Проект!

МОТИВИ
КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

I. Причини, които налагат приемането на проекта на Закон за прозрачност и почтеност в управлението

Свободният и открит достъп на обществото до управлението в най-широк смисъл, включително до законодателната и изпълнителната власт, с оглед защита на легитимни интереси и цели, е съществен елемент от ефективното функциониране на демокрацията в съвременните общества.

Участието на гражданите в процеса на подготовка и вземане на управленски решения и формулиране на политики се осъществява чрез различни форми на представителство и начини на въздействие върху публичните власти. Важна част от средствата за въздействие върху вземането на решения е лобистката дейност, която у нас, а и в други държави, предизвиква подозрение и негативно отношение, като обикновено се свързва с корупционни практики. В действителност, лобирането пред публичните власти в полза на заинтересовани лица и групи при формулиране на политики и вземане на решения от оправомощените органи е позволена и полезна дейност, доколкото се извършва при равнопоставени условия и по прозрачен и почтен начин.

Именно за да се поддържа равнопоставеност в представителството на различните категории интереси – обществени, групови и частни, водеща тенденция сред страните-членки на Европейския съюз (ЕС) и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е прилагането на ясни правила за прозрачност на лобистката дейност и ангажимент на публичните институции да способстват за равнопоставената конкуренция на интереси в обществения живот. От тази гледна точка все по-нарастваща е необходимостта от изграждане на съвременна правна рамка на лобистката дейност в България, която да отчита водещите тенденции и наличните добри практики за регламентиране на прозрачността и публичността на лобирането като една от демократичните форми за представителство и постигане на правомерни обществени, групови и частни интереси.

За да се преодолее съществуващата негативна нагласа към думата „лобизъм“, в законопроекта като синоним се използва изразът „представителство на интереси“. По своята същност то е важен инструмент за противодействие на корупционните практики, тъй като, уредено по адекватен начин, препятства нерегламентираното и непроследимо въздействие върху оправомощените представители на публичната власт от заинтересовани участници (граждани, бизнес и др.). Уредбата на представителството на интереси има за цел да го легитимира като създаде правила за осъществяване на взаимодействие между заинтересованите граждани и организации и институциите по повод техни решения и конкретни политики. Основна отлика между прозрачното,

регулирано представителство на интереси по смисъла на настоящия законопроект и нелегитимното представителство на интереси или представителство на интереси при неравнопоставени условия е в публичността на аргументацията, проследимостта на контактите между представителите на интереси и представителите на публичната власт, видимостта на действителните аргументи и основания за взетите решения.

Прозрачното и регулирано представителство на интереси следва да се развива на основата на ясни процедури. Липсата на регламент не преустановява опитите за въздействие от заинтересовани организации и лица спрямо представителите на властта, а отнема възможността по законен начин да се осъществяват контактите между представителите на публичната власт и заинтересованите страни по повод теми от техен интерес, не позволява проследимост на процеса по вземане на решения и всъщност подстрекава нередностите във взаимодействието между гражданите и бизнеса, от една страна, и представителите на публичната власт, от друга.

Отсъствието на гаранции за прозрачност при взаимодействието между заинтересованите страни и държавните институции води до натоварване на понятието за лобизъм с негативно съдържание и до асоцииране му с корупция. Съответно със създаването на правила за легитимно представителство на интереси като начин за взаимодействие между заинтересованите страни по повод взимане на решения по теми от техен интерес и публичната власт ще се минимизират, препятстват корупционните практики и ще се преодолее негативният контекст на понятието. В този смисъл уредбата на представителството на интереси е практически антикорупционен инструмент, с който страната ни не само изпълнява конкретни предписания по пътя ни към присъединяване към ОИСР, но също така подобрява качеството на публичната среда чрез стимулиране на активно участие на гражданите и бизнеса по всички теми на публичния дневен ред.

В тази връзка проектът на Закон за прозрачност и почтеност в управлението има за цел да осигури прозрачност, равноправен достъп и ред, по който всички заинтересовани физически и юридически лица – представители на интереси, да изразяват мнение и да оказват въздействие в процеса на изработване на нормативни актове и на други актове, които имат значение за формулиране на основните насоки на обществено развитие.

II. Актуално състояние на държавната политика в областта на регулирането на лобистките дейности

Към настоящия момент в Република България не е налице законодателство, което регулира лобистките дейности по същество.

През последните 20 години темата се появява неколкократно в българския обществен и политически дневен ред. Могат да бъдат посочени следните законодателни предложения, подготвени с цел създаване на нормативна уредба за лобистките дейности:

- Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност със сигнатура № 254-01-66 от 23.07.2002 г.[1];

[1] https://parliament.bg/bg/bills/ID/10431

- Законопроект за публичност на лобистката дейност със сигнатура № 854-01-50 от 16.05.2008 г.[2];

- Законопроект за лобистката дейност със сигнатура № 853-16-13 от 24.10.2008 г.[3];

- Законопроект за публичност на лобизма със сигнатура № 554-01-53 от 19.03.2015 г. [4]

Посочените законопроекти не са приети от Народното събрание, като на интернет страницата на Народното събрание е достъпно информационно досие за тях.

Въпросът за регулиране на лобистките дейности е поставен отново на дневен ред с Плана за изпълнение на мерки в отговор на препоръките и посочените предизвикателства, съдържащи се в Доклада на Европейската комисия (ЕК) от 30 септември 2020 г. относно върховенството на закона за 2020 г., одобрен с Решение на Министерския съвет № 806 от 6 ноември 2020 г. В изпълнение на решението на Министерския съвет е сформирана работна група, която да проучи добрите европейски практики в областта на регулирането на лобизма и да изготви концепция за регулация на лобизма в съответствие с препоръките на ЕК и действащите международни стандарти на Съвета на Европа и ОИСР, която да послужи като основа за изготвяне на законопроект.

Проучването на добрите практики, разработването и обсъждането на концепция и предлагането на законодателни мерки за уреждане на лобистките дейности в Република България е заложено като мярка и в Пътната карта за изпълнение на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 – 2027 г.), приета с Решение № 235 на Министерския съвет от 19 март 2021 г. Нуждата от регулация на лобизма се констатира и в доклада за Република България от Петия кръг на оценка на Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа[5].

В годишните си доклади относно върховенството на закона за 2021 г. и 2022 г. Европейската комисия продължава да напомня, че в България все още липсва специална нормативна уредба в областта на лобирането. В третия Годишен доклад за върховенството на закона за 2022 г. по отношение на ситуацията в България, Комисията акцентира за липсата на конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контакти между длъжностните лица и лобистите. В този контекст е направена оценка за включването на ключови етапи[6] за регулиране на лобистките дейности в Националния план за възстановяване и устойчивост, като в резултат на това се очаква приемането на законодателни мерки.

---

[2] https://parliament.bg/bg/bills/ID/8383

[3] https://parliament.bg/bg/bills/ID/8471

[4] https://parliament.bg/bg/bills/ID/15283

[5] https://www.justice.government.bg/home/index/b077ecd1-b550-475b-836c-2e48b648efa8

[6] Съгласно чл. 2 от Регламент (ЕС) 2021/241 на ЕП и на Съвета от 12 февруари 2021 година за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост „ключови етапи и цели“ означава измерване на напредъка за постигането на дадена реформа или инвестиция, като ключовите етапи (milestones) са качествени постижения, а целите (targets) са количествени постижения. Ключовият етап „Влизане в сила на законодателни мерки за регулиране на лобистки дейности“ е част от Реформа C10.R2: Противодействие на корупцията.

В НПВУ е предвидено законодателните мерки за регулиране на лобизма да се базират на добри практики от другите европейски държави, като съгласно подписаните между България и ЕК оперативни договорености за отчитане на изпълнението на етапа, следва да бъде приложено и копие на Концептуална бележка на добрите практики на други държави членки за регулиране на лобистки дейности.

III. Подготовка на Концепция за регулирането на лобистките дейности в Република България

В изпълнение на поетия ангажимент в процеса по присъединяване към ОИСР за осигуряване на съответствие на националното законодателство с Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането (OECD/LEGAL/0379) и в изпълнение на мярка „Влизане в сила на законодателни мерки за регулиране на лобистки дейности“ (Q4/2023), стълб „Справедлива България“, компонент „Бизнес среда“, от Националния план за възстановяване и устойчивост (одобрен с Решение № 203 от 7 април 2022 г. на Министерския съвет), в рамките на работна група в Министерството на правосъдието, е изготвен проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности.

Проектът на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България е публикуван за обществени консултации на интернет страницата на Министерството на правосъдието и на Портала за обществени консултации за периода 17.11.2023 г. – 18.12.2023 г. В хода на обсъждането са проведени консултации с ЕК и ОИСР с цел идентифициране на подход за регулиране на лобистките дейности, съобразен с националния контекст.

Проектът на Концепция е утвърден от министъра на правосъдието през м. юли 2024 г., като се цели да се дефинира предметния обхват на обществените отношения в областта на лобирането и те да бъдат уредени трайно и прозрачно с установени правила.

Със заповед на министъра на правосъдието, съставът на работната група е актуализиран, а дейността – фокусирана върху подготовката на законопроект, с който да бъде намерен балансиран подход, отговарящ както на препоръките на ОИСР и ЕК, така и на постъпилите становища.

IV. Проектът на Закон за прозрачност и почтеност в управлението създава правна уредба в следните направления:

Дефиниране на понятията

- **Представителство на интереси:**

В съответствие със стандартите на ОИСР с настоящия законопроект е възприето разбирането, че представителството на интереси е всяка устна или писмена комуникация адресирана до:

- Народното събрание, народните представители, експертите и съветниците към парламентарните комисии и парламентарните групи;

- президента и вицепрезидента на Република България, техните съветници и секретари;

- Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите и членовете на политическите кабинети, включително съветниците и експертите към тях;

- областните управители, кметовете, кметските наместници, председателите на общински съвети и общинските съветници, ръководителите и членовете на други публични институции, които имат правомощия да приемат или издават нормативни и общи административни актове, която се осъществява в полза на обществени, групови или частни интереси, с цел оказване на влияние при вземането на решения относно

създаването, изменението и съдържанието на нормативните актове, общите административни актове, стратегически планове, програми и други документи с такава характеристика – национални или на Европейския съюз, както и относно други актове, предвидени в закон.

Със законопроекта се прави важното уточнение, че за представителство на интереси не се смята устна или писмена комуникация с посочените органи от страна на лица, заемащи публична длъжност, при осъществяване на правомощията им, както и осъществявана от физическо лице в полза на свой частен интерес.

- **Представител на интереси или заинтересовано лице:**

Представител на интереси или заинтересовано лице е всяко физическо или юридическо лице, включително негов клон, независимо от правната му форма, което в защита на обществен, групов или частен интерес се стреми да окаже влияние на изброените по-горе органи и лица.

В дефиницията за представители на интереси се включват и групи от лица, изразяващи свой групов или обществен интерес, или частен интерес на някой от членовете.

Не могат да бъдат представители на интереси лицата, които са адресати на представителство на интереси 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. Не могат да бъдат представители на интереси служителите в администрациите на адресатите за времето докато изпълняват съответната длъжност.

- **Органи и лица, пред които се осъществява представителство на интереси:**

Кръгът от органи и лица, пред които се осъществява представителство на интереси е определен въз основа на правомощията им за подготовка, издаване или приемане на нормативни актове, общи административни актове, стратегически планове, програми и други документи с такава характеристика – национални или на Европейския съюз, както и на други актове, предвидени в закон.

В тази връзка, като органи и лица, пред които се осъществява представителство на интереси са определени Народното събрание, народните представители, експертите и сътрудниците към парламентарните комисии и парламентарните групи; президента и вицепрезидента на Република България, техните съветници и секретари; Министерския съвет, министрите, заместник-министрите и членовете на политическите кабинети, включително съветниците и експертите към тях; областните управители, кметовете, кметските наместници, председателите на общински съвети и общинските съветници, както и ръководителите и членовете на други публични институции с нормотворчески функции.

- **Принципи**

Предвижда се, че представителството на интереси се осъществява при спазване на принципите на откритост, прозрачност, отчетност, добросъвестност и почтеност, като значението и приложното поле на всеки от тях е очертано.

Проектът изисква съобразяване с тези принципи не само от страна на представителите на интереси, но, дори в по-голяма степен, от публичните институции, които имат задължението да осигурят открит и лесен достъп до обсъжданите актове, възможност за даване на становища по тях и отчитането им в работата по проектите.

Според новите законодателни положения, личните срещи с представители на интереси ще се отразяват в календари за срещи на лицата, пред които се осъществява представителство на интереси. Календарите на срещите ще са свързани с регистъра за прозрачност. Всеки орган и лице, пред което се осъществява представителство на интереси следва да поддържа календар за проведените срещи с представители на интереси на страницата на съответната институция в интернет, в който се отразява датата на срещата, присъствалите лица, обсъжданата тема. Когато срещите по даден въпрос са повече от една, се описват всичките, като се посочва пореден номер на срещата.

- **Законодателен отпечатък:**

В съответствие със стандартите на ОИСР важно проявление на принципите на прозрачност и отчетност е създаването на законодателен отпечатък - проследяване, документиране и оповестяване на основните външни интервенции от началото до края на процеса по изготвяне на нормативните и други актове, уредени в чл. 3, ал. 1 от проекта.

- **Регистър за прозрачност:**

За осигуряване на прозрачност в процеса на вземане на решения със законопроекта е предвидено създаването на Регистър за прозрачност.

На вписване в регистъра подлежат представителите на интереси само ако осъществяват представителство на интереси редовно по занятие; представителството на интереси се осъществява по търговски начин за трети лица или е възложено срещу възнаграждение.

За яснота е предложена дефиниция на осъществяване на представителство на интереси редовно по занятие, а именно осъществяване на поне девет контакта с лице по чл. 5, ал. 1, проведени от едно физическо лице или от различни лица за едно юридическо лице, за период от три месеца. Уточнява се, че адресирането на изявление до повече от едно лица се смята за един контакт.

Със законопроекта са предвидени изключения от изискванията за вписване в Регистъра за прозрачност с цел да не бъдат ограничавани конституционно гарантирани права.

Вписването в регистъра се извършва самостоятелно, като не е предвидена проверка на редовността на вписаните обстоятелства, нито издаване на документ, удостоверяващ вписването. Това действие е важно проявление на принципа на добросъвестност и почтеност. Лицата предприемат в писване, когато сами преценят, че предпоставките за това са налице.

В регистъра се посочват ограничени по обем данни са самите лица, за кръга на интереси, които представляват, дали са ангажирани от друг. Юридическите лица дават информация и за броя на лицата, които работят за тях като представители на интереси.

Вписват се и отделните проекти, по които работи съответният представител на интереси, с кого влиза в комуникация, като не се посочва всеки контакт, а само общият им брой.

Предвижда се представителят на интереси да посочи в годишния си доклад за дейността и във финансовите отчети сумата, изразходвана за представителство на интереси и нейните източници.

С вписването в регистъра, представителят на интереси ще има право да получава информация от лицата и органите за подготвяни проекти на нормативни актове в посочени в регистъра области на интерес за лицето; да бъде канен за участие в работни групи за изготвяне на проекти за нормативни актове, срещи и други форуми в областите на интерес; 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.

Регистърът ще осигурява възможност за извършване на справки.

- **Приемане на етични правила/правила за поведение:**

Със законопроекта се предвижда в съответствие с принципа на добросъвестност и почтеност, представителите на интереси и техните адресати да действат по начин, който отговаря на най-високите стандарти за професионализъм и в съответствие с етичните правила за осъществяване на представителство на интереси.

Предвиден е шестмесечен срок от влизането в сила на закона, в който Народното събрание, Министерският съвет, президентът и общинските съвети да приемат етични правила за осъществяване на представителство на интереси.

- **Орган, който е оправомощен да поддържа регистър, да упражнява контрол и да налага санкции при нарушения:**

Със законопроекта като подходящ орган, към който да бъде създаден регистърът за прозрачност е предвидена Сметната палата, а на нейния председател са възложени функции по контрол на лицата, занимаващи се с представителство на интереси.

Основа за това решение дава не само високата степен на независимост и обществено доверие в Сметната палата, но и успешното изпълнение от нейна страна на сходни функции, възложени с други специални закони, напр. Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (отм.), Изборния кодекс, съгласно който Единният публичен регистър на партиите, коалициите и инициативните комитети се създава в Сметната палата.

За нарушение на задълженията, свързани с вписване в регистъра, са предвидени административни наказания, които ще се налагат от председателя на Сметната палата или определени от него длъжностни лица. Като се отчита, че уредбата на представителство на интереси е напълно нова за нашето общество и е необходимо време за нейното осмисляне и приемане, е предвидено, че през първата година от прилагане на закона няма да бъдат налагани предвидените в него санкции.

V. Цели, които се поставят с приемането на проекта на Закон за прозрачност и почтеност в управлението:

1. Укрепване на общественото доверие към публичната власт, посредством осигуряването на стандарти и процедури, които гарантират прозрачност и отчетност при вземането на решения;

2. Регламентиране на прозрачността и публичността на представителството на интереси като една от демократичните форми за представителство и постигане на правомерни обществени, групови и частни интереси;

3. Подобряване качеството на публичната среда чрез стимулиране на активно участие на гражданите и бизнеса по всички теми на публичния дневен ред;

4. Улесняване на достъпа до процесите по формулиране политики чрез осигуряване на прозрачност в процеса на вземане на решения.

Съгласно Програмата за управление на Република България за периода 2025 г. - 2029 г., приета с Решение № 91 на Министерския съвет 24 февруари 2025 г., сред основните приоритети в управлението на страната е гарантиране на демократичния правов ред и защита на парламентарната демокрация - укрепване на институциите и освобождаването им от корупционно влияние чрез провеждане на антикорупционна политика и реформи в правосъдната система, гарантиране на честни и свободни избори, отстояване на стандартите за защита на човешките права и международния правов ред.

В съответствие с това, в сектор „Правосъдие“ е формулирана специфична цел „Създаване на правила и стандарт за лобизма, в т.ч. и осигуряване на прозрачност и почтеност в лобирането“. Изготвянето на проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението е в изпълнение на така поетия ангажимент.

VI. Очакваните резултати от прилагането на закона са:

1. Повишено доверие в процесите по формулиране политики чрез осигурена прозрачност в процеса на вземане на решения;

2. Насърчаване на активното участие на гражданите и бизнеса по всички теми от публичния дневен ред;

3. Улеснен достъп до процесите по формулиране политики чрез осигуряване на прозрачност в процеса на вземане на решения.

VII. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

За прилагане на новата правна уредба е необходимо да се осигури финансиране за изграждане на регистъра за прозрачност и за неговото функциониране. Предложеният проект на нормативен акт води до въздействие върху държавния бюджет.

VIII. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз и други изисквания

Проектът на Закон за прозрачност и почтеност в управлението не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.