РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
e-mail:arch@vas.bg

Изх. № 193

Дата: 25.02.2026 г.

ДО
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

С Т А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
представляван от председателя –
адв. Стефан Марчев

относно:
Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението

УВАЖАЕМИ Г-Н МИНИСТЪР,

На 29.01.2026 г. на електронната страница на Министерския съвет - Портал за обществени консултации, е качен проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението, с който се цели да бъде удовлетворена нарастващата 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. И макар и предложената уредба на представителството на интереси да 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, то използването на твърде общи формулировки в законопроекта

относно персоналния обхват на същия, но и не само, води до неудържимия извод за неговата приложимост, включително към адвокатурата и нейните структури, които се оказва да осъществяват представителство на интереси по смисъла на чл. 3 от законопроекта. И като резултат се вменява задължение за вписване в нарочен регистър, при това под угрозата на налагането на имуществени санкции, на образувания, на които самата Конституция възлага да подпомагат гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси, което пък по дефиниция изключва възможността за лобиране в полза на определени частни интереси, респективно на субекти на правото, по отношение на които съществува законово задължение за даване на становище по проекти за нормативни актове и отправяне на предложения за усъвършенстване на законодателството, какъвто например е случаят с правомощието вменено на Висшия адвокатски съвет с чл. 122, ал. 1, т. 11 от ЗА. Затова, въпреки общата положителна оценка относно предложения проект, то би следвало да бъдат направени редица изменения с цел прецизиране на някои от формулираните нормативните текстове, за да не се стигне до положение, в което концепцията за прозрачност, заложена в законопроекта, влиза в противоречие с вече съществуващи специални правила и бива реализирана с цената на загубен интегритет и равенство.

I. Становище по конкретни предложения в проекта, които касаят адвокатурата.

1. Процесът по подготовка и издаване на нормативни актове е регламентиран със ЗНА, а така и с Указ № 883 ОТ 24.04.1974 Г. за прилагане на закона за нормативните актове, като по изрично предписание на чл. 26, ал. 2 ЗНА процесът по изработване на проект за нормативен акт винаги е съпроводен от обществени консултации с гражданите и юридическите лица. Същевременно с предложения законопроект в някаква степен с чл. 3, ал. 1, който дефинира представителството на интереси, биват създадени допълнителни условности по отношение провеждането на подобни обществени консултации, каквито ЗНА не поставя. Оттук и е спорно доколко е възможно „дорегламентиране“ на процеса по изработване на нормативен акт със закон, различен от ЗНА.

1. 1. Отвъд това, изборът на критерии в чл. 3 от проекта за определяне дали е налице представителство на интереси, или не по смисъл на законопроекта се предвижда да се осъществява въз основа на една твърде банкетната формулировка, а именно: „*Представителство на интереси по смисъла на този закон е всяка устна или писмена комуникация с лице по чл. 5, осъществявана в полза на обществени, групови или частни интереси, с цел оказване на влияние при вземането на решения относно създаването, изменението и съдържанието на:*

1. нормативните актове;

2. общите административни актове;

3. стратегически планове, програми и други документи с такава характеристика -национални, на Европейския съюз или на международни организации, в които Република България участва;

4.други актове, предвидени в закон

Така възприетата дефиниция е твърде обща и би създала несигурност, тъй като ще се окаже, че преценката кога определена комуникация е насочена към оказване на влияние при вземането на решения относно създаването, изменението и съдържанието на НА и други актове, предвидени в закон, е изключително фактически обусловена.

2. На следващо място, с чл. 3, ал. 2 изрично са посочени изключенията от приложното поле на предложения законопроект, като се казва, че не е представителство на интереси по смисъла на този закон комуникацията, която се осъществява с лице по чл. 5 от: 1. лица, заемащи публична длъжност, при осъществяване на правомощията им; 2. публични органи, когато осъществяват своите правомощия по закон; 3. физическо лице, действащо в личното си качество и в личен интерес.

2.1. Изчерпателното изброяване в случая обаче има за последица включването на адвокатите, адвокатските дружества, адвокатските колегии и Висшият адвокатски съвет в приложното поле на закона, което е в разрез с принципа за независимост на адвокатурата, със задължението за лоялност и задължението да се действа в най-добрия интерес на клиента, а така и противоречи на чл. 122 ЗА, който изрично оправомощава Висшият адвокатски съвет да дава становище по проекти за нормативни актове и прави предложения за усъвършенстване на законодателството. В тази връзка следва да се посочи, че при упражняване на адвокатската професия, ако адвокат в защита на най-добрия интерес на своите клиенти, осъществи комуникация с лица по чл. 5 от проекта, което по съществото си е част от упражняване на адвокатската професия, то би излязло, че същият лобира за своя клиент и следва да бъде регистриран в нарочния регистър по чл. 12. Това на свой ред може да се окаже в разрез с конфиденциалността на връзката адвокат – клиент. Същите аргументи важат и по отношение на адвокатските дружества и обединения. Ясният конфликт между правилата, включително за професионална етика и задълженията на адвоката, следващи от доверителната връзка на последния с клиента, налага адвокатите, адвокатските дружества и обединения да бъдат изрично изключени от приложното поле на законопроекта. Аргумент в тази насока е и обстоятелството, че опитите на редица национални юрисдикции в ЕС за налагане на регулационната рамка, целяща създаване на прозрачност в материята на лобизма

или представителството на интереси срещат сериозен и оправдан отпор от страна на адвокатските гилдии в Европа[1]. В този смисъл, при изготвяне на настоящия проект не са взети предвид два значими въпроса, а именно: дали лобирането - представителството на интереси включва предоставянето на правни съвети и изготвянето на становища, отправени до лицата по чл. 5 от проекта от страна на адвокати и адвокатски дружества и обединения и дали не е налице необходимост да бъде създадено изключение от предложената регулация за „правни съвети“. В глобален план не са прецедент случаите, в които адвокатската дейност е изрично изключена от понятието за лобиране. Така чл. 2 от австрийския закон за лобирането предвижда, че дейността на адвокатските кантори не може да се счита за лобиране и следователно е изключена от обхвата на закона[2]. Отделно от това, съгласно чл. 4 от Interinstitutional agreement изрично е предвидено изключение и неприложимост на концепцията за представителство на интереси, когато става дума за извършване от адвокати и адвокатски дружества на професионални правни услуги по консултиране и даване на съвети, включително изготвяне на становища и комуникация с публични органи, ангажирани в процеса на нормотворчество

2.2. На следващо място, заложеният в чл. 3, ал. 1 от проекта персонален обхват на предложената нормативна рамка, без изрично изключване на отделните адвокати, адвокатските дружества и обединения, адвокатските колеги и Висшия адвокатски съвет, предпоставя потенциален конфликт между възприетите в законопроекта разрешения и етичните правила, съдържими в Етичен кодекс на адвоката, в чиято основа е доверителната връзка адвокат – клиент. И това е обяснимо, доколкото адвокатът трябва да служи както на интересите на правосъдието, така и на законните интереси и права на физическите и юридическите лица, които са му поверени да отстоява и защитава (чл. 1, ал. 1 от Етичния кодекс на адвоката). В това отношение пример са множеството изменения на опционните правила, създадено от American bar association с цел съвместяването на етичните правила и изискванията на професионалната етика с регулацията на лобизма, които вменяват задължение на адвоката за разкриване представителство на интереси само на по-скоро доброволен принцип, обусловен от преценката за наличие на необходимост (тоест, осъществяване на дейност, която може да се схване като лобистка) от разкриване на подобна информация, при това с предварително уведомяване на

[1] Вж. Korkea-aho, E. Are lawyer-lobbyists answerable to ‘a higher authority’? Bar association rules as lobbying regulation in the EU and the USA. Int Groups Adv 11, 569–589 (2022). https://doi.org/10.1057/s41309-022-00169-w.

[2] Вж.Sickinger, H. 2011. Transparenz und/oder Korruptionsbekämpfung? Lobbyingregister und die weiteren notwendigen Schritte. In Politikberatung in Österreich. Herausforderungen – Strategien—Perspektiven, ed. F. Thierry. Vienna, Austria: Braumüller.

съответния клиент[3]. Като не трябва да се забравя, че в САЩ стриктните задължения за лобистите при разкриване на информация за целите и бюджета на своята дейност отчитат определени културно - политически особености в съчетание с последователната тенденция адвокатски фирми да се занимават по занятие с лобизъм[4].

За сравнение, през 2016 г. Council of Bars and Law Societies of Europe потвърди официалната си позиция, че задължителната регистрация в нарочен регистър относно представителството на интереси следва да подлежи на изключения по с оглед спецификата на адвокатската професия, и не само, като е направено и уточнение, че задължението на адвоката да предоставя информация в публичен регистър на лицата, представляващи определени интереси, може да влезе в противоречие с неговите/нейните задължения съгласно правилата за адвокатска тайна и конфиденциалност на отношението адвокат клиент[5]. Всички тези съображения би следвало да намерят място в предложения проект, респективно с оглед спазване принципа на самоуправление на адвокатурата, би било удачно регламентацията на възможна лобистка дейност от страна на адвокати и адвокатски дружества и обединения да бъде предоставена за вътрешна регламентация. Не на последно място следва да се посочи и че в проект на Закон за публичност на лобистката дейност (854-01-50/16.05.2008) изрично в чл. 5 от проекта с казва, че не се смята за лобистка дейност осъществяването на контакти с органите и лицата по чл. 2 от адвокати, адвокатски сдружения и адвокатски дружества при и по повод упражняване на адвокатската професия.

3. На следващо място, възприетата в чл. 4 от проекта дефиницията за представител на интереси, според която: "*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",* е дотолкова широка и бланкетна, че в нея попадат включително образувания, които по закон има правото и задължението да дава становище по проекти за нормативни актове и да правят предложения за усъвършенстване на законодателството. Такъв е случаят с Висшия адвокатски съвет, който се оказва да е задължен от специалния закон – Закона за адвокатурата, да бъде

---

[3] Вж. Ross, Thomas. 2009. Ethics Law and the Lawyer/Lobbyist. In The Lobbying Manual. A Complete Guide to Federal Lobbying Law and Practice, ed. William W. Luneburg, Thomas M. Susman and Rebecca H. Gordon, 689–715. American Bar Association: ABA Publishing.

[4] Browne, Steven A. 1995. The constitutionality of lobby reform: Implicating associational privacy and the right to petition the government. William & Mary Bill Rights Journal 4 (2): 717–752.

[5] Вж. https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/EUROPEAN_TRANSPARENCY_REGISTER/ETR_Position_papers/EN_ETR_20160520_CCBE_response_to_the_Public_Consultation_on_a_proposal_for_a_mandatory_Transparency_Register__TR_.pdf.

представител на интереси, макар и да става дума за обществения интерес от обезпечаване на справедливи и конституционозаконосъобразни нормативни актове, а така и като гаранция, че нормотворческият процес се основава на принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност – чл. 26, ал. 1 от ЗНА. При това положение едва ли е оправдано включването на обществения интерес като критерий за осъществяване на представителство на интереси, доколкото в основата на лобизма в крайна сметка е обслужването на частен интерес. В това отношение може да се каже, че Проект на Закон за публичност на лобизма (654-01-118/10.08.2006) предлага доста по-добра и прецизна дефиниция на лобистката дейност, определяйки я като всяко действие, извършвано срещу заплащане в полза на трети лица, осъществявано с разрешени от закона средства, имащо за цел оказване на влияние върху органите на държавна власт и на местно самоуправление при осъществяване на правомощията им в представяне и защита на интересите на тези лица. В тази връзка би следвало от определението за представител на интереси да отпаднат случаите, в които се цели защита на широко разпознаваем обществен интерес, а вероятно и да се помисли за придаване правно значение изключително на извършването на подобен тип дейности срещу заплащане. Това е така, тъй като лобирането е онази част от процеса на застъпничество в полза на определени интереси, която е насочена изцяло към въздействие върху държавните институции при вземането на управленски решения на законодателно или административно ниво. Оттук и се вижда, че в основата на представителството на интереси стои индивидуалното конституционно право на всеки гражданин да отправя петиции и предложения до държавните органи (чл. 45 от Конституцията на Република България). Когато обаче такава дейност се осъществява от името на друго лице срещу заплащане[6] или пък от страна на юридически лица (търговски дружества, бизнес асоциации, неправителствени, съсловни и други организации), тя следва да се осъществява на базата на нормативно установени принципи и правила за информиране на обществеността от страна на държавните институции. Тъкмо по този начин се създават допълнителни гаранции за разширяване на прозрачността в управлението и за ограничаване на корупционните практики.

3.1. В допълнение би следвало изрично от дефиницията за представителство на интереси в чл. 3 от законопроекта да бъдат изключение случаите, в които разработване на предложения за усъвършенстване на законодателството и на проекти за нормативни актове се случва по направено

[6] Върху заплащането пада акцентът и в дефиницията, дадена в ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПУБЛИЧНОСТ НА ЛОБИЗМА (554-01-53/19.03.2015), достъпен на http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/15283/.

нарочно искане от страна на органите по чл. 5 от проекта. По този начин няма да се стигне до неудържимата ситуация, в която Висшият адвокатски съвет или адвокатска колегия се оказват задължени да се впишат в регистъра на представителите на интереси по чл. 12, давайки становище по законопроект, било в рамките на законовите си правомощия или по нарочно искане от страна на компетентния орган. В предложения проект подобно правило съдържа чл. 13, ал. 3, т. 3, според която не подлежат на регистрация лицата, които по документирана покана от орган по чл. 5 предоставят информация или експертно мнение, която формулировка е по-непрецизна в сравнение с горе предложената. Да не говорим, че чисто систематично би следвало изключенията от персоналния обхват на закона да са в съответните разпоредби, които се занимават с този въпрос, а именно чл. 3 и чл. 4 от проекта.

4. Съгласно чл. 10, ал. 3 от проекта, 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. Това правило би било напълно неприложимо по отношение на адвокатурата, доколкото би се оказало, че всяко становище, което може да се дефинира като представителство на интереси, следва да бъде одобрено предварително от висшия орган на адвокатурата, а именно Общото събрание на адвокатите от страната (арг. от чл. 111, ал. 1 ЗА), което обаче се свиква веднъж годишно.

5. Налице е и несъгласуваност между изискването в чл. 12 от проекта за вписване в нарочен публичен регистър, което разчита на преценката на подлежащото на вписване лице и правилата налагащи административно наказателна отговорност при липса на вписване. Според мотивите на проекта 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. В тази връзка и се изтъква, че лицата предприемат вписване, когато сами преценят, че предпоставките за това са налице. Едновременно с това в чл. 21 и сл. от проекта е предвидено, че 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. Видимо е налице определено противоречие, доколкото се оказва, че се санкционира неправилната преценка на определено лице, макар и да се афишира, че вписването в регистъра било последица единствено от преценката на конкретния субект, че са налице предпоставки за вписване. В този смисъл се получава нещо като принудителна доброволност на вписването, което очевидно е неудържимо. В тази връзка и би следвало с оглед предвидената задължителност на вписването, която е

обезпечена с имуществени санкции и глоби, да се въведат по-конкретни критерии, при чието наличие следва да се осъществи вписване.

6. Известни възражения повдига и текстът на чл. 13, ал. 1 от проекта, според който: *На вписване в Регистъра подлежат представителите на интереси по смисъла на чл. 4, ако:*

1. осъществяват представителство на интереси редовно по занятие;

2. представителството на интереси се осъществява по търговски начин за трети лица или

3. представителството на интереси е възложено срещу възнаграждение

В Допълнителна разпоредба изрично е казано, че: *§ 1. По смисъла на този закон: 1. „Осъществяване на представителство на интереси редовно по занятие“ означава осъществяване на поне девет контакта с лице по чл. 5, проведени от едно физическо лице или от различни лица за едно юридическо лице, за период от три месеца. Адресирането на изявление до повече от едно лица се смята за един контакт.*

2. „По търговски начин“ означава, че обемът на представителството на интереси е такъв, че изисква специална организация, както и ангажиране на допълнителни материални и човешки ресурси за осъществяването й. Спорно е доколко е удачен възприетият количествен критерий и дали наистина прокламираните в мотивите към проект съображения, а именно да се създаде регламентация на прозрачността и публичността на представителството на интереси като една от демократичните форми за представителство и постигане на правомерни обществени, групови и частни интереси, ще бъдат постигнати като лобистката от не-лобистката дейност бъде разграничена единствено въз основа на броя осъществявани контакти с лицата по чл. 5 от проекта. Отделно от това, едва ли може да се оцени положително и заимстването на критерия от ТЗ за организация на делата по търговски начин, който не само че подлежи на конкретна, при това фактическ преценка, но има отношение и към определянето на едно физическо лице като търговец, а не като представител на интереси. А и в системна връзка с правилото на чл. 15 от проекта, което предвижда, че лицата предприемат вписване, когато сами преценят, че предпоставките за това са налице, то това би означавало самите представители на интереси да трябва да преценяват дали осъществяват представителство на интереси по търговски за трети лица начин, респективно редовно и по занятие, което би създало сериозна правна несигурност.

7. Недостатък на предложения проект е и административната тежест, която се възлага върху задължените лица, които следва на основание чл. 15 от проекта да извършва лично съответните вписвания. Възниква и въпросът със защитата на лични данни, включително ЕГН на физически лица, които следва по арг. от чл.

14 от проекта да бъда вписвани в регистър, който обаче по арг. от чл. 18, ал. 3 е със свободен публичен достъп до информацията в машинночетим отворен формат.

8. Правилото на чл. 17, ал. 1, т. 3, което дава право на вписаните в регистъра по чл. 12 лица да получава разрешения от държавни или общински органи и институции за достъп до обсъждания по въпроси, свързани с неговите обявени интерес, е напълно неразбираемо и ненужно с оглед гарантираната от ЗНА възможност процесът по изработване на проект за нормативен акт винаги да бъде съпроводен от обществени консултации с гражданите и юридическите лица.

ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:
АДВ. СТЕФАН МАРЧЕВ

STEFAN NIKOLAEV MARCHEV
Digitally signed by STEFAN NIKOLAEV MARCHEV
Date: 2026.03.02 12:33:26 +02'00'