Изх № 02/ 02.03.2026 г.

ДО МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
Г-Н АНДРЕЙ ЯНКУЛОВ

СТАНОВИЩЕ

относно

проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението, публикуван на 29.01.2026 г. за обществено обсъждане на платформата Strategy.bg

Уважаеми господин Янкулов,

На 29.01.2026 г. на Портала за обществени консултации, поддържан от Администрацията на Министерския съвет, е публикуван проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението (ЗППУ), изготвен от Министерството на правосъдието. Концепция за такъв проект и текстове бяха обсъждани в работни групи към Министерството на правосъдието (МП). Подобни проекти се обсъждат, коментират и отхвърлят последователно в обществения дебат от 2001 г. насам, тоест от 25 години.

Основна цел на проекта за ЗППУ, заявена в Strategy.bg, е „създаването на правила и стандарт за лобизма, в т.ч. и осигуряване на прозрачност и почтеност в лобирането“. Такъв проект на закон бил заложен в Програмата за управление на Република България за периода 2025-2029 г., приета с Решение № 791 на **подалия оставка** Министерски съвет от 2025 г., като мярка „Одобряване от Министерския съвет на законопроект за регулиране на лобистките дейности в Република България с цел гарантиране на

стандарт и правила за лобизма, както и прозрачност и почтеност в лобирането“.

Програма достъп до информация /ПДИ/ е неправителствена организация, подпомагаща упражняването на правото на достъп до обществена информация над 29 години. Представили сме около 100 становища пред Народното събрание, министерства, Конституционния съд, Европейския съд по правата на човека, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, водили сме над 700 дела в обществен интерес, издали сме 6 книги и десетки доклади. ПДИ е член на работните групи в МП за работа по предложения проект на закон, като смятаме, че не постигнаха очаквания резултат.

Смятаме, че предложеният на обсъждане проект на закон е при съществени нарушения на основни права, гарантирани от Конституцията и Европейската конвенция за правата на човека /ЕКПЧ/[1].

Силно сме обезпокоени, тъй като съзираме в предложения проект опасност от подкопаване на демократичните основи на обществото.

I. Необходимост от приемане на закон за управление „на светло“

През послевните 15 години няколко казуса маркираха необходимостта законодателството за достъп до обществена информация да бъде доразвито в посока прозрачност на срещите на държавни служители с частни лица. Един от тези случаи бе опитът на Министерството на вътрешните работи да запази в тайна колко пъти, кога и по какъв повод са се срещали в сградата на институцията народният представител Делян Пеевски и министърът Цветан Цветанов[2]. Срещата на президента с руския премиер по това време и днешен президент на Русия Владимир Путин

[1] ПДИ е представила и общо становище с Българския институт за правни инициативи, Център за изследване на демокрацията и други неправителствени организации.
[2] Вж. информация оносно делото и решението на ВАС от 2013 г. на интернет адрес: https://www.aip-bg.org/news/ВАС_потвърди_отмяната_на_отказ_на_МВР_да_предостави_информац/20140805001159/

относно т.нар. „Голям шлем“ бе друг знаков казус[3]. Твърдените срещи на Васил Божков – Черепа с министъра на финансите, стенограмите от срещите при президента относно фалита на КТБ, стенограми от заседания и имената на членове на работни групи и вътрешни комисии са също сред случаите, които обосновават необходимостта от по-голяма прозрачност на управлението. По тази причина в продължение на години в докладите на ПДИ относно състоянието на достъпа до информация в България сме предлагали да бъде изготвен и приет Закон за управлението „на слънчева светлина“. Тоест, необходимост от закон за прозрачно управление има. Този проект на закон обаче не отговаря на посоченото очакване, тъй като не адресира посочените проблеми.

II. Принципът за публичност на държавните служители

Според тълкуването, прието от Конституционния съд, Европейския съд по правата на човека, Върховния административен съд и Върховния касационен съд в тяхната практика, държавните органи, политическите фигури и държавните служители са длъжни да търпят критика в по-голяма степен от частните лица[4]. Степента на защита на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности и извършващи публични дейности, е много по-занижена от тази на частните лица[5].

От изложеното следва, че в правовата държава и демократичното общество принципът е, че на засилена публичност подлежат държавните органи, политиците и държавните служители, а не частните лица, тоест обикновените граждани и техните сдружения и фирми. В предложения

[3] Администрацията на президента изпълни съдебното решение от 2010 г. да бъде предоставена стенограмата от срещата „ на четири очи“ още на следващия ден след огласяването му. Повече информация вж. https://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Съдът_задължи_президента_да_огласи_стенограмата_Първанов_Пут/108837/1000489790/

[4] РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

[5] РКС № 4 от 26 март 1996 г. по к.д. № 14/2011 г.

проект на закон на задължение за прозрачност са подложени частните лица, а не държавните служители[6]. Това е в нарушение на основен принцип, който пронизва основите на правовата държава и демократичното общество.

III. Право на достъп до информация, свобода на словото, свобода на сдружаването

Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация и свободата на правото да изразява мнение са в основата на понятието за „демократично общество“, според Конституцията и практиката на ЕСПЧ. Според чл. 40 от Конституцията цензурата е забранена. Задълженията за регистрация на сдружения на граждани и фондации и особено на тези, които са регистрирани за извършване на дейност в обществена полза, са смущаващи и могат да имат възпиращ /смразяващ/ ефект. В правните системи, в които се регламентира т.нар. „лобизъм“, на регистрация поначало подлежат търговски дружества, които осъществяват такава дейност с цел печалба, но не и формални и неформални групи граждани. В предложения проект на закон синдикатите и лицата, които по занятие изпълняват такава дейност, са изключени от задълженията за регистрация, а действащите в обществена полза, които биха коментирали даден законопроект или политика, се предвижда да подлежат на регистрация. По този начин се препятства правото на информация, свободата на словото и правото на участие в процесите на вземане на решения, което е иманентно присъщо на демокрацията.

Изключването на „представители на средствата за масова информация при осъществяване на тяхната дейност по събиране, разпространение или анализ на информация и новини“ от задължението за регистрация не е утеха.

[6] Дори предвидените в закона санкции са само за частни лица, които не са се регистрирали, но не и за държавни органи, политически фигури и държавни служители, които са ограничили или осуитили достъпа до информация и прозрачността на управлението,

На първо място, мисленето зад този текст явно е, че дори и медиите осъществяват дейност по „представителство на интереси[7]“, а не независима журналистика, което е потресаващо. Друг е въпросът, че в правната терминология „представител“ не означава „журналист“ или репортер, което отново създава опасност от пряка цензура на журналистите и медиите, които политиците и власт имащите бездруго не гледат с добро око.

IV. Контекст, в който се внася проектът за закон

Не следва да се пренебрегва контекстът, в който се появява проектът за закон. Това става насред вълна от инициативи в Централна и Източна Европа с източник Кремъл за приемане на закони за регистриране на „чуждестранните агенти“ или „чуждестранните шпиони“. Такъв закон унищожи свободния дебат и гражданското общество в Русия, такъв бе натрапен на гражданите на Грузия, приет е в почти всички държави от бившия Съветски съюз и се правят опити за пробив в държави от Европейския съюз. Българският проект на закон съмнително възпроизвежда дори заглавието на унгарския Закон за прозрачност, внесен от мнозинството на Орбан, който стана през 2025 г. обект на остра критика от международни организации за защита на правата на човека и органи на Европейския съюз. В България от 2022 г. подобни законопроекти и злостни атаки срещу граждански организации води партия „Възраждане“. Стигмата спрямо тях бе реализирана чрез противозаконното изнасяне през 2022 г. на ЕГН-та на над 800 граждански активисти като наказателна акция срещу свободата на словото и демокрацията.

Основна цел и последица от тези проекти на закони е преместването на общественото внимание и „светлината на прожекторите“ от държавните

[7] Самото представяне на участието в обществени дебати и изразяването на критика по обществени въпроси като „представителство на интереси“ е в тона на подхранванното с източни мотиви конспиративно мислене.

сгради и служители към частните лица, към гражданите, които искат да изразят мнението си, да участват в обсъждането на даден проект за закон или политика. Стигматизирането на гражданите и техните организации чрез режима на регистрация е едно от средствата на източните деспотии за борба срещу демокрациите и правата на гражданите.

V. Липса на чуваемост и вслушване в дебата

Всички посочени опасения бяха споделяни последователно в продължение на години. Въпреки това отразяването на тези мнения и критики е прието в много малка степен, без да се приемат съществени изменения в проекта, които да създадат гаранции, че законът наистина ще постигне прозрачност на управлението, от една страна, и няма да предвиди атака срещу участващите в обществения дебат граждани, организации и журналисти. Вместо това проектът явно ще има за евентуална последица „непрозрачност на управлението“ и „смразяващ ефект“ спрямо критиките на гражданите и техните организации към управлението.

VI. Борба срещу прозрачността и почтеността в управлението

В предложения проект на закон дори не е споменат нито веднъж законът, който се превърна в основен строжер на гражданския контрол спрямо управлението – Закона за достъп до обществена информация. Що се отнася до почтеността, противодействието на конфликта на интереси и корупцията, мнозинството в Народното събрание просто отмени, без анализ на въздействието и необходимостта от законодателна промяна, целия Закон за противодействие на корупцията. В тази разпадаща се система на почтеността предложеният проект се представя като заместител, който обаче цели обратния ефект – да направи уязвими участниците в дебата от

средите на гражданското общество, и да укрепи практиките на непрозрачност и непочтеност в управлението.

VII, Непрозрачни ли са неправителствените организации в България?

Твърденията за непрозрачност на неправителствените организации в България са неверни или митологични. В действителност юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, имат задължение да публикуват ежегодно в публичния регистър към Агенцията по вписванията годишни доклади за дейността си, както и финансови отчети. В това отношение техните задължения са по-сериозни от тези на обикновените фирми, които нямат задължение да докладват относно дейността си през годината. Различни задължения за публичност, прозрачност и отчетност на сдруженията и фондациите има в различни закони и подзаконови нормативни актове. Следователно целената уредба на допълнителна регистрация представлява едно допълнително задължение в тяхна тежест, в нарушение на Закона за ограничаване на административното регулиране.

VIII. Законодателство против, вместо законодателство за защита свободата на словото

В Европейския съюз бе приета преди около 2 години нарочна директива срещу *делата-шамари*, която изисква държавите-членки да приемат конкретни законодателни промени с цел създаване на механизъм за ранно прекратяване на дела, заведени с цел осуетяване на общественото участие и свободата на словото[8]. Работата в Министерството на

[8] Директива (ЕС) 2024/1069 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 година относно защитата на лицата, ангажирани в публично участие, срещу явно неоснователни искове или съдебни производства, с които се злоупотребява („стратегически съдебни производства, насочени срещу публично участие“).

правосъдието по въвеждане на тази директива започна също отдавна – през декември 2023 г. и отдавна е изготвен текст за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс. Този проект обаче не е подложен на обществено обсъждане, въпреки че приемането му е абсолютно задължително и следва да стане до май 2026 г.

Вместо да се приеме този задължителен проект на закон, целящ защитата на свободата на словото и гражданското участие, се прокарва един незадължителен и намислен проект, който би имал за последица потискането на свободата на словото и гражданското участие.

IX. Предложение

Предвид изложеното предлагаме проектът за закон да бъде изцяло оттеглен и ако се прецени, че е налице потребност от подобна регулация, той да бъде преработен в посока Закон за управление на светло, в който основните задължения за прозрачност и почтеност са определени за държавните органи и държавните служители на важни позиции, а не за гражданите, организациите им, журналистите и медиите, които се стремят да упражняват правото си на информация, свободата на словото и легитимната критика на управляващите и управлението.

С уважение:

Александър Кашъмов, изпълнителен директор на ПДИ