СОФИЙСКА АДВОКАТСКА КОЛЕГИЯ
София 1309
бул. Тодор Александров 137, ет.2 и 3
register@sak-sas.bg

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
Регистрационен индекс и дата
66-00-41/24-02-2026

Изх.№ 406
Дата: 20.02.2026 г.

ДО

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
priemna@justice.government.bg

НА ВНИМАНИЕТО НА

Г-жа Диана Боева - държавен експерт в дирекция "Съвет по законодателство"
Diana.Boeva@justice.government.bg

Г-жа Даниела Белчина - държавен експерт в дирекция "Съвет по законодателство"
dany@justice.government.bg

ОТ
Софийски адвокатски съвет, представляван от Председателя на Софийска адвокатска колегия –
адв. Жана Иванова Кисьова, адрес: гр. София, бул. „Тодор Александров“ № 137, ет. 3

Относно: ***Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението***

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

На 29.01.2026 г. в портала за обществени консултации strategy.bg е публикуван Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението, с което е открита

процедурата по чл. 26 от Закона за нормативните актове (ЗНА). В тази връзка настоящото становище се представя в рамките на обществените консултации по проекта. С оглед значимостта на предлаганата уредба и отражението ѝ върху дейността на широк кръг заинтересовани лица, и в частност на адвокатите, считаме за важно в рамките на този процес да бъдат изложени ясни, аргументирани и структурирани бележки и предложения по настоящата редакция на проекта.

С настоящото становище изразяваме принципната си подкрепа за публикувания за обществено обсъждане проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението още повече приемането на такъв е в съответствие с поетия ангажимент в процеса по присъединяване към ОИСР за осигуряване на съответствие на националното законодателство с Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането и в изпълнение на мярка „Влизане в сила на законодателни мерки за регулиране на лобистки дейности" от ПВУ. В същото време обръщаме специално внимание на **въздействието на законопроекта върху адвокатската професия** и **представяме конкретни предложения за неговото прецизиране**. Те се отнасят до необходимостта от ясно изключване на адвокатите от обхвата на задължението за вписване в Регистъра към Сметната палата, когато предоставят правна защита, гарантиране на неприкосновеността на адвокатската тайна и независимостта на професията, както и включване на разширено изследване в оценката на въздействието по чл. 20 ЗНА, с оглед защита на правото на достъп до правна помощ, професионалната етика и конституционните гаранции за адвокатурата.

I. Общи бележки по законопроекта

Проектът урежда реда и условията за осъществяване на представителство на интереси в Република България. Както е установено в чл. 2, *законопроектът има за цел да осигури прозрачност, равноправен достъп и ред, по който всички заинтересовани физически и юридически лица – представители на интереси, да изразяват мнение и да оказват въздействие в процеса на изработване на нормативни актове и на други актове, които имат значение за формулиране на основните насоки на обществено развитие.*

В мотивите към законопроекта изрично се посочва, че са предвидени изключения от задължението за вписване в Регистъра за прозрачност с цел да не бъдат ограничавани конституционно гарантирани права. В допълнение, в чл. 2 от проекта, който дефинира целите на закона, е подчертано, че той зачита и подкрепя конституционното право на

всеки гражданин свободно да изразява мнение и да го разпространява. Тези принципни положения следва да намерят последователно и ясно отражение и в конкретните разпоредби на закона, включително по отношение на адвокатската професия и упражняването на правото на защита.

През последните две десетилетия въпросът за приемането на закон за лобизма неднократно е поставян в обществения дебат, като темата присъства и сред постоянните препоръки на европейските институции в контекста на антикорупционните политики. Европейската комисия включва подобна препоръка в годишните си доклади за върховенството на правото за 2021 и 2022 г., а мярката е заложена и в Плана за възстановяване и устойчивост.

В периода 2002–2015 г. в Народното събрание са внесени четири законопроекта за закон за лобизма, но нито един от тях не е бил приет, както се посочва и в мотивите. За разлика от предходните инициативи, настоящият проект носи наименованието „Закон за прозрачност и почтеност в управлението“. В мотивите се уточнява, че с цел преодоляване на негативните асоциации с термина „лобизъм“ се използва изразът **„представителство на интереси“**.

В законопроекта се въвежда и легално определение на „представителство на интереси“, като под това понятие се разбира всяка устна или писмена комуникация с лица, заемащи отговорни публични длъжности, осъществявана в полза на обществени, групови или частни интереси, с цел оказване на влияние при вземането на решения относно създаването, изменението и съдържанието на нормативни актове, стратегии, програми и политики.

Основната цел е взаимодействието между заинтересовани граждани и организации, от една страна, и публичните институции, от друга, във връзка с техни актове и конкретни политики, да се извършва по ясно установени правила, при гарантирана публичност на изложените аргументи и възможност за проследяване на осъществяваната комуникация.

По същество законопроектът се разглежда като антикорупционен инструмент, чрез който страната ни изпълнява конкретни препоръки по пътя към присъединяване към ОИСР, като същевременно се цели подобряване на качеството на публичната среда чрез стимулиране на активно участие на гражданите и бизнеса във всички въпроси от публичния дневен ред.

Проектът предвижда създаването на публичен регистър за прозрачност към Сметната палата, в който ще се вписват представителите на интереси, които:

- упражняват представителство редовно по занятие;

- осъществяват представителството по търговски начин за трети лица;
- изпълняват представителството срещу възнаграждение.

Счита се, че **представителството е „редовно по занятие“, ако за период от три месеца са осъществени поне девет контакта с публични длъжности**, към които може да се упражнява влияние. При това, когато едно изявление е адресирано към повече от едно лице, то се отчита като един контакт.

Всички публични институции ще бъдат задължени да поддържат календар на проведените срещи с представители на интереси и да го публикуват на своите интернет страници. Воденето и поддържането на регистъра на лобистите се възлага на Сметната палата.

II. Въздействие върху адвокатската професия

1. Адвокатската професия следва изрично да бъде посочена сред изключенията от задължението за вписване в Регистъра за прозрачност, доколкото упражняването ѝ е пряко свързано с гарантирането на конституционни права като правото на защита. Включването на адвокатската дейност в обхвата на регистрационния режим, извън хипотезите на действително осъществяване на лобистка дейност, би създало риск от непропорционално ограничаване на тези права и от намеса в независимостта на адвокатурата като свободна и самоуправляваща се професия по смисъла на чл. 134 от Конституцията.

Адвокатската професия вече е подчинена на **високи стандарти на почтеност и етика**, уредени в Етичния кодекс на адвоката (чл. 4, чл. 7 и чл. 9). Съгласно Етичния кодекс на адвоката адвокатът упражнява професията си свободно, независимо и в интерес на клиента, при спазване на закона и добрите нрави (чл. 4), като е длъжен да защитава правата и законните интереси на клиента с необходимата добросъвестност и компетентност (чл. 7), както и да действа почтено и да не допуска поведение, което накърнява престижа на професията (чл. 9). Тези стандарти се допълват от дисциплинарна отговорност и институционален контрол от страна на органите на адвокатурата. **Член 40 от Закона за адвокатурата установява основните професионални задължения и стандарти на поведение** на адвоката и адвоката от Европейския съюз, а в **чл. 132 от Закона за адвокатурата** се предвиждат **дисциплинарна отговорност** за нарушения на професионалната етика и уронване на престижа на професията.

В този смисъл адвокатската дейност не представлява нерегулирана или непрозрачна форма на влияние, а е конституционно призната професия (чл. 134 от Конституцията),

предназначена да гарантира правото на защита и правната сигурност. Приравняването ѝ – дори частично – с „представителство на интереси“ по смисъла на законопроекта би създало риск от смесване на правото на защита с лобистка дейност.

В допълнение, адвокатът е обвързан с **професионална тайна**, която е фундаментален елемент от доверието между клиент и защитник. Въвеждането на задължения за регистрация и публичност по отношение на комуникации, осъществявани в рамките на адвокатската дейност, би могло да влезе в противоречие с този принцип и да създаде съмнения относно гаранциите за конфиденциалност.

Предвиденото в законопроекта задължение да се вписват отделните проекти, по които работи съответният представител на интереси (чл. 14 от законопроекта), както и институциите, с които е осъществявана комуникация, поражда съществени проблеми във връзка със задължението за адвокатска тайна и пречки пред осъществяване на адвокатската защита.

Адвокатската тайна обхваща не само съдържанието на комуникацията между адвокат и клиент, но и самия факт на възлагането, естеството на правния въпрос, предмета на консултацията и стратегията за защита. Задължение за публично оповестяване на „проекти“, по които адвокатът работи, би могло косвено да разкрие чувствителна информация относно правните намерения на клиента, подготвяни производства и стратегии за разрешаване на правни спорове. Дори посочването единствено на наименованието на проекта или сферата на намеса може да позволи извеждане на заключения относно конкретни интереси и правни позиции.

Освен това оповестяването на институциите, с които е осъществявана комуникация, макар и чрез общ брой контакти, може да създаде възможност за идентифициране на конкретен казус, особено при по-специфични производства или в сектори с ограничен брой участници. По този начин се засяга не само конфиденциалността, но и доверието в отношенията между адвокат и клиент – фундаментален елемент от ефективното упражняване на правото на защита.

Следва да се отчете, че адвокатската тайна има не само професионален, но и конституционен и европейскоправен характер, признат в практиката на Съда на ЕС и ЕСПЧ като съществена гаранция за справедлив процес. Поради това всяко задължение за публичност, което би могло пряко или косвено да разкрие информация за конкретни клиенти или казуси, следва да бъде изрично изключено по отношение на адвокатската дейност.

В противен случай съществува риск предвидената прозрачност да доведе до ограничаване на правото на защита и до непропорционална намеса в независимостта на адвокатурата.

Ето защо, с оглед на вече действащата нормативна рамка, която гарантира почтеност в адвокатската професия, не е налице необходимост тя да бъде подлагана на допълнителен режим на регистрация, **освен в хипотези, при които адвокатът излиза извън присъщата си защитна функция и осъществява дейност, различна от правна защита по конкретен казус.** Това налага прецизиране на изключението така, че ясно да се разграничат адвокатската защита и класическата лобистка дейност.

2. На следващо място считаме, че въвеждането на допълнителни механизми за „почтеност" спрямо адвокатите би било **дублиране на вече действаща уредба** и противоречие с принципа на *необходимост* по чл. 26, ал. 1 ЗНА. Адвокатската професия е обект на цялостна регулация в Конституцията, Закона за адвокатурата, Етичния кодекс на адвоката и дисциплинарната практика на адвокатските органи, които предвиждат ясни стандарти за независимост, почтеност, избягване на конфликт на интереси и защита на професионалната тайна.

В този смисъл не е налице нормативен вакуум, който да налага въвеждането на допълнителни гаранции чрез специален регистрационен режим. Същевременно, чл. 26, ал. 1 ЗНА изисква при изработването на нормативните актове да се спазват принципите на необходимост, обоснованост, пропорционалност, предвидимост и стабилност. Принципът на необходимост предполага да се въвеждат само такива регулаторни мерки, които са обективно нужни за постигане на преследваната цел и за които не съществува друго средство. В случая целите на прозрачността и почтеността вече са обезпечени чрез действащата уредба на адвокатската професия и чрез общите механизми на наказателното право.

Поради това разширяването на режима за регистрация спрямо адвокатите, извън хипотезите на действително упражняване на лобистка дейност, би било в противоречие с принципа на необходимост, доколкото въвежда допълнителна административна тежест без доказана добавена стойност за обществения интерес.

3. Конкретни предложения за редакционни и концептуални промени

3.1. Промени в сегашната редакция на чл. 13, ал. 3 от законопроекта

В чл. 13, ал. 3 от Законопроекта са изброени субектите, които изрично се освобождават от задължението за вписване в Регистъра за прозрачност.

По отношение на изключението за процесуално представителство по административни, съдебни и арбитражни производства: **Ако законодателят приема, че процесуалното представителство по дела не следва да попада в обхвата на задължението за вписване – доколкото то е част от конституционно гарантираното право на защита и упражняване на адвокатска професия – то логично следва да и другите типични адвокатски дейности да бъдат изрично изключени.**

В сегашната редакция освобождаването обхваща „лицата, осъществяващи процесуално представителство по административни, съдебни и арбитражни производства и в рамките на това представителство". Това формулиране обаче е твърде тясно и може да създаде неяснота относно дейности като:

- изготвяне на правни становища и анализи във връзка с текущи производства;
- участие в срещи с административни органи във връзка със защита на права и законни интереси на конкретен клиент;
- участие в обществени обсъждания;
- представителство на клиенти в заседания на работни групи, парламентарни комисии, обсъждания със заинтересованите лица;
- подаване на сигнали, възражения или искания в рамките на регламентирани процедури.

Тези дейности по същество са част от правната защита и не представляват „лобиране"/представителство на интереси по смисъла на закона, а упражняване на право на защита и професионална адвокатска дейност.

Считаме за целесъобразно адвокатите и адвокатските дружества да бъдат изрично изключени от обхвата на задължението за вписване в Регистъра за прозрачност, когато осъществяват професионална адвокатска дейност. Това включва предоставяне на правни съвети, изготвяне на становища и документи, процесуално представителство и участие в срещи с публични органи, когато действията са насочени към защита на права и законни интереси на конкретен клиент в рамките на законово регламентирани производства или при упражняване на правото на защита. Следва да се предвиди и изрично посочване, че разпоредбите на закона не могат да се тълкуват или прилагат по начин, който нарушава адвокатската тайна и независимостта на адвокатурата.

Предлагаме разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 1 от законопроекта да бъде изменена и допълнена, както следва:

„адвокатите, адвокатските дружества и съдружия при осъществяване на адвокатска дейност по смисъла на Закона за адвокатурата, включително предоставяне на правни съвети, изготвяне на становища и документи, процесуално представителство по административни, съдебни и арбитражни производства и участие в срещи и кореспонденция с държавни и общински органи, когато тези действия са във връзка със защита на права и законни интереси на конкретен клиент или група клиенти в рамките на законово предвидени производства или във връзка с упражняване на правото на защита.“

Включването на такава разпоредба предотвратява всякакво потенциално смесване на адвокатската защита с представителството на интереси по смисъла на закона. Така се осигурява яснота и правна сигурност както за адвокатите, така и за публичната администрация, като изключва риск от неправомерно тълкуване на задълженията по закона.

При изброяването на различните организации, които не подлежат на вписване в Регистъра **са пропуснати органите на адвокатурата**, чиято роля е не само вменена още на конституционно ниво, както посочихме, но и се осъществява изцяло в интерес на адвокатите. Същевременно логиката на разпоредбата на ал.3 е сред изключенията да бъдат посочени всички професионални и работодателски организации, които защитават правата и интересите на членовете си – така в т.5 като изключение са посочени „регистрираните сдружения на работници и служители, когато осъществяват дейност в защита на техните интереси в областта на труда и социалното осигуряване“, а в т.6 са изключени от обхвата на регистрацията и „регистрираните работодателски организации, действащи в защита на стопанските интереси на членовете си“. Не се споменават обаче професионалните организации на различните юридически професии и най-вече адвокатските колегии и органите на адвокатурата.

Поради това предлагаме **да бъде добавена нова точка „12. Професионалните организации на адвокати, уредени в закон, адвокатските колегии и органите на адвокатурата“**.

3.2. Предлагаме в проекта да бъде включен и следният текст (например като нова алинея 3 на чл. 3):

„Разпоредбите на настоящия закон не могат да се тълкуват или прилагат по начин, който нарушава адвокатската тайна или независимостта на адвокатурата,

гарантирани от Конституцията, Закона за адвокатурата и Етичния кодекс на адвоката.“

3.3. Разширяване на оценката на въздействието по чл. 20 ЗНА

Предлагаме при извършване на оценка на въздействието по чл. 20 от Закона за нормативните актове (ЗНА) проектът на Закон за прозрачност и почтеност в управлението да включва специален анализ на потенциалните ефекти върху адвокатската професия, като се вземат предвид следните ключови аспекти: независимостта на адвокатурата, защитата на адвокатската тайна – законът трябва да гарантира, че механизмите за публичност няма да компрометират конфиденциалността на комуникациите между адвокат и клиент, която е фундаментална за доверието и ефективната правна защита, както и достъпа на гражданите до правна помощ.

Непрекъснатото създаване на регистри, в които се очаква да бъдат вписани адвокатите при осъществяване на адвокатска професия, създава действително впечатлението, че държавата и държавните институции трайно се опитват да препятстват адвокатската защита. Такъв предходен пример бе въвеждането на задължение за адвокатите за вписване в публичен електронен регистър към министъра на правосъдието, създаден по силата на националното законодателство в областта на мерките срещу изпиране на пари с изменение в ЗМИП /ДВ бр.84/2023г/ и със създаването на чл.9б от ЗМИП. Върховният административен съд се произнесе по оспорването със свое определение №1673/20.02.2025г. по адм.д. №4654/2024г. относно приложимите разпоредби на Наредба № Н-1 от 6 февруари 2024г за условията и реда за вписване на лицата в регистъра по чл.9б от Закона за мерките срещу изпирането на пари, издадена от министъра на правосъдието. В това производства ВАС прие, че *„на практика регистрацията на адвокати по реда на чл.4 т.16 от ЗМИП като лица, които по занятие са и доставчици на услуги по доверително или дружествено управление дублира тяхната регистрация във водените публични регистри съгласно Закона за адвокатурата и задължението им бидейки адвокати по занятие да спазват Вътрешните правила за контрол и предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма, приложими спрямо членовете на адвокатските колегии“*. Така съдът направи еднозначния извод, че лицата, упражняващи адвокатска професия по занятие не са обхванати от задължението за регистрация по чл.4 т.16 от ЗМИП и самите адвокати, действащи в това им качество не са задължени лица по смисъла на чл. 2, параграф 1, точка 3, буква в) от Директива (ЕС) 2015/849, т.е. не се създава задължение за лицата,

упражняващи по занятие адвокатска професия, да се регистрират в създадения от Наредбата електронен регистър.

Всеки проект на нормативен акт, който създава препятствия пред упражняването на адвокатска дейност каквото е вписването в допълнителен регистър извън регистрите на адвокатурата и обявяването на информация за възложените от клиенти на адвоката правни консултации и срещи с представители на публични институции, затруднява извършването на адвокатска дейност. По отношение на такива законопроекти следва да се осъществи по-задълбочена преценка за съответствие и пропорционалност, както и да се проведат консултации с представителните и професионални адвокатски организации.

III. Други препоръки за усъвършенстване на проекта

Наред с изразената подкрепа, представяме и следните конкретни препоръки за усъвършенстване на действащата редакция на Законопроекта:

1. Промени в сегашната редакция на чл. 3 от законопроекта

Считаме, че разпоредбата на чл. 3, ал. 1, т. 4 – **„други актове, предвидени в закон" следва да отпадне**, тъй като подобна обща и бланкетна формулировка създава предпоставки за правна несигурност и непредвидимост при прилагането на закона. Липсата на яснота относно това кои „други актове" попадат в обхвата на нормата би могла да доведе до прекомерно разширително тълкуване.

Поради това считаме, че е необходимо или изчерпателно изброяване на актовете, или изрично ограничаване на приложното поле на нормата, така че да се гарантира правна сигурност и предвидимост.

Не намира правна логика и е израз на неравнопоставеност изключението по чл. 3, ал. 2, т. 3 да касае случаите, в които физическо лице действа в свой интерес, но да не обхваща случаите, когато юридическо лице действа (чрез законните си представители) в свой интерес (на същото юридическо лице). **Предлагаме да се добави нова т. 4: „физическо лице, действащо в качеството си на законен представител на юридическо лице и в интерес на това юридическо лице."**

2. Промени в сегашната редакция на чл. 10, ал. 3 от законопроекта:

В чл. 10, ал. 3 в предвидено правило, което по същество представлява условие за допустимост на становищата. В текста на разпоредбата е посочено, че когато становище изхожда от определена организация, то следва да е прието **от членовете ѝ** по съответния ред и да е подписано от овластен представител, поражда както неяснота, така и поставя необосновано високо изискване относно вътрешния ред за формиране на позиция на юридическите лица.

На първо място, не всички юридически лица в българското право имат членове. Следователно разпоредбата е неприложима спрямо част от субектите.

На второ място, дори при юридическите лица с членове, последните участват във върховния орган – общото събрание, чиято компетентност е изрично и ограничително уредена в закона (чл. 25, ал. 2 ЗЮЛНЦ, съответно чл. 14, ал. 1 ЗНЧ). Приемането на становища по конкретни политики или обществени въпроси не попада сред задължителните правомощия на върховния орган и по правило може да бъде част от компетентността на управителните или оперативните органи съгласно устава.

Допълнително, **процедурите по редовно свикване и провеждане на общо събрание са времеемки и биха възпрепятствали навременното участие на организациите в процесите на консултиране и вземане на решения**. Подобно изискване би довело до **практическо ограничаване на гражданското участие**, което е в противоречие с целите на Законопроекта. **Това би довело до нежелания резултат за всяко становище на органите на адвокатурата да се изисква свикване на Общо събрание на адвокатите.** Прилагането на този текст **може да доведе до ограничаване на изключително важни обществени и професионални организации от възможността им да изразяват становище** – например да се изисква становище от **синдикална организация** да бъде прието от членовете ѝ. Същото тълкуване може да доведе до невъзможност да подадат надлежно становище и по отношение на **партиите** и **религиозните общности**.

Разпоредбата поставя в неравностойно положение различните видове юридически лица и създава тежест, тъй като компетентните органи биха следвало да проверяват дали всяко становище е прието съобразно вътрешните правила на съответната организация, включително чрез анализ на устройствените ѝ документи.

Наред с това използваният термин „организации“ не съответства на терминологията в чл. 4 от Законопроекта, където се дефинира „представител на интереси“, което създава допълнителна терминологична непоследователност.

С оглед на изложеното предлагаме чл. 10, ал. 3 да отпадне или да бъде изменен, както следва:

„Когато становище се подава от юридическо лице или друг представител на интереси, то се подписва или подава от негов законен представител или надлежно упълномощено лице.“

3. Определяме като добър подходът за въвеждане на **период на *vacatio legis*** от една година за прилагане на административни санкции е важна мярка за плавно въвеждане на новата нормативна уредба и минимизиране на риска от непреднамерени нарушения. Той осигурява достатъчно време на задължените субекти – физически и юридически лица – да се запознаят подробно с изискванията на закона, да адаптират вътрешните си процедури и да организират отчетността си по правилния начин.

Според § 2 от ПЗР през първата година не се налагат санкции, което създава възможност за обучение и подготовка. Това дава време на институциите и представителите на интереси да разберат конкретните си задължения, да се консултират с компетентни органи при необходимост и да изградят прозрачни и ефективни практики за водене на регистъра и отчитане на срещите.

4. С оглед целите на законопроекта и заявеното в мотивите за защита на конституционно гарантирани права, следва да се обсъди изключване от обхвата на задължението за регистрация на дейности, които по своя характер представляват упражняване на основни права – като застъпничество (advocacy), гражданска активност.

За по-голяма правна сигурност може да се предвиди и легална дефиниция на „професионално представителство на интереси“, която да ограничи обхвата до дейност по занятие, срещу възнаграждение, с цел системно и пряко влияние върху нормативни или общи административни актове. Така ще се избегне смесването на лобизъм в тесен професионален смисъл с гражданско застъпничество и участие в демократичния процес.

IV. Заключение

В заключение, с оглед изложените съображения, молим предложения да бъдат обсъдени и, доколкото бъдат намерени за основателни, съобразени при по-нататъшната работа по законопроекта. На основание чл. 26, ал. 5 от Закона за нормативните актове молим настоящото становище да бъде отразено в справката за постъпилите предложения и становища, включително с посочване на мотиви относно тяхното приемане или неприемане. Също така, молим становището бъде включено и в материалите, които се внасят в Министерския съвет съгласно чл. 35, ал. 1, т. 8 от Устройствения правилник на Министерския съвет, с оглед гарантиране на прозрачност и пълнота на процеса.

С уважение:

адв. Жана Кисьова

Председател на

Софийската адвокатска колегия