби , да бъдат предвидени още някои хипотези предполагащи административно наказание и такива биха били:

-когато регистриран представител на интереси, осъществява контакти и въздействие във връзка с друг проект, различен от този на първоначалната му регистрация или последващо регистрираните такива, без да е вписал в регистъра данните относно новия проект за интереса, който представлява , акта, върху който ще се въздейства и т.н.;

-с административно наказание следва да бъде обезпечено и неизпълнението от страна на представителя на интереси на задължението за представяне на годишен отчет със съответна декларация за приходите и разходите от дейността по чл.17 ал.2;

- следва да бъде предвидено административно наказание и за лице, орган, служител или работещ в администрацията по чл.5 , ако не отрази в Регистъра за срещи осъществен контакт с представител на интереси.

По отношение на разпоредбите от **Допълнителна разпоредба** *предлагам пар.1 и пар.2 да отпаднат* по изложени в коментарите по повод условията за вписване в РП. Темата „Свързаност“ по пар.3 остава актуална, но не във вр.с пар.1 , а с оглед разпоредбите на чл.11.

Тук отново следва да се подчертае ,че целта на този закон е не да регламентира осъществяването на представителството на интереси по стопански , търговски или нестопански начин кога то ще е занаят, професия или търговска дейност, а да създаде условията за видимост на която и да било форма на осъществяване на представителството на интереси при въздействие върху процесите на създаване на нормативни и управленски актове.

По отношение на **Преходни и заключителни разпоредби** , приветствам по дългите срокове на vocatio legis, тъй като с настоящият законопроект и дай Бог закон за първи път се уреждат такива обществени отношения, поради което и осмислянето на разпоредбите и осигуряването на съвместимостта на този закон

с останалото действащо законодателство , както и създаването на подходящата организационна среда в публичните институции, за неговото приложение, изисква това време.

По отношение на разпоредбата на пар.5 , в контекста на предложеният от мен чл.7а предлагам следната редакция:

§ 5. В шестмесечен срок от влизането в сила на закона органите по чл. 5 приемат етични правила за осъществяване на представителство на интереси , както и Правилник за водене на Регистъра за срещи по чл.7а.

Като необходимо допълнение към разпоредбите на преходните и допълнителни разпоредби следва да се осмислят и измененията които биха се наложили в други закони, което по своето естество е значително усилие, което следва да бъде направено преди внасянето на законопроекта в НС. Това най-малкото ще бъдат Закона за сметната палата или Закона за Търговския регистър и регистъра за ЮЛНЦ в зависимост от мястото на РП. С оглед особеното значение за обществото ни въвеждането на правилата за прозрачност и почтеност в управлението в контекста на противодействие на корупцията, вероятно ще бъде необходимо, освен предвидените административно наказателни разпоредби, създаване на нови състави на престъпления в НК, свързани с особено тежки нарушения при осъществяване на дейността по представителство на интереси.

За по пълноценното развитие на настоящия законопроект и оправдаване на завишените очаквания във връзка с неговото действие, намирам, че е необходимо в контекста на горните мисли да бъдат включени и текстове, които да предвиждат конкретни забрани и ограничения на дейността по представителство на интереси . Като такива предлагам следните :

ЗАБРАНИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПРЕДТАВИТЕЛСТВО НА ИНТЕРЕСИ

Забрани

Чл. .....*(1) Забранено е представителството на интереси , насочени срещу суверенитета, териториалната цялост на страната, към разпалване на расова,*

национална, етническа или религиозна вражда или към нарушаване на правата и свободите на гражданите.

(2) Забранява се представителството на интереси, осъществяване на контакти и оказване на въздействие във връзка с разработването на актове:

1.свързани с отбраната и националната сигурност;

2.издавани по реда на Закона за обществените поръчки;

3.издавани по реда на Закона за концесиите

4. издавани при условията на обвързана компетентност;

(3)Забранява се представителството на интереси при и по повод :

1.избора или назначаването на работа на физически лица в държавната или общинската администрация;

2.избора или назначаването на ръководители и техни заместници на органи на изпълнителната власт;

3.избори на народни представители , членове на европейския парламент , кметове и общински съветници

(4) Забранява се представителството на интереси пред:

1. Конституционния съд;

2. Сметната палата.

3.Министерството на отбраната;

4.Министерството на вътрешните работи;

5.Централната избирателна комисия, местни и регионални изборни органи.

(5) Забранява се представителство на интереси пред органите на :

1. на съдебната власт;

2. приходната администрация;

3.държавния финансов контрол;

4.други държавни контролни и надзорни органи;

(6) Забранява се на представителите на интереси да получават суми като дарения и други форми на скрито финансиране за извършваната от тях дейност и за които няма оставена официална документална следа.

(7)Забранява се заплащането за представителство на интереси с публични средства, предоставени за осъществяване на възложени от държавата или общините дейности, на лицето, чиито интерес се защитава.

(8)Представителя на интереси не може да дарява или да предоставя под каквато и да е форма парични суми, вещи, съдействие за включване в икономически активности, лично гостоприемство или други услуги и дейности, водещи до възникването на преки или косвени имотни облаги за лица и органи по чл.5, и на членовете на техните администрации.

(9)Забраната по ал.8, се прилага и по отношение на членове на семейството, роднини по права и по съребрена линия до 4 степен включително, на лица, заемащи изборна или назначаема длъжност в органите по по чл.5.

(10)Забранява се всяка форма на публично необявено представителство на интереси.

Ограничения

Чл.....*(1) Представителят на интереси или неговите регистрирани представители, нямат право да осъществява контакт и да оказват въздействие извън седалището на орган по чл.5 и извън регламентираното работно време.*

(2)При осъществяване на своята дейност, представителят на интереси няма право да осъществява контакт и оказва въздействие, под каквато и да било форма, върху личният живот на ръководител на, длъжностно лице, служител или работещ в орган по чл.5 или техните семейства.

(3)Представителят на интереси може да предостави средства за пътни, дневни и квартирни, в размери, посочени от Наредбата за командировките или надвишаващи същите, но не-повече от 10%, на основание сключен договор с орган по чл.5, за командироване на негови представители за участие в семинари, конференции, симпозиуми и други публични прояви организирани във връзка защитаван от представителя интерес, на територията на Република България.

(4) Представителя на интереси може да прави дарения за финансиране на предизборна кампания на политическа партия или коалиция, при условията и по реда на Избирателния кодекс, но не по-рано от 2 и не по-късно 1 месец преди датата на изборите.

(5) Даренията по ал. 4 се вписват в Регистър за прозрачност и се обявяват пред средствата за масово осведомяване и в Интернет не по-късно от 20 дни преди датата на изборите.

Уважаеми господин министър,

надявам се направеният анализ на законопроекта, както и направените предложения за редакционни корекции, допълнения и изменения на текстовете както и нови такива, да са полезни за неговото усъвършенстване и успешно прилагане .

гр.Варна,

02.03.2026г. С УВАЖЕНИЕ : адв.Яни Янев