ДО

Андрей Янкулов

Министър на правосъдието на Република България

Относно: Обществени консултации по Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението

СТАНОВИЩЕ

по **Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението**[1]

Уважаеми г-н министър,

Подписаните граждански организации Български институт за правни инициативи (БИПИ), Център за изследване на демокрацията (ЦИД), Програма Достъп до информация (ПДИ), Български Хелзинкски комитет (БХК), Антикорупционен фонд (АКФ), Фондация Работилница за граждански инициативи (ФРГИ) и Институт за пазарна икономика (ИПИ) работим последователно за утвърждаване върховенството на правото в България, за прозрачно и почтено управление, за насърчаване на гражданското участие и изграждане на благоприятна бизнес среда.

Представителите на БИПИ, ЦИД и ПДИ са членове на Работната група към Министерство на правосъдието, която беше натоварена със задачата да изготви нормативни текстове за регулация на лобирането (представителството на интереси). Работната група за изготвяне на проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности и впоследствие, на законопроекта за прозрачност и почтеност в управлението беше създадена през 2023 г., а ангажиментът за подобна нормативна регулация е част от Програмата за управление на Република България за периода 2025 - 2029 г., мярка от Плана за възстановяване и устойчивост (Q4/2023) и ангажимент на страната в процеса на присъединяване към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. За периода си на функциониране в динамична политическа обстановка и често сменящо се политическо ръководство, в рамките на работната група бяха обсъждани различни виждания и становища за ролята и функциите на държавните органи за осигуряване на повече прозрачност и почтеност в управлението.

Като организации от гражданския сектор подкрепяме целта за повече прозрачност при вземането на публични решения и за ограничаване на нерегламентираното влияние.

[1] Представен за обществено обсъждане на 29.01.2026 г., https://strategy.bg/bg/public-consultations/12130

Прозрачността е фундаментален принцип на функциониране на консолидираните демокрации, защото защитава равния достъп, конкуренцията на идеи и отчетността на властта.

В същото време, проектът в този си вид създава реални рискове за свободата на изразяване, свободата на сдружаване и правото на гражданите и организациите да участват в публичния живот. Част от механизмите са формулирани прекалено широко, с неясни критерии и с високи санкции, което неизбежно води до смразяващ ефект върху гражданската активност и стесняване на гражданското пространство. В представения за обществено обсъждане проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението (ПЗППУ) се съдържат конституционно недопустими механизми, които влизат в противоречие и със задълженията на Република България по международни договори за защита на правата на гражданите.

Поради тези съображения **СТАНОВИЩЕТО НИ Е, ЧЕ ПЗППУ/29.01.2026 Г. СЛЕДВА ДА БЪДЕ ОТТЕГЛЕН И СИСТЕМНО ПРЕРАБОТЕН.**

Аргументите ни са, както следва:

I. ПОДВЕЖДАЩО И ОПАСНО ЗА ДЕМОКРАЦИЯТА И ОСНОВИТЕ НА ПРАВОВАТА ДЪРЖАВА ЗАГЛАВИЕ НА ПРОЕКТА ЗА ЗАКОН

След дълго обсъждане на концепцията за закон относно лобизма и на проекта за закон в създадените работни групи в Министерството на правосъдието бе възприета общо взето единодушната позиция на членовете от средите на неправителствените организации, че терминът „лобизъм“ е отчасти непознат, а отчасти с негативна конотация в националния дебат, поради което следва да бъде заменен с по-подходящ. Макар експертите от Министерството на правосъдието да са приели основателно тази важна бележка, названието **Закон за прозрачност и почтеност в управлението** е подвеждащо и противоречи на основни принципи, заложени в Конституцията. **Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията властта произтича от народа**, което води до насрещното задължение за избраните и назначени органи на власт да спазват принципите на прозрачност и отчетност. Тези задължения на държавните органи са насрещни на правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, гарантирано с чл. 41, ал. 1 от Конституцията и доразвито с разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация. **Да бъде озаглавяван проектът за закон, създаващ задължения за представителите на гражданското общество, че по този начин ще се постигне „прозрачност на управлението“ е радикално и абсурдно по същността си обръщане на местата на носителите на правата и на задълженията.** Липсата на съответствие между заявената цел на закона и създаваните с него задължения и на заглавието му води до вътрешно противоречие, което е съществено нарушение на изискването за форма на нормативния акт. Заглавието на даден закон трябва да отразява неговата същност, цел и основно съдържание, а не пряко да им противоречи. Да се приеме противното би означавало да се допусне например наименованието Наказателен кодекс да бъде заместено с „Кодекс за насърчаване на престъпността“. Смятаме, че изборът на подобно заглавие води до противоконституционност на предложения за обсъждане проект на закон.

За пълнота следва да се отбележи, че посоченото нарушение е положено в контекста на остра борба на скрити и явни политически и други сили за ограничаване на основните права и подкопаване на основите на правовата и демократична държава, която се води не само в нашето общество, но и въобще в региона на държавите от Централна и Източна Европа. Съвсем сходно на

посоченото заглавие се наблюдава в скорошна законодателна инициатива в Унгария[2], която има за ясна цел потискането на гражданската активност и ограничаването на гражданското участие в процесите на вземане на решения посредством специфичната цензура на въведените задължения за „прозрачност“ за представителите на организации на гражданското общество. Свободата на словото и правото на участие в процеса на вземането на решения са в самата основа на понятието за „демократично общество“ и всяко тяхно ограничаване без да са налице легитимни цели и прецизни основания е посегателство спрямо самите принципи на правовата държава и демократичното общество. В този смисъл и контекст следва да се разглежда и възможният ефект върху правосъзнанието и прилагането на един такъв закон на подобно изопачено и обратно на основните принципи негово заглавие.

II. НЕПОДХОДЯЩ КОНЦЕПТУАЛЕН ИЗБОР НА РЕГУЛАТОРЕН МОДЕЛ

ПЗППУ възприема ясно изразен холистичен, всеобхватен подход към регулирането на лобистките дейности (представителството на интереси)[3]. Той едновременно дефинира широко понятието „представителство на интереси“, въвежда задължителен централен регистър, създава санкционен режим и разпростира действието си върху широк кръг институции и частни субекти. Този модел предполага цялостна и системна намеса в една сфера, която в българската правна система досега не е била предмет на самостоятелна и изчерпателна законова уредба. Именно тук възниква първият концептуален проблем – регулацията се въвежда в максималистичен вид без предходна институционална практика, без натрупан административен опит и без достатъчно емпирична диагностика на мащаба и формите на явлението.

В представените до момента концептуални документи липсва задълбочен анализ къде и в кои сфери най-често се проявява непрозрачно влияние, какъв е реалният обем на професионалното лобиране в България и какви са причините за неуспешните опити за регулация в миналото. БИПИ, ЦИД и ПДИ многократно са отбелязвали, както в рамките на работната група, така и в публични становища и изявления , че предложената концепция не изпълнява задачата да дефинира ясно предметния обхват и да структурира конкретни нормативни решения[4]. При липса на такъв предварителен анализ изборът на всеобхватен законодателен модел създава рискове от неравнопоставеност по отношение на прозрачността, дисбаланси по отношение на репресивните функции на държавата, поражда основателни съмнения за постигане на ефект за повече прозрачност и почтеност в управлението и би могъл да нанесе сериозни щети за гражданското участие.

Същевременно международните стандарти, на които се позовават мотивите към законопроекта, не изискват приемането на отделен, претендиращ за всеобхватност, закон с

[2] Вж. информация по случая в Унгария и критично становище на Европейския център за нестопанско право на интернет адрес: https://www.dejusticia.org/en/the-hungarian-case-and-its-anti-ngo-laws/ . Следва да се отбележи, че заявката в заглавието да се постигне „прозрачност в обществения живот“ е по-малко абсурдно от заявката в обявения за обществено обсъждане проект на закон, който възлага задължения върху избирателите, за да осигури „прозрачност“ на избраниците да управляват.

[3] За целите на това становище представителство на интереси и лобизъм/лобиране се възприемат като взаимнозаменяеми понятия, въпреки наличието на някои теоретични разлики в значението им.

[4] Становище на БИПИ, ЦИД и ПДИ по „Консултационен документ“ на министъра на правосъдието за регламентиране на прозрачността и публичността на представителството на интереси/лобирането от 25.08.2025 г., Становище относно проекта за концепция за регулиране на лобистките дейности от 17.11.2023 г. и обсъждането, проведено на 31.01.2024 г., Съвместно становище на БИПИ, Сдружение „Център за изследване на демокрацията“ и фондация „Програма Достъп до информация“ по Проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности от 17.11.2023 г.

широк санкционен режим. В последователни становища сме изразявали позицията, че в повечето държави се прилага комбинация от нормативни разпоредби и доброволни схеми за саморегулация, а не единна, централизирана и задължителна уредба. Европейският съюз няма обвързващи нормативни изисквания за регулирането на лобизма.

Препоръката на ОИСР относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането насочва вниманието основно към професионалното лобиране и към прозрачността на достъпа до публични длъжности, докато препоръките на GRECO поставят акцент върху правилата за поведение на лицата, заемащи висши държавни длъжности, включително разкриването на контактите им с трети страни. Никой от тези стандарти не налага едновременно въвеждане на централен регистър, задължителна регистрация на широк кръг субекти и санкционен режим, обхващащ значителна част от гражданското участие. Следователно избраният модел е резултат от вътрешен политически избор, а не от неизбежно външно задължение.

Особено проблематичен е концептуалният фокус на проекта. Вместо да постави основния акцент върху прозрачността на публичната власт и върху поведението на лицата, които упражняват държавни функции, възприетият модел концентрира значителна част от регулаторната тежест върху субектите, които упражняват правото си на участие и представителство на интереси. ПЗППУ вменява несъразмерно повече задължения и наказания на гражданите в сравнение с публичните институции. Така регулацията рискува да се превърне в инструмент за контрол върху участието, вместо в механизъм за осветляване на достъпа до властта. В демократичен контекст именно прозрачността на институциите и на техните контакти следва да бъде първичният обект на регулиране.

На този фон, по-подходящ за българския контекст би бил каскаден, инкрементален подход. Вместо едновременно да се регулират всички форми на комуникация с широк кръг органи, законодателят би могъл да започне с ядрото на проблема – прозрачността на влиянието върху законодателния процес. Това означава въвеждане на задължителни правила за публичност на срещите на народни представители и членове на политически кабинети, изискване за законодателен отпечатък към всеки законопроект и пълна публичност на външните експертни консултации и договори. Подобни решения са предлагани и в предходни наши становища, включително като вариант първоначално регистърът да бъде създаден към Народното събрание и да бъде въведен и разширяван поетапно.

Инкременталният модел позволява натрупване на практика, институционално обучение и реална оценка на въздействието преди разширяване на режима. Той намалява риска от свръхрегулация и от смразяващ ефект върху гражданското участие, като същевременно концентрира вниманието върху най-рисковата зона – непрозрачният достъп до законодателната власт. В условията на критично ниско доверие в институциите и чувствителна среда по отношение на гражданските организации, подобен поетапен подход би бил съвместим както с международните стандарти, така и с принципа на пропорционалност. Поетапното въвеждане на прозрачност, започвайки от законодателния процес, би представлявало по-балансиран и адекватен отговор на обществения интерес, като същевременно би намалило риска от дисбаланс и непропорционална намеса в гражданското участие.

III. Противоречие с Конституцията на Република България и международни договори

Предложеният проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението повдига сериозни въпроси за съвместимостта му с Конституцията на Република България, с практиката на Конституционния съд, както и със стандартите на Европейския съюз и Европейската конвенция за правата на човека.

На първо място, чл. 39, 40 и 41 от Конституцията гарантират свободата на изразяване и правото на търсене, получаване и разпространяване на информация. Чл. 45 изрично закрепва правото на гражданите да отправят предложения, жалби и петиции до държавните органи. В съвкупност тези разпоредби формират ядрото на конституционно защитените комуникационни права и гражданско участие в процеса на вземане на решения. В практиката си Конституционният съд последователно приема, че ограниченията на основни права са допустими само при наличие на легитимна цел, необходимост и пропорционалност, като не могат да засягат същността на правото. Въвеждането на задължителен регистрационен режим, съчетан със санкции, като предпоставка за участие в комуникация с органите на властта, представлява де факто административен филтър върху упражняването на политическата реч. Когато упражняването на правото на участие се обвързва с предварителна регистрация и подлежи на санкциониране при неспазване, това доближава режима до разрешителен, което противоречи на установените стандарти за свободата на изразяване.

В Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г. съдът приема, че *„свободата на словото е едно от основните условия за съществуването на демократичното общество“* и че ограниченията ѝ следва да се тълкуват стеснително. Практиката на Конституционния съд е убедителна, че ограниченията на основните права са допустими само ако са установени със закон, преследват легитимна цел и са съразмерни. Когато комуникацията с органите на властта с цел влияние върху законодателния процес се поставя под регистрационен режим и се обвързва със санкции, това представлява намеса в сърцевината на комуникационните права. Законодателят не може чрез формални изисквания да създава пречки, които по същество обезсмислят упражняването на правото. Именно рискът от превръщане на регистрацията в предварително условие за легитимност на участието поражда съмнения за несъразмерна намеса. Доколкото подобна намеса може да се окаже не просто непропорционална, но и специфична форма на цензура по отношение правото на гражданите и техните организации да търсят, получават и разпространяват информация и да изразяват свободно мнение по обществено значими въпроси, то допускането на такава намеса следва да се оцени като много сериозен риск и намеса в упражняването на основни права.

На второ място, чл. 44 от Конституцията гарантира свободата на сдружаване. Налагането на специален регистрационен режим върху организации, които упражняват застъпничество или представителство на интереси, поставя допълнителни условия за упражняване на вече признато право. Конституционният съд приема, че държавата не може чрез вторична регулация да въвежда ограничения, които по същество затрудняват или обезсмислят свободата на сдружаване. Когато регистрирането в публичен регистър се съпътства от публикуване на чувствителни данни, включително данни за финансиране и контакти, възниква и въпрос за съвместимостта с чл. 32 от Конституцията. Необходимо е изчерпателно регулиране относно кои данни за финансиране и контакти могат да бъдат публични.

В практиката на Съда на Европейския съюз и на Европейския съд по правата на човека ограниченията върху организации на гражданското общество се разглеждат особено строго, когато те имат възпиращ или стигматизиращ ефект. Например в решения на Съда на ЕС (голям състав) от 18 юни 2020 г. по Дело C-78/18 на Европейска комисия срещу Унгария и на Европейския съд по правата на човека от 10 октомври 2022 г. на Ecodefence и други срещу Русия се казва ясно, че задължителни режими на регистрация, които създават публично обозначаване или стигматизация на организации, финансирани от чужбина, са недопустими. Макар предложеният законопроект да не използва формално термина „чуждестранен агент“, неговата структура – публичен регистър, детайлно разкриване на финансиране, санкции и потенциално негативна публична квалификация – създава сходен риск от стигматизация, особено в контекст, в който в България вече са правени опити за въвеждане на закон за „чуждестранните агенти“. Становището по този проект[5] на Икономическия и социален съвет на Република България от ноември 2024 г. подчертава, че подобни режими могат да доведат до ограничаване на гражданското пространство и до създаване на предпоставки за произвол[6]. В условията на враждебна среда към неправителствения сектор подобна регулация може да доведе до смразяващ ефект, ограничаване на гражданското участие и дори преследване на критични към властта граждани или организации.

ПЗППУ създава съществени рискове от противоречие с конституционно гарантираните свободи на изразяване, сдружаване и участие в управлението. Чрез въвеждането на задължителен регистрационен и санкционен режим той доближава правната рамка до модели, които вече са били критикувани от конституционни юрисдикции и европейски съдилища като несъвместими с принципите на правовата държава и демократичното общество. Рискът от фактическо приравняване към режим на „чуждестранни агенти“ не е хипотетичен, а произтича от самата логика на публично обозначаване и санкциониране на определени форми на гражданско участие.

IV. Проблематично дефиниране на субект, обект и предмет на представителството на интереси (лобиране)

ПЗППУ дефинира **обекта на „представителство на интереси“** чрез кръга от адресати, (чл. 5), тоест длъжностните лица и органите, към които е насочена комуникацията. Когато адресатите са формулирани широко и не са ограничени до ключовите точки на властовата концентрация, реалното приложение на закона би се фокусирало и ограничило до най-вече легитимни форми на участие в управлението, към които вече съществува някакви форма (макар и често минимална и формална) на публичност. На практика излиза, че законът няма да осветлява реалните рискови канали на непрозрачно влияние и задоволяване на необходимостта на информиране на обществото за тях. ПЗППУ изцяло пропуска да регулира правилата за поведение на институциите и длъжностните лица като не въвежда дори и базови изисквания за регулярност и начин на отчетност и публичност на информацията за контакти с представители на интереси, като същевременно създава административни пречки пред гражданското участие.

От гледна точка на обществения интерес дефинирането на „обекта” на лобистко въздействие означава в най-голяма степен да се осигури прозрачност на влиянието чрез обективно,

[5] Предложение за Закон за регистрация на чуждестранни агенти, внесен в деловодството на 51-вото Народно събрание на 11 ноември 2024 г., както и относно представените в предходни три Народни събрания подобни законопроекти Закон за регистрация на чуждестранните агенти (48-254-01-36/27.10.2022 г.); Закон за регистрация на чуждестранните агенти (49-354-01-19/28.04.2023 г.); Закон за регистрация на чуждестранните агенти (50-454-01-85/10.09.2024 г.); Закон за регистрация на чуждестранните агенти (51-454-01-5/11.11.2024 г.)

[6] https://esc.bg/wp-content/uploads/2025/02/esc_4_070_2024.pdf

регулярно, съдържателно и изчерпателно публикуване на контактите на носителите на публична власт, особено в законодателния процес и изпълнителната власт. Неясна е формулировката на чл. 18, ал. 2, в която се предвижда, че „*Регистърът осъществява обмен на данни с интернет страниците на органите по лицата по чл.5*“ – каква е целта на този обмен и дали това ще доведе до централизирана информация и верификация на календарите за срещи на обектите на лобиране.

ПЗППУ преобръща логиката на източника за публичност на контактите между, от една страна, физически и юридически лица, и от друга страна, на носителите на публична власт. Той третира „обекта” основно като критерий за задълженията на външните субекти (чл. 3, ал. 1 във връзка с чл. 9 и чл. 10 и изискванията за вписване на информация в Регистъра за прозрачност – чл. 13 – чл. 15). Законопроект, който се стреми към създаване на „правителство под слънчева светлина“[7] следва да постави основен фокус върху задълженията и стандартите за публикуване на информация на институционалните комуникации. **Законопроектът няма реквизити, които да създават изисквания за публичност на съветниците към и консултантските договори на адресатите по чл. 5.**

Предметът на лобирането е рамкиран чрез дадената му дефиниция, която определя каква комуникация се третира като „представителство на интереси” (чл. 3, ал. 1 и ал. 2), респективно каква не се възприема като такава. Дефиницията е прекомерно широка, включва „всяка устна или писмена комуникация” с цел влияние и не прави ясно разграничение между политическо консултиране, застъпничество в обществен интерес и лобиране за частни интереси.

Определен по този начин, предметът на лобирането съдържа едновременно три групи дефекти.

Първо, дефиницията не е предвидима. Субектите не могат разумно да преценят кога попадат под режима и кога не. ПЗППУ работи едновременно с термини „комуникация“ и „контакт“ (вж. напр. допълнителна разпоредба), като липсва дефиниция на „контакт“ и неяснота какви задължения за вписване и деклариране имат субектите на лобирането, а това създава риск от произволно прилагане на санкции.

Второ, дефиницията не прави разлика между различни форми на политическо участие – напр. упражняване на граждански права при комуникации с институции, гражданско застъпничество – дейността на организациите в обществен интерес, представителство на интереси в частен интерес – напр. лобиране за преференциални условия в сектори на пазарната икономика с цел максимизиране на печалбата, политическо консултиране – професионална дейност по предоставяне на експертни мнения и становища във връзка с публичните политики или политическия процес. **При възприемане на толкова широка дефиниция е възможно да се постигне и колизия с разграничаването на пасивна и активна търговия с влияние (чл. 304 от НК), ако приемем, че прокуратурата би работила добросъвестно и разследвала такива престъпления.**

Трето, широката дефиниция предполага създаването на бариери, които могат да затруднят ефективната работа на гражданското общество. Дори без да се въвеждат понятия като „чуждестранни агенти“, режимът на деклариране на граждански активисти създава възможности

[7] Стандартът за институции под „слънчева светлина“ е създаден в САЩ през 1976 г. чрез The Government in the Sunshine Act, който еволюционно се развива като институционална практика в САЩ и съдържа детайлни правила за публичност на контактите на публичните институции.

за стигматизация чрез публичност и чрез необосновано санкциониране. В действителност, стандартите на ОИСР и СЕ определят, че дефиницията трябва да е широка, но равнозначимо с това, тя трябва да бъде и съобразена спрямо националния контекст и изрично да изключва дейности, които не са лобизъм.

Субектът на лобирането е определен не само чрез понятието „представител на интереси“, а чрез комбинация от критерии: редовност, занятие, търговски характер, възнаграждение, брой контакти и др. (чл. 13., ал.1 във връзка с допълнителна разпоредба). Критерият „редовно по занятие” е дефиниран чрез праг от 9 контакта за 3 месеца. Тъй като липсва дефиниране на „контакт“ (например дали това са директни срещи или писмена комуникация), така определеният праг е нисък. Често дейността по застъпничество предполага множество видове и нива на комуникация с представители на институциите. ПЗППУ правилно възприема, че адресирането на изявление до повече от едно лица се смята за един контакт (напр. изпращане на становища, мнения, покани и др. до представители на различни институции). Често обаче, физическите и юридическите лица поставят различни акценти или фокусират върху различни елементи на по същество една и съща комуникация. В този смисъл, предложеният праг може в много случаи да се окаже прекалено нисък, като той няма да отчита различни инициативи и искания, а би могъл да се приема само формално. При поставяне на такъв нисък праг, законопроектът отново отмества фокуса върху необходимата регулация – от „професионалния лобист“ върху „активния участник“.

Другият въведен критерий „по търговски начин” също крие опасности, защото може да се тълкува разширително. Вместо фокусът да бъде върху физически и юридически лица, които оперират с основна цел печалба, той пак е прехвърлен към всяка професионализирана гражданска организация с екип и ресурси, тоест точно към организациите, които работят системно, правят анализи и поддържат устойчиво участие.

Третият критерий „срещу възнаграждение“ също е въведен широко и отново създава предпоставки регулаторната тежест да се насочи само към неправителствените организации. При гражданските организации трудът е възмезден по проекти или чрез дарения, но целта е обществена. Ако законът не прави ясна разлика между възнаграждение за лобиране за частен интерес и възнаграждение за обществено полезна дейност, „субектът” отново се дефинира така, че да включва дейността на гражданските организации по подразбиране.

Основен дефицит на ПЗППУ представлява и селективността на изключенията (чл. 13, ал. 3). Когато партии, синдикати, работодателски организации, медии и религиозни общности са изключени, но гражданските организации в обществен интерес не са защитени с ясна презумпция или отделен облекчен режим, субектният обхват става политически уязвим. **Неясно остава защо работодателските и синдикалните организации, както и религиозните общности и институции са изключени от разбирането за „представители на интереси“. По същество това също са структури на гражданското общество, които защитават интересите на големи групи физически и юридически лица. Щом те са изключени, логично е същото изключение да се предвиди и за юридически лица с нестопанска цел, които осъществява обществено полезна дейност.**

V. НЕПОДХОДЯЩ ОРГАН ЗА ПОДДЪРЖАНЕ НА РЕГИСТЪРА ЗА ПРОЗРАЧНОСТТА И ПРЕКОМЕРНО СЪБИРАНЕ НА ЛИЧНИ ДАННИ

ПЗППУ предвижда в Регистъра за прозрачността за физически лица да се вписват имена и ЕГН (или дата на раждане за чужденци), контактни данни, сфера на интерес и други данни. За юридически лица се вписват представители и лица, които реално извършват представителството, както и информация на ниво „проект“ – без да е дадена дефиниция какво се разбира под „проект“, орган, възложител, възнаграждение и период. Регистърът е публичен и се предвижда публичен интерфейс и машинно четим отворен формат.

Законопроектът не дава необходимите гаранции за пропорционалност на събираните лични данни и тяхната минимизация. Публичното излагане на ЕГН и контактни данни създава риск от злоупотреби, тормоз, доксинг и измами. За гражданските активисти това е реална опасност, особено при местния политически и обществен контекст, при който те често стават обект на атаки от политически лица и олигархични кръгове. Всеки нормативен акт трябва да бъде структуриран така, че да не изисква ненужно публикуване на чувствителни идентификатори за личните данни на физическите лица и да се придържа стриктно към разпоредбите на Общия регламент относно защитата на личните данни на ЕС. От сегашните текстове в ПЗППУ липсва въвеждане на прецизен режим за това кои елементи са публични и кои са служебни, както и ясни срокове за съхранение и заличаване на данни.

Чл. 19 предвижда Регистърът за прозрачност да се създава и води от Сметната палата. Сметната палата е конституционно установена, независима институция, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти като извършва финансови одити, одити за съответствие, одити на изпълнението и специфични одити. Основният ѝ мандат е свързан с осигуряване на отчетност и контрол върху управлението на публичните средства.

Поддържането на регистър на представителите на интереси съгласно проекта на ЗППУ не представлява част от нейните одитни функции. Администрирането на такъв регистър предполага приемане на декларации, извършване на проверки, поддържане на публична база данни и прилагане на санкционни механизми – функции, които по своя характер са административни, а не контролни. Тази несвойствена функция по поддържането на посочения регистър ще компрометира общественото доверие в дейността на Сметната палата като независим одитор на публичните финанси, което е от изключителна важност за ефективността на институцията

Съществува и несъвместимост с международните стандарти и добри практики - Международната организация на върховните одитни институции (INTOSAI) е утвърдила ключови принципи за гарантиране на независимостта на върховните одитни институции (ВОИ) с Lima Declaration и Mexico Declaration on SAI Independence. Сред тях е принципът, че ВОИ не следва да бъдат въвлечени в дейности, които могат да подкопаят тяхната функционална и институционална (организационна) независимост или да ги включат в административни и политически процеси, извън рамките на тяхната контролна функция.

В международната практика са изключения (към този момент единствено Финландия поддържа подобен режим), при които ВОИ да администрират регистри на представители на частни интереси. Обикновено тези функции се възлагат на независими комисии по етика и прозрачност, комисии към парламента или администрации с контролно-регистрационни функции.

Възлагането на функцията по водене на регистъра на председателя на Сметната палата би създало конфликт между одитната и регулаторната функция. Ако Сметната палата едновременно, от една страна, регулира и контролира поведението на представителите на интереси и институциите, които са обект на техните действия, а, от друга страна - одитира тези същите институции и процеси (например законодателен процес, бюджетна прозрачност, публични политики с лобистко влияние), това поражда конфликт на функции и потенциален конфликт на интереси. Институцията ще се окаже в ситуация, при която тя самата е участник в процеса, който след това трябва обективно да одитира. Съществува риск от накърняване на неутралността на Сметната палата и от възприемането ѝ като страна в административни или политически процеси. Допълнителен аргумент е и факта, че с неподходящи промени в Закона за Сметната палата (изм., ДВ, брой 16 от 10.02.2026 г.) към нея се прехвърлиха и значителни правомощия по отношение на противодействието на корупцията, включително и проверките и публикуването на декларации за несъвместимост и имущество и интереси на лица, заемащи публични длъжности, както и конфликта на интереси. Тези правомощия, заедно с правомощията за поддържане на Регистър на прозрачността ще създадат законово закрепен конфликт на функции, което е юридически нетърпимо действие и може да бъде атакувано. Наред с това, ще се засили още повече вече наличната свръхконцентрация на правомощия в един орган, чиято основна функция съществено се различава от предвидените в ПЗППУ цели.

Конкретни идеи относно създаването на Регистър сме предложили в предходни наши становища и изявления – **напр. за Регистър за прозрачност към Народното събрание**, в който доброволно да се вписват заинтересованите да извършват лобиране организации или други лица, и да определи правилата за неговото водене, даване на указания и т.н., което да е съчетано с приемане на правила за етично поведение; **Регистър за прозрачност, поддържан от Агенцията по вписванията, като контролен орган да бъде министърът на правосъдието и други**. При евентуалното преработване на законопроекта бихме обосновали в детайли тези предложения.

VI. Непропорционалност на санкциите

Проектът предвижда глоби и имуществени санкции в размер от 1000 до 2500 евро за физически лица и от 2500 до 7500 евро за юридически лица при осъществяване на дейност без вписване в Регистъра за прозрачност.

Тези санкции са високи, особено за малки граждански организации, местни инициативи, граждански, неформални групи. Комбинацията от високи, недиференцирани санкции и неясни критерии за задължение за регистрация е класически механизъм за смразяващ ефект, това би довело до самоограничаване от гражданско участие, за да се избегне риск от финансови и материални загуби. Така, на практика законът се оказва санкционен и то със сериозни финансови санкции на фона на широки дефиниции за „лобиране“ " и „субект на лобиране“. Много по-подходящо би било възприемане на модела на институциите на Европейския съюз, според който административната тежест на регулацията пада върху представителите на публична власт, а санкцията за субекта на лобиране при липса на регистрация би била единствено невъзможност за среща със съответния публичен орган.

VII. Неубедителна и противоречива предварителна оценка на въздействието

Предварителната оценка на въздействието не изпълнява функцията си на обективен и доказателствен инструмент за вземане на информирано законодателно решение. Тя страда от

вътрешни противоречия, липса на количествен анализ и формално третиране на ключови въпроси, включително административната тежест и въздействието върху основните права.

На първо място, налице е очевидно вътрешно противоречие относно административната тежест. В раздела за специфичните въздействия се посочва, че по отношение на физическите и юридическите лица „няма въздействие върху административните разходи“. В същото време в раздел 6.4 изрично се признава, че се „идентифицират въздействия, водещи до увеличаване на административната тежест“, но те се ограничават само и единствено до увеличаване на административната тежест на Сметна палата, а не на физическите и юридическите лица. Законопроектът въвежда задължителна регистрация, периодично деклариране и актуализиране на данни, вписване на конкретни „проекти“, както и санкционен режим при неизпълнение. Самата оценка дефинира административната тежест като разходи, произтичащи от задължения за предоставяне на информация, регистрации и декларации и свързаните с това разходи, наложени на предприятията, гражданския сектор, публичните власти и гражданите за спазване на юридическо задължение да предоставят информация на публичните власти или на частни лица за тяхната дейност или производства. Именно такива задължения се създават с проекта. Следователно твърдението, че не се предвиждат допълнителни административни тежести за физическите и юридическите лица, е фактически необосновано и логически несъстоятелно.

Оценката признава наличието на бюджетни разходи за създаване и поддържане на регистъра, но не отчита реалната регулаторна тежест, която ще бъде прехвърлена върху задължените субекти. Така административната тежест се представя като проблем единствено на държавния бюджет, без да се анализира ефектът върху организациите и физическите лица, които ще трябва да изпълняват новите задължения.

На второ място, липсва какъвто и да е реален количествен анализ (с изключение на прогнозна сметка с колко би се увеличил бюджета на Сметна палата за възнаграждения във връзка с новите правомощия). В оценката изрично се посочва, че за изчисляване на административната тежест са необходими данни за броя на задължените субекти, за средната работна заплата и за честотата на съответните действия. Въпреки това не се представя дори приблизителна оценка на броя на потенциално засегнатите лица, нито изчисление на времевия ресурс за регистрация и актуализация, нито прогноза за годишната административна тежест за една организация. Оценката дори признава ограничената налична информация относно изчисляването на тежестта, но въпреки това препоръчва приемане на варианта с приемане на закон. Това означава, че тежестта не е измерена, а е предположена.

На трето място, твърдението, че вариантът „не оказва въздействие по отношение на основните права“, е направено без какъвто и да е правен анализ. Не е разгледано въздействието върху свободата на изразяване, върху свободата на сдружаване или върху правото на участие в управлението. Не е анализиран смразяващият ефект от регистрационния режим и санкциите. При положение, че законът обвързва участието в комуникация с органите на властта с регистрационни и отчетни задължения, подобно категорично заключение за липса на въздействие върху основни права е методологически незащитимо.

Същевременно МСП-тестът е проведен формално, без да се анализира какъв ще бъде относителният ефект върху малките организации, местните инициативи и ограничените административни капацитети. Липсва оценка как новите задължения ще се отразят на малки

граждански организации с ограничен персонал и ресурс, които биха били принудени да отделят непропорционално голям дял от бюджета си за административно съответствие с въведения нов режим в законодателството.

VIII. Заключение и предложение

В заключение от изложеното, **настояваме още веднъж предложеният проект на закон да не бъде внасян за обсъждане в Министерския съвет**, а по преценка на министъра на правосъдието относно необходимостта да продължи работата по проект с такова съдържание да бъде върнат за отстраняване на съществените пропуски и проблеми, които са заложени в него, на етапа на работна група към Министерството на правосъдието.

Български институт за правни инициативи

Програма „Достъп до информация“

Център за изследване на демокрацията

Антикорупционен фонд

Български Хелзинкски комитет

Фондация Работилница за граждански инициативи

Институт за пазарна икономика