До Георги Георгиев

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТАНОВИЩЕ

ОТ БЪЛГАРСКИ ЦЕНТЪР ЗА НЕСТОПАНСКО ПРАВО, ЕИК: 130570377

гр. София, ул. Христо Белчев 3, ет. 2

Изх. № 5/5.02.2026

ОТНОСНО

Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението

Подложен на обществена консултация

УВАЖАЕМА ГОСПОДИН ГЕОРГИЕВ,

Фондация „Български център за нестопанско право“ (БЦНП) е регистрирана през 2001 г. като юридическо лице с нестопанска цел, определено за извършване на дейност в обществена полза. Мисията ни е да оказваме подкрепа при изработването и прилагането на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. Работим усилено за създаването на устойчива правна и институционална среда, в която гражданските организации да развиват своя потенциал . Български център за нестопанско право е включен в състава на работната група за изготвяне на законопроект за регулиране на лобистката дейност към Министерство на правосъдието след наше писмо от 29 ноември 2024г.

С настоящето становище Български център за нестопанско право изразява **принципната си подкрепа** за подложения на обществена консултация проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението (Законопроекта) като считаме, че в актуалния вариант на Законопроекта са отчетени съществени наши препоръки и представлява значителен положителен напредък спрямо първоначалния проект предоставен през декември 2024 г. на ресорната работната група към Министерство на правосъдието. В тази връзка следва да отбележим:

1. Замяната на термините „лобист“, „лобизъм“ и „лобистка дейност“ с „представителство на интереси“ и „представител на интереси“ е важна промяна в положителна посока

Доколкото лобистката дейност е легитимна форма на участие в процесите по вземане на решение, в мотивите към Законопроекта правилно е отбелязано, че понятието за лобизъм в разговорния език е натоварено с „негативно съдържание“ и се асоциира с корупция. Затова считаме за съществено подобрение е именно замяната на термините лобист и лобистка дейност с „представител на интереси“ и „представителство на интереси“, както и изборът предвиденият в проекта регистър да се нарича „Регистър за прозрачност“. По този начин се избягва възможността бъдещият закон да е повод за стигматизиране и очерняне на задължените по него субекти. Това е особено важно, предвид че целта на Законопроекта е да насърчи именно прозрачността в отношенията между участниците в процеса на вземане на решения. Подобен подход би насърчило повече юридически и физически лица да се впишат в регистъра, без да има притеснения за репутационни рискове от гл. т. на стигматизиращи етикети.

2. Отпадане на спорни елементи от дефиницията за представителство на интереси изяснява обхвата на закона

В първоначално представените варианти на Законопроекта преди публикуването му за обществена консултация се предвиждаше за представителство на интереси да се счита и „всяка комуникация с гражданите, включително публикации и интервюта чрез средствата за масова информация, която цели да убеди обществеността в правилността на дадена позиция“. Подобна дефиниция не се предвижда в аналогични законодателни решения в държави в Европа. Всеобхватността на подобна разпоредба представлява заплаха срещу свободата на изразяване, и която, ако беше възприета, щеше да се окаже препятствие пред ефективното прилагане на бъдещия закон..

3. Въвеждане на насърчителни мерки за вписаните в регистъра за прозрачност субекти е подход, който може да мотивира повече лица да се впишат в регистъра за прозрачност

С предложените в чл. 17, ал 1 на Законопроекта права на вписаните в Регистъра за прозрачност, а именно:

1. да получава информация от лицата и органите по чл. 5 за подготвяни проекти

на нормативни актове в посочени в Регистъра области на интерес за лицето;

2. да бъде канен за участие в работни групи за изготвяне на проекти за нормативни

актове, срещи и други форуми в областите на интерес;

3. да получава разрешения от държавни или общински органи и институции за достъп до обсъждания по въпроси, свързани с неговите обявени интереси, при условие че това не противоречи на разпоредбите на специалните закони и други нормативни актове, регламентиращи дейността на тези органи и институции.

Считаме, че е изпълнена и препоръката ни за предвиждане на насърчителни мерки за вписване в Регистъра за прозрачност.

4. Период на *vacatio legis* за налагане на административни санкции от една година ще даде възможност за допълнително разясняване на и адаптиране към новата правна уредба.

Според ПЗР § 2 е предвидено, че в първата година от влизане на закона в сила не се налагат санкции, което ще даде възможност задължените субекти да разберат задълженията си и да ги изпълнят коректно.

Същевременно имаме следните конкретни препоръки за подобряване на актуалния Законопроект:

- **Във връзка с чл. 3 на Законопроекта**

В чл. 3 на Законопроекта са определени актовете във връзка, с които е възможно да се осъществява представителство на интереси, а именно:

1. нормативните 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.

За да могат физическите и юридическите лица да изпълняват добросъвестно задължението си за вписване в Регистъра за прозрачност, то трябва бъдещият закон ясно и недвусмислено да посочва по отношение на кои актове е възможно представителство на интереси. Поради това считаме, че чл. 3, ал. 1, т. 4 – „други актове, предвидени в закон“ следва да отпадне т.к. такава обща формулировка създава правна несигурност. Ако така предложеният текст бъде приет, то ще е спорно например дали комуникация във връзка с индивидуален административен акт е представителство на интереси или дали комуникация във връзка с уредените в Конституцията актове на президента ще е представителство на интереси. Вместо така предложената т. 4 и с оглед на това, че чл. 5 на Законопроекта изрично предвижда президента и вицепрезидента като обекти на представителство на интереси, предлагаме следния текст: „4. Укази“.

- **Във връзка с чл. 4, ал. 3 и чл. 5 на Законопроекта**

С чл. 4, ал. 3 се въвежда важна мярка за предотвратяване на злоупотреба с влияние при представителство на интереси позната като забрана на въртящите се врати (*revolving doors*), която ограничава обекти на представителство на интереси да стават представители на интереси за определен срок след като вече не заемат позицията си на вземащи решения.

Доколкото тази мярка е позната в редица регулации на лобистката дейност по света (виж например нарочния закон в САЩ - https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/2561), във варианта предложен в Законопроекта се оставя възможност за тълкуване, което да изключи от обхвата ѝ всички обекти на представителство на интереси по чл. 5 на Законопроекта, които изпълняват задълженията въз основа на т.нар. граждански договори – например нещатни съветници на министри. Затова предлагаме в текста на чл. 4 , ал. 3 да се добави изрично и „гражданскоправни правоотношения“ и текстът да придобие следния вид:

> (3) Не могат да бъдат представители на интереси лицата по чл. 5 за времето докато изпълняват съответната длъжност, както и до една година от прекратяване на пълномощията, на служебното, на трудовото **или на гражданскоправното** им правоотношение във връзка с изпълняваната от тях дейност.

Същевременно следва да се предвидят гаранции, че всички потенциални обекти на представителство на интереси, са публично известни както по време на изпълняване на съответната длъжност така и поне до една година след това, за да се осъществява адекватен институционален и граждански контрол за спазването на ограничението на чл. 4, ал. 3. Затова предлагаме нова алинея 2 на чл. 5, която да гласи:

> (2) Държавните институции са длъжни да подържат списъци със свободен достъп на всички лица по чл. 5 като заличаване на лица от тези списъци е допустимо след една година от прекратяване на пълномощията, на служебното, на трудовото **или на гражданскоправното** им правоотношение във връзка с изпълняваната от тях дейност.

- **Във връзка с чл. 10, ал. 3 на Законопроекта**

Предвиденото условие за допустимост на становища в чл. 10, ал. 3 на Законопроекта, а именно:

> Когато е посочено, че становище изхожда от определена организация, то следва да е прието от членовете ѝ по съответния ред и да е подписано от овластен представител.

Това изискване е от една страна неясно, но от друга и поставя необосновано високо изискване за това кой следва да приема решения, мнения и позиции на юридическите лица.. На първо място, в българския правен мир не всички юридически лица имат членове. Членове имат например сдруженията регистрирани съгласно ЗЮЛНЦ и народните читалища регистрирани по ЗНЧ, но фондациите регистрирани по ЗЮЛНЦ нямат членска маса. Нещо повече – сдруженията или народните читалища членовете се включват във върховния орган – общото събрание и законът изрично е определил кои решения следва задължително да се приемат от върховния орган (чл. 25, ал. 2 ЗЮЛНЦ респективно чл. 14, ал. 1 ЗНЧ). Допълнително, процедурните изисквания за редовно свикване на общо събрание са и времеемки, което съответно би препятствала адекватно и навременно участие в процесите по вземане на решения. Приемане на становище по определена тема не е решение в изричната компетенция на върховния орган на сдружение или народно читалище и може да

е част правомощията на управителните, съответно оперативните органи на една организация. От тази гледна точка разпоредбата на чл. 10, ал. 3 би поставило в неравностойно положение някои юридически лица, а изследването дали становище е прието по съответно определения ред за всяка организация ще натовари администрацията със задължение да обследва устройствените документи на всеки подател на становище. Същевременно в България вече има наложена практика да се подават становища подкрепени от група граждани и/или повече от една организации, в който случай обикновено се изписват имената на физическите лица и на организациите доколкото е нецелесъобразно и крайно затрудняващо да се събират подписите на представляващите на всички подкрепящи. Допълнително, съвременните технологични инструменти позволяват идентификация без полагане на подпис и често биват използвани за събиране на подкрепа. Същевременно използваният термин "организации" в разпоредбата е неподходящ, защото той не се ползва в чл. 4 на Законопроекта дефиниращ "представител на интереси." Поради това предлагаме чл. 10, ал. 3 на Законопроекта или да отпадне или да се измени по следния начин:

> ал. 3. Когато е посочено, че становището изхожда от юридическо лице или група от лица по смисъла на чл. 4, ал. 2, то следва да бъде означено името и на конкретно физическо лице за контакт във връзка със становището

- **Във връзка с чл. 10, ал. 3 на Законопроекта**

В чл. 10, ал. 3 на Законопроекта се изброяват субектите, които изрично са освободени от задължение да се вписват в Регистъра за прозрачност. Както е посочено в мотивите към Законопроекта обаче с него следва да се гарантира „равнопоставеност в представителството на различните категории интереси – обществени, групови и частни." От тази гледна точка следва да се отбележи, че за разлика от застъпниците на обществени интереси (в общия случай отделни граждани или ЮЛНЦ), лобиращите за частни интереси разполагат с много по-големи ресурси. Така например са несравними ресурсите на сдружение застъпващо се за ограничаване на тютюнопушенето в сравнение с тези на производител на тютюневи изделия заинтересован неговите продукти да са по-лесно достъпни за потребителите. От тази гледна точка не следва бъдещият закон да оставя възможност на представители на големи икономически интереси лесно да заобикалят изискванията за регистрация. Именно такава хипотеза би се създала с разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 6 предлагаща изключение за „регистрираните работодателски организации, действащи в защита на стопанските интереси на членовете си." Затова предлагаме чл. 13, ал. 3, т. 6 да отпадне.

- **Във връзка с чл. 17, ал. 2 на Законопроекта**

С чл. 17, ал. 2 се предвижда:

> Юридическите лица, вписани в Регистъра, посочват в годишните си доклади за дейността сумата, изразходвана за представителство на интереси и нейните източници.

Това изискване би поставило част от юридическите лица представители на интереси в по – неблагоприятна ситуация с оглед административни тежести, т.к. не всички юридически лица имат задължение да съставят и съответно обявяват годишни доклади за дейността. По отношение на ЮЛНЦ например единствено тези в обществена полза имат задължение да съставят такива доклади. Същевременно такова изискване не е обосновано, защото изискваните данни вече ще са събрани чрез Регистъра за прозрачност и повторното им предоставяне на административен орган – Агенция по вписванията, чрез годишните доклади за дейността ще е допълнителна административна тежест в разрез със забраната за повторно събиране на данни наложена с чл. 2 на Закона за електронното управление. Вместо това изискване може да се въведе изискване по партидите на представителите на интереси в ТРРЮЛНЦ автоматично да се добавя препратка към регистрацията на съответното лице в Регистъра за прозрачност. Другият възможен подход, който ще избегне ненужната административна тежест, е ЮЛНЦ в обществена полза да са посочени в изключенията на чл. 13, ал. 3 и вместо регистрация от тях да се изисква изрично именно обявяване на информацията за дейността им по представителство на интереси чрез годишните им доклади за дейността.

- **Във връзка със защитата на личните данни**

Българското законодателство разглежда ЕГН като особена категория лични данни, за която се предполага по – сериозен контрол във връзка с публичното й оповестяване (виж чл. 25ж от Закона за защита на личните данни). В тази връзка е непропорционално и необосновано чрез Регистъра за прозрачност да се предоставя наред с други категории лични данни – имена, данни за контакт и интереси (чл. 14, ал. 1 на Законопроекта), и ЕГН на физическо лице. В тази връзка следва да се отбележи, че след влизане в сила на ОРЗД (*GDPR*) Агенция по вписвания предприе мерки и заличи ЕГН от публично достъпните партиди на юридическите лица. В тази връзка предлагаме ЕГН на вписаните в Регистъра за прозрачност лица да не са публично достъпни със свободен достъп, а по аналогия с ТРРЮЛНЦ ЕГН да може да се ползва само за търсене в Регистъра.

В заключение, бихме искали да изразим удовлетворението си от проведения процес по обществено консултиране от 2025 г. до сега и отразените предложения в рамките на дискусиите в работната група към Министерство на правосъдието. Смятаме, че подобен процес на обсъждане на възможните положителни и негативни последици от приемане на ново законодателство, създават условия за обмисляне на нормативната уредба от различни гледни точки и отразяване на спецификите на местния контекст. Уверени сме, че подобен подход ще спомогне за укрепване на доверието към публичната власт.

С уважение,

Надя Шабани, Директор на Български център за нестопанско право