ДО
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

На вниманието на: г-н Андрей Янкулов, Министър на правосъдието

СТАНОВИЩЕ ПО ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

от
Сдружение „БЪЛГАРСКАТА ПРЕДПРИЕМАЧЕСКА АСОЦИАЦИЯ“ (BESCO), вписано в Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенцията по вписванията, с ЕИК 177239971, представлявано Изпълнителния директор Александър Нуцов

УВАЖАЕМИ Г-Н ЯНКУЛОВ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

Представяме становището на **Сдружение „БЪЛГАРСКАТА ПРЕДПРИЕМАЧЕСКА АСОЦИАЦИЯ“ (BESCO)** относно **Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението, който е представен за обществено обсъждане с Номер на консултация 12130-К.**

Българската предприемаческа асоциация обединява над 1000 компании от десетки индустрии. Основната мисия на организацията е подобряване на бизнес средата в България чрез ефективни политики, насърчаване на иновациите и въвеждане на съвременни механизми за икономическо развитие.

На първо място бихме искали да отбележим, че европейската законодателната практика поставя основната отговорност за прозрачност и отчетност върху публичните институции, които следва да регистрират срещи, контакти и комуникация със заинтересовани страни. Гражданският сектор вече е обект на отчетност и публична прозрачност чрез съществуващите законови механизми (ЗЮЛНЦ и други нормативни актове). В тази връзка въвеждането на допълнителни регистрационни изисквания за организации с нестопанска цел, работещи в обществена полза, би създало излишна административна тежест, без реална полза за прозрачността на процеса.

Поради тази причина считаме, че все още съществуват разпоредби, които следва да бъдат преосмислени, съответно отменени.

1. Отмяна на чл. 10, ал. 3 от Законопроекта.

В чл. 10, ал. 3 от Законопроекта се предвижда:

„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“.

Считаме, че предложената разпоредба е изключително притеснителна и, ако се приеме, ще създаде сериозни практически и правни проблеми. Следва да се отбележи, че подобно изискване не фигурираше в предходните версии на законопроекта, обсъждани в рамките на работната група, като липсват мотиви и аргументи, която да обосновава необходимостта от въвеждането на тази разпоредба.

Също така тя не съответства на действащата уредба на юридическите лица с нестопанска цел по Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ), нито отчита спецификата на различните правно - организационни форми на юридическите лица с нестопанска цел – сдружения и фондации.

На първо място, при сдруженията върховният орган е Общото събрание, съставен от всички членове на сдружението. ЗЮЛНЦ регламентира минималния брой членове съответно в зависимост дали е учредено в обществена или в частна полза, но не е максималният брой. Следователно в много случаи сдруженията имат значителен брой членове - напр. в BESCO членуват над 950 юридически лица. Отделно от това, свикването и провеждането на Общо събрание подлежат на строги законови и уставни изисквания относно срокове, начин на уведомяване и кворум. **То не може да бъде свикано незабавно, нито пък е предназначено да взема решения по оперативни въпроси от текущ характер**. Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗЮЛНЦ Общото събрание има компетентности от стратегически и съществен характер, а именно: изменение на устава, избор и освобождаване на управителни органи, приемане на бюджета, приемане на основните насоки и програма за дейността, решения за преобразуване или прекратяване и др. **Изискването всяко становище по законодателна инициатива да бъде „прието от членовете по съответния ред“ предполага на практика свикване на Общо събрание за всяко отделно становище. Това би довело до фактическа невъзможност за своевременно участие например в обществени консултации, които често са с по-кратки срокове от сроковете, в които може да се свика и проведе Общо събрание. По този начин на практика се осуетява възможността сдруженията да подават становища в установените срокове, което обезсмисля участието им в законодателния процес.**

Дори да се приеме, че подобно решение може да бъде взето от Управителния съвет ***(въпреки, че от текста на разпоредбата в Законопроекта категорично не следва такъв извод),*** следва да се отбележи, че и неговите функции по чл. 31 от ЗЮЛНЦ са свързани с управление на сдружението, изпълнение на решенията на Общото събрание и организиране на дейността му. **Изготвянето и изпращането на становища по нормативни актове представлява част от оперативната дейност и упражняването на представителната функция на организацията, следователно отново да се възложи в изрична компетентност на Управителния съвет е нецелесъобразно.**

Въвеждането на законово изискване за формално „приемане от членовете“ излиза извън логиката на вътрешното разпределение на компетентности и по същество

предписва конкретен модел на вътрешно вземане на решения, който не произтича от ЗЮЛНЦ и може да противоречи на уставите на отделните организации. Това представлява непропорционална намеса в организационната автономия на сдруженията.

Разпоредбата е проблематична по отношение и на фондациите, които по закон нямат членове, следователно с приемането на закона тези юридически лица ще са в невъзможност да прилагат изискването.

Освен това следва да се отчете, че становищата по законопроекти често съдържат експертни анализи и предложения, изготвени от компетентни екипи в рамките на организацията. Изискването за формално приемане от членовете би довело до сериозно забавяне на процеса, до ограничаване на възможността за ефективно участие в процеса на приемане и изменение на нормативни актове и до въвеждане на административна тежест, която не е съобразена с естеството на дейността.

Допълнително възникват редица практически въпроси, на които законопроектът не дава отговор. Ако становището не е формално „прието от членовете по съответния ред“, това би ли довело до неговата нищожност или недопустимост. Кой орган ще проверява спазването на вътрешните процедури на съответната организация. Ще се изисква ли представяне на протоколи от Общото събрание или други вътрешни документи. Подобен контрол би означавал недопустима намеса в автономията на юридическите лица и би създал сериозна административна и правна несигурност.

Не е ясно от какво е продиктувана необходимостта от подобна разпоредба, при положение че така или иначе становищата се подписват от лице с представителна власт съгласно закона и устава. Подписът на овластен представител осигурява яснота относно произхода на становището и ангажира отговорността на организацията, без да се налага намеса във вътрешната ѝ структура и процедури.

Поради изложеното категорично считаме, че разпоредбата на чл. 10, ал. 3 следва да бъде изцяло отменена.

2. Допълване на чл. 13, ал. 3 от Законопроекта с ново изключение за юридическите лица с нестопанска цел, определени за извършване на обществено полезна дейност.

Представителството на интереси, извършвано от юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на дейност в обществена полза, има различна природа от професионалното представителство на интереси. Юридически лица с нестопанска цел в обществена ползва не действат по възлагане на конкретно лице, не осъществяват дейността си по занятие срещу възнаграждение. Те реализират дейност в изпълнение на обществено полезни цели и функционират при вече съществуващ режим на публичност и отчетност чрез вписване и обявяване на годишни доклади в Регистъра на ЮЛНЦ, воден от Агенцията по вписванията. За разлика от представителството на частни или икономически интереси, което обичайно се осъществява по конкретно възлагане и често срещу възнаграждение, застъпничеството в обществена полза има за цел защита на обществено значими каузи. То представлява форма на активно участие в демократичния процес и е пряко свързано с упражняването на правото на сдружаване и участие в обществените дела.

Лобистката дейност по правило е насочена към влияние върху политически и административни решения, включително върху съдържанието и приемането на нормативни и административни актове, с оглед защита на конкретни икономически или частни интереси. Лобистите действат по възлагане на определено лице или група по интереси и обичайно срещу възнаграждение. **Именно икономическата мотивация и възмездният характер на дейността съставляват съществената разлика между професионалното лобиране и застъпничеството в обществена полза.**

Следователно, юридическите лица с нестопанска цел и техните представители или служители не следва да бъдат третирани наравно с т.нар. професионални лобисти. Тяхната дейност е насочена към защита на обществени интереси, а не към икономическо въздействие в полза на конкретни частни субекти. Те не действат по конкретно възлагане на частен интерес и не извършват дейността си по занятие срещу възнаграждение – независимо дали става въпрос за физически лица, действащи самостоятелно, наети служители или дружества, осъществяващи професионално представителство на интереси.

Същевременно е безспорно, че публичният дебат следва да бъде открит, прозрачен, добросъвестен и почтен. Обществото трябва да има яснота кой, от чие име и в защита на какъв интерес участва в процеса на формиране на решения. Именно това е целта на Законопроекта. Тази цел обаче следва да бъде постигната чрез пропорционални механизми, които не създават излишна административна тежест за субекти, действащи в обществена полза.

Следва да се подчертае, че съществения риск, който следва да се адресира, не произтича от дейността на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза, а от непрозрачните, неформални и частни контакти, чрез които се оказва влияние в защита на икономически или частни интереси. За разлика от това, дейността на юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза по правило се извършва открито, публично и в условията на обществена видимост. Тези организации разчитат на публична подкрепа, обществено доверие и прозрачност на своите позиции. Техните становища, кампании и взаимодействия с институциите обичайно са публично достъпни и подлежат на отчетност чрез вече съществуващия режим на вписване и публикуване на годишни доклади.

В тази връзка следва да се отбележи, че в чл. 13, ал. 3 от Законопроекта са предвидени изключения от задължението за вписване в Регистъра за прозрачност за определени категории субекти, с оглед гарантиране на конституционно защитени права. Сред тях са включени организации, свързани със свободата на сдружаване на работници и служители, работодатели и религиозни общности. Не е предвидено обаче аналогично изключение за юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза, въпреки че тяхната дейност е пряко проявление на гарантираното с чл. 44 от Конституцията право на гражданите да се сдружават. Предвид факта, че тези организации вече подлежат на отчетност чрез задължението да изготвят и публикуват годишни доклади за дейността си, в които се съдържа информация за извършваните дейности и изразходваните средства, спрямо тях съществува действащ и пропорционален механизъм за прозрачност. В този смисъл включването им в общия регистрационен режим не би допринесло за по-голяма яснота, а би довело до излишно натоварване.

Предвид изложеното, предлагаме в чл. 13, ал. 3 да бъде добавена нова точка със следното съдържание:

„Юридическите лица с нестопанска цел, определени за извършване на обществено полезна дейност, когато действат в изпълнение на нестопанските си цели.“

3. Изменение на чл. 10, ал. 4 от Законопроекта.

В чл. 10, ал. 4 от Законопроекта е предвидено:

„Становищата и препоръките трябва да бъдат мотивирани, ***да се основават на факти*** *и по възможност да бъдат документално подкрепени.“*

Подкрепяме изискването становищата да бъдат мотивирани и аргументирани. Това съответства на принципите на добросъвестност и почтеност и допринася за качеството на публичния дебат. Проблематично обаче е формулираното като общо правило изискване всяко становище да се „основава на факти“.

На първо място, значителна част от становищата по законопроекти не представляват твърдения относно фактическа обстановка – това не е искова молба или доказателствено производство – а изразяват правни оценки, принципни позиции и предложения за нормативна техника. Законодателният процес по своята същност е процес на формиране на политики, при който се балансират интереси и се правят преценки относно целесъобразност, справедливост и обществена необходимост. Тези преценки не винаги могат да бъдат сведени до „факти“ в тесния смисъл на доказуеми обективни обстоятелства. Аргументите в подобни становища са по същество нормативни и оценъчни, а не фактически. Те могат да бъдат логически обосновани, но не винаги подлежат на документално доказване.

На второ място, изискването всяко становище да се основава на факти създава риск от субективна преценка от страна на администрацията дали дадено становище отговаря на този критерий. Това би могло да доведе до отказ за разглеждане на становища, които съдържат предимно правни аргументи или принципни съображения.

В този смисъл по-подходящо би било текстът да акцентира върху мотивираността и добросъвестността на становищата, като се насърчава позоваването на факти и доказателства, когато това е приложимо, без да се въвежда общо задължение, което може да бъде тълкувано като формално изискване за доказване на всяка изразена позиция.

Принципът на прозрачност следва да гарантира яснота относно произхода и защитавания интерес, но не и да превръща процеса на обществено обсъждане в квазисъдебна процедура, при която всяко становище трябва да бъде придружено с доказателствен материал. Законодателният процес предполага свободен обмен на идеи, аргументи и правни съображения, а не представяне и доказване на фактически твърдения.

Поради изложеното считаме, че от формулировката следва да отпадне изискването „да се основава на факти“, като текстът бъде прецизиран по следния начин:

„Становищата и препоръките трябва да бъдат мотивирани и по възможност да бъдат документално подкрепени.“

4. Отпадане на забраната адресатите на лобистка дейност да осъществяват лобистка дейност в определен срок <u>след</u> прекратяване на пълномощията им/правоотношението.

Съгласно чл. 4, ал. 3 от Законопроекта:

„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 или на трудовото им правоотношение във връзка с изпълняваната от тях дейност.

Считаме обаче, че в контекста на българската действителност и липсата на достатъчно кадри, подобно ограничение след прекратяване на пълномощията/правоотношението на адресатите на лобистка дейност не е подходящо. Липсата на специалисти в определени области може да създаде необходимостта от привличане на експерти, които могат да предоставят ценни знания. Забраната (лицата, които изпълняват длъжности в публични институции (и са били адресати на лобистка дейност) да осъществяват лобистка дейност след приключване на техните задължения) може да доведе до ограничаване достъпа на квалифицирани и опитни специалисти до различни икономически области. Възможността лицата, които са били на публични длъжности, да се включат в лобистката дейност след прекратяване на пълномощията/правоотношенията им, може да стимулира ангажирането им с обществените въпроси и да предостави възможност за обмен на знания и опит между публичния и частния сектор. Това може да се отрази положително върху разнообразието на експертни гледни точки и решенията, които подпомагат и допринасят за ефективен публичен дебат.

5. Относно чл. 17, ал. 2 от Законопроекта.

Чл. 17, ал. 2 от Законопроекта, съгласно който *юридическите лица, вписани в Регистъра, следва да посочват в годишните си доклади за дейността сумата, изразходвана за представителство на интереси и нейните източници,* не отчита в достатъчна степен съществуващите различия в режима на отчетност на отделните видове юридически лица.

Не всички юридически лица имат задължение да изготвят годишен доклад за дейността. Съгласно чл. 42 от Закона за счетоводството микро- и малките предприятия, които не подлежат на задължителен независим финансов одит, могат да не изготвят такъв доклад при определени условия. Това означава, че значителна част от търговските дружества по принцип не са обвързани със задължение за съставяне и обявяване на годишен доклад за дейността. По отношение на юридическите лица с нестопанска цел режимът също е диференциран. Всички ЮЛНЦ изготвят и обявяват годишен финансов отчет, но единствено тези, регистрирани за осъществяване на обществено полезна дейност, са задължени да изготвят и обявяват и годишен доклад за дейността си. ЮЛНЦ в частна полза нямат такова задължение.

Поставянето на изискване, обвързано именно с „годишния доклад за дейността“, създава риск от неравноправно третиране и до възникване на ново задължение за част от субектите, за които по действащото законодателство такъв доклад не се изисква.

С оглед на изложеното препоръчваме разпоредбата да бъде преразгледана, като или отпадне в настоящия си вид, или бъде преосмислен механизмът, така че да бъде съобразен с различните правни режими и да обхваща по ясен и еднакво приложим начин всички юридически лица, без да въвежда несъразмерни и нови задължения.

Надяваме се направените предложения да бъдат съобразени преди внасянето на Законопроекта в Народното събрание.

С уважение: ……..
Александър Нуцов
Изпълнителен директор