ДО

МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДОЦ. Д-Р АТАНАС СЛАВОВ

СТАНОВИЩЕ

на Фондация за върховенство на правото,
вписана в регистъра на ЮЛНЦ, воден от Агенцията по вписванията към министъра на правосъдието с ЕИК 207290177, със седалище и адрес на управление: гр. София, ж.к. Младост 2, бл. 226, вх. Г, ет. 8, ап. 91, представлявана
от Георги Бакьов - Директор, моб.: 0878440587, мейл: bakyov@gmail.com

Относно: Проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

Фондация за върховенство на правото е българска неправителствена организация в обществена полза, учредена и регистрирана в началото на 2023 г., чийто основни цели са:

1. насърчаване на демократичното управление и обезпечаване на ефективно гражданско участие в процеса на вземане на публични решения;

2. укрепване на националните и местните органи и институции в посока демократичност и правовост на тяхното функциониране в полза на гражданите;

3. установяване на справедлив, прозрачен, отчетен и устойчив нормотворчески процес в България и други.

Екипът на фондацията приветства обявения за обществена консултация проект на Концепция за регулиране на лобизма, целяща повишаване на прозрачността и отчетността на лобистката дейност в България. Считаме, че предложените промени представляват важна крачка към укрепването на демократичните процеси и осигуряването на по-добър диалог между гражданското общество и законодателните органи. С това тази политика има потенциала да насърчи, в контурите на гражданското пространство, да продължи да се развива чувството на отговорност към върховенството на правото и демокрацията.

Концепцията за регулиране на лобизма представлява експертен документ, в който са предложени пътища за неговото нормативно инструментализиране. Според класификацията на Методологията за стратегическо планиране в Република България, това не е стратегически инструмент, но е част от списъка на документи за целите на държавното планиране.

Документът има за цел да дефинира предметния обхват на обществените отношения в областта на лобизма и да структурира предложения за промени в нормативната уредба, така че тези отношения да бъдат уредени трайно и прозрачно. Проследени са хронологично проектите на законодателни актове, както и кои са програмните документи на международни организации и институции на Европейския съюз (ЕС), в областта и пр.

Добро впечатление прави изразената позиция в документа, че въпреки че определенията следва да бъдат съобразени с конкретния контекст, както „лобизма“, така и „лобистите“ следва да бъдат дефинирани стабилно, изчерпателно и достатъчно ясно, за да се избегне неправилно тълкуване и да се предотвратят пропуски. Радваме се да видим, че е обърнато внимание на важен момент, а именно, че опитът от други държави показва, че осигуряването на ефективни дефиниции продължава да бъде предизвикателство, дори в държавите с традиции в регулациите на тази дейност. Това се дължи на обстоятелството, че тези, които се стремят да по повлияят на процеса на изработване на политики, не са непременно „де факто“ лобисти.

В този смисъл, бихме могли да препоръчаме да бъде насърчено изготвянето на по-задълбочени проучвания за лобизма в националния контекст на Република България, като на първо време бъдат изоставени чуждите интелектуални конструкции, а предметът на регулацията бъде разгледан през призмата на националния модел и формата на държавно управление в страната. Намираме за задължително анализите да бъдат съпроводени с цялостна предварителна оценка на въздействието и широки обществени консултации, посветени въобще на идеите за въвеждане на института на лобизма у нас. Това е единственият правомерен начин да бъде взето обективно и обосновано решение каква да бъде бъдещата нормативна промяна – изцяло нов закон или изменения и допълнения във вече действащ такъв. Отделно, това ще способства да се извърши така необходимата прогноза какъв да е методът на регулация, с който да бъде подходено, а именно, до каква степен обществените отношения могат да бъдат оставени да се саморегулират или това ще се случва по нормативен път.

Нашите критични бележки са в няколко насоки. Началната част на приложението към Концепцията повтаря изцяло текстове от уебстраницата на Европейския парламент. Преповтарят се и други сайтове и европейски документи, на места без позоваване, като по този начин се разколебава достоверността на документа. Освен това, при сравнителноправния анализ изглежда не винаги са ползвани първични информационни източници като чужди нормативни актове, а са адаптирани доклади и статии. Това пряко може да засегне качеството и надеждността на законодателния процес, ако същите бъдат ползвани за позоваване.

Не можем да се съгласим докрай и с обстоятелството, че концептуалната основа на политиката за регулиране на лобизма технически следва да се аргументира с международен и европейски ангажимент. В действителност, един от основните и сочен като важен аргумент да се занимаем сега с лобизма, е че правната система на България не действа в състояние на вакуум. Страната ни е част от международната система. Република България е член и на ЕС. Инициативата ще хармонизира националното законодателство с международните и европейски стандарти. Това ще даде възможност за по-ефективно сътрудничество на международно ниво и ще спомогне за укрепването на принципите на добро и открито управление. Международните и европейските задължения на България може да поставят тази необходимост за регламентация на проблемната област, но по-подходящият международен сигнал би бил този, че работата в посока на регламентиране на лобизма е преди всичко една вътрешна, осъзната обществена необходимост. Не следва да се пропуска и фактът, че това е поредната инициатива в опит в тази посока.

Отделно, намираме, че въпросът за регулацията на лобизма далеч не се състои в регламентацията на пасивен правен феномен. Той не представлява просто поредна стъпка по възпиране на корупцията, какъвто комуникационен фрейминг започва да придобива. Всъщност, с приемането на ново законодателство за лобизма ще се намесим стремително в инфраструктурата от норми и инструменти, които определят как оправомощените да вземат решения лица занапред ще изпълняват своите функции по изготвяне на правила за поведение. Лобизмът представлява динамичен институт на трансакции на интереси и размяна на блага по релацията „суверен – държава“. А с потенциалната му бъдеща регламентация ще се намесим в регулирането относно регулирането. Лобизмът е влиятелен институт от широката и изключително деликатна област на нормотворчеството и с това надхвърля техническия характер на мярка за повишаване на интегритета и отчетността на лицата, заемащи публични длъжности.

Въз основа на нашите заключения, бихме могли да отправим няколко практически препоръки при полагането на бъдещите стратегически основи в тази област. На първо място, още преди да бъде дефиниран лобизмът и да се закрепи понятието легално, би бил полезно първо да се изясни, съществуват ли някакви подобни практики в България? Какво е тяхното систематично място в спектъра от форми на пряко участие на гражданите в процеса по вземане на решения, какъв е профилът на лицата, които го извършват, какви интереси защитават, а оттам би могло да се тества и какво е тяхното бъдеще в рамките на дадени предварително определени условия?

При условие че вече сме изяснили фактически има ли лобизъм в България и какви са неговите характер и потенциал, на следващо място трябва да проучим по-добре от къде да черпим информация и модели на регламентация. Източниците задължително следва да бъдат възможно най-релевантни и съобразени с националния ни контекст.

Паралелно, може да бъде препоръчано реализирането на различни аналитични задачи, като например, каква е динамиката на трудовия път на лицата, заемащи висши публични длъжности, каква би била прогнозата за тяхното трудово и служебно развитие, за да се прецени в каква степен може да се избегне т.нар. ефект на *„revolving doors”*[1].

Отделно, установено е, че лобизмът е по-ефективен в системи, където държавният апарат е раздробен на множество отделни и независими институции. Тази фрагментация създава сложни пътища и препятствия в процеса по вземане на политически решения, което може да компрометира прозрачността, а с това и да доведе до разрастване на неправомерните практики. В светлината на тези наблюдения, се предлага провеждането на анализ, който да помогне в разработването на по-ефективни стратегии за подобряване на институционалната прозрачност и отчетност.

Освен това, за да се гарантира баланс в процеса на вземане на решения, се препоръчва изследване на степента и ефективността на участието на гражданите в законодателния процес. Важно е да се определи колко значимо е действителното участие на гражданите във вземането на ключови решения на законодателно ниво и да се идентифицират най-добрите методи за осигуряване на това участие. Така, може да се укрепи демократичният процес и да се повиши влиянието на гражданското общество върху политическите решения.

Много важен план, в който следа да бъде разгледан лобизмът в България, е този за националната сигурност. В последните години ЕС нееднократно постави въпроса за рисковете на лобизма като мост на чуждестранно зловредно влияние. Исторически, това винаги е било тема за безпокойство и в национален план, а и още повече сега, като се вземе предвид повишаващият се потенциал на външните влияния, които могат да оформят вътрешните политики по начин, който може да не е в съответствие с най-добрите интереси на страната. В този ред на мисли, потенциална посока за анализ би била лобизмът да се разгледа през призмата на дезинформацията, хибридните атаки и намирането на инструменти, позволяващи във възможно най-висока степен проследимост на чуждестранното влияние и неговото финансиране.

Предвид гореизложеното,

Фондация за върховенство на правото изразява своята подкрепа за предложения проект на Концепция за регулиране на лобизма, подчертавайки значението на разширените аналитични изследвания и оценката на потенциалните въздействия от

[1] От английски език – „въртящи се врати“. С понятието се обозначават случаите, в които високопоставени държавни служители или политици преминават на работа в частния сектор, често в сектори, които преди са попадали в тяхната компетентност.

въвеждането на регулацията на лобистката дейност. Препоръчваме да се отделят допълнителни ресурси за проучвания с фокус върху строго националния контекст на Република България, за да се избегне приемане на стереотипни решения, които може да не са напълно приложими в нашата специфична обществена среда. Разглеждаме предложените дейности като ключови за правилното целеполагане на политиката и създаването на устойчиво и ефективно законодателство, което отговаря на уникалните нужди и предизвикателства пред нашата държава.

Освен това, подкрепяме идеята за активно включване на различни заинтересовани страни в процеса на обсъждане, за да се гарантира, че всички гласове и перспективи са взети под внимание, както и възприемането на балансиран и ефективен подход на регулиране в проблемната област.

Georgi Tihomirov Bakyov

Digitally signed by Georgi Tihomirov Bakyov
Date: 2023.12.18 12:07:05 +02'00'

гр. София **С уважение:……**

18.12.2023 г. гл. ас. д-р Георги Бакьов

Директор – Фондация за върховенство на правото