МОТИВИ

КЪМ ПРОЕКТА НА НАРЕДБА ЗА РЕГИСТЪРА ЗА ПРОЗРАЧНОСТ

1. Причини, които налагат издаването на предложения проект на Наредба за регистъра за прозрачност

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 (НПВУ), одобрен с Решение № 203 от 7 април 2022 г. на Министерския съвет, бе приет Закон за прозрачност при представителство на интереси (ЗППИ) от 51-вото Народно събрание на 19 март 2026 г. и обнародван в „Държавен вестник“, бр. 30 от 27 март 2026 г.

Новата законодателна уредба има за цел да осигури прозрачност на контактите с представителите на публичната власт, 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 определянето на основните насоки на обществено развитие, както и осигуряване на широка представителност при формулирането на политики, засягащи голям кръг лица.

За осигуряване на прозрачност в процеса на вземане на решения в чл. 19, ал. 1 ЗППИ е предвидено създаването на Регистър за прозрачност към Сметната палата като основен инструмент за осъществяване на целта на закона. На вписване в Регистъра подлежат представители на интереси, които осъществяват представителство на интереси редовно по занятие; представителството на интереси се осъществява по търговски начин за трети лица, или е възложено срещу възнаграждение. Предвидени са и изключения от изискванията за вписване в Регистъра за прозрачност с цел да не бъдат ограничавани конституционно гарантирани права или права, произтичащи от закон или международен договор – част от вътрешното право на страната по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията а Република България.

Законът за прозрачност при представителство на интереси предвижда вписването в Регистъра да се извършва самостоятелно по електронен път, като регистрацията не подлежи на одобрение от служител на администрацията. Това действие е важно проявление на принципа на добросъвестност и почтеност. Лицата предприемат вписване, когато сами преценят, че предпоставките за това са налице. За улесняване на процеса на проверка на подадените данни за лицата законът изрично урежда възможността за автоматичен обмен на данни между Регистъра за прозрачност и регистър БУЛСТАТ, търговския регистър и регистъра на

юридическите лица с нестопанска цел, единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН) и единния регистър за чужденци по чл. 54, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България, при спазване на принципите на оперативна съвместимост.

В Регистъра се посочват ограничени по обем данни за самите лица, за кръга на интереси, които представляват, и за това дали представителството се осъществява срещу заплащане, или безплатно. Юридическите лица предоставят информация и за броя на служителите, които работят за тях като представители на интереси.

В чл. 8, ал. 5 ЗППИ се предвижда също личните срещи с представители на интереси да се отразяват в календара за срещи на органа или лицето по чл. 5, който е свързан с Регистъра за прозрачност.

Регистърът ще осигурява възможност за извършване на справки чрез търсене по конкретни индивидуални идентификационни данни и ще осъществява обмен на данни с интернет страниците на органите и лицата по чл. 5 ЗППИ, Портала за обществени консултации, поддържан от Министерския съвет, и интернет страницата на Народното събрание, на която се публикуват предложенията по внесените законопроекти, при спазване на принципите на оперативна съвместимост.

Съгласно разпоредбата на чл. 19, ал. 3 ЗППИ редът за вписване, заличаване и удостоверяване на факти и обстоятелства в Регистъра се определя в наредба, издадена от министъра на правосъдието, съгласувано с председателя на Сметната палата и министъра на електронното управление[1]. В чл. 8, ал. 6 ЗППИ е предвидено със същата наредба да се определят условията и редът за поддържане на календарите за срещи, включително изискванията относно формата на данните и автоматизирания обмен с Регистъра за прозрачност.

2. Предлагана правна уредба в проекта на Наредба за Регистъра за прозрачност

Структурата на проекта на Наредба за Регистъра за прозрачност (проекта на Наредба/Наредбата) е обособена четири подразделения – три глави, съответно: „Общи положения“, „Вписване в Регистъра“ и „Календар за срещи“, и заключителни разпоредби.

В глава първа „Общи положения“ се регламентира обхватът на Наредбата, която в съответствие със законовата делегация урежда реда за вписване, заличаване и удостоверяване на факти и обстоятелства в Регистъра за прозрачност (Регистъра), условията и реда за поддържане на календарите по чл. 8, ал. 5 от ЗППИ, включително изискванията относно формата на данните и автоматизирания обмен с Регистъра. Предвижда се създаването, воденето и поддържането на Регистъра да се осъществява от Сметната палата в съответствие с изискванията на чл. 4а от Закона за електронното управление, като достъпът до Регистъра ще се осъществява чрез информационна система на интернет страницата на Сметната палата. На края на глава първа се съдържат разпоредби, свързани със защита на личните данни, съобразно

[1] С оглед на промяната в структурата и състава на Министерския съвет съгласуването на проекта ще се извърши с министъра на иновациите и дигиталната трансформация.

изискванията на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ, L 119/1 от 4 май 2016 г.) и на Закона за защита на личните данни.

В глава втора „Вписване в Регистъра“ са посочени данните за физическите и юридическите лица, които подлежат на вписване в Регистъра, както и необходимостта да декларират верността на въведената от тях информация с декларация по образец – приложение към проекта на Наредба. В случаите когато представителството на интереси се осъществява срещу заплащане, е предвидено изискването информацията да се вписва в Регистъра по начин, който осигурява ясно разграничаване между представителя на интереси и възложителя.

Уреждат се и сроковете за вписване в Регистъра и последващо отбелязване на промяна на вписаните обстоятелства. Регламентирана е възможността за автоматично отразяване (чрез автоматичен обмен на данни) в Регистъра при настъпила промяна на информацията в първичните регистри по чл. 12, ал. 2 ЗППИ, а именно: в регистър БУЛСТАТ, търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, единната система за гражданска регистрация и административно обслужване на населението (ЕСГРАОН) и единния регистър за чужденци по чл. 54, ал. 1 от Закона за чужденците в Република България.

Урежда се редът и начинът за вписване в Регистъра, в хипотезите когато се извършва лично или от упълномощено лице. При лично подаване на данните в Регистъра, регистрацията няма да подлежи на одобрение, докато при регистрация от пълномощник, редовността на заявените обстоятелства ще се проверява от упълномощено от председателя на Сметната палата лице. В случай на нередовност на подадените данни, длъжностното лице ще изпраща указания за отстраняването ѝ в 7-дневен срок, като при неизпълнение заявените данни се заличават от Регистъра.

Предвидени са и условията, при които представителят на интереси може самостоятелно да заличи вписването си в Регистъра, а също и хипотезите на служебно заличаване от длъжностните лица при Сметната палата.

В глава трета „Календар за срещи“ се определят условията и редът за изграждането и поддържането на календарите за срещи. Създава се възможност органите и лицата по чл. 5 ЗППИ да изградят самостоятелна информационна система на свой календар за срещи или да използват изграден модул в информационната система на Регистъра – „Календар за срещи“. Връзката между календарите за срещи и Регистъра се осъществява по начин, който осигурява автоматизиран обмен на данни между тях.

Уточнен е обхватът на информацията, която ще се отразява в календара за срещи, срокът за извършване на промени в подадената информация, както и създаването на връзка в Регистъра между публикуваните проекти на актове на Портала за обществени консултации и/или интернет страницата на Народното събрание и срещите, станали част от съдържанието на проекта на акт.

В заключителните разпоредби е предвидено в 6-месечен срок от издаване на Наредбата да бъде създаден Регистърът. Този срок е необходим с оглед на необходимостта от провеждането на съответните законови процедури и самото техническото изграждане на

информационната система на Регистъра и въвеждането му в експлоатация със заповед на председателя на Сметната палата.

3. Цели, които се с поставят с проекта на Наредба за Регистъра за прозрачност:

- регламентиране на условията и реда за функциониране на информационната система на Регистъра за прозрачност;
- осигуряването на стандарти и процедури, които гарантират прозрачност и отчетност при вземането на управленски решения;
- осигуряването на условия за прозрачност и публичност при представителството на интереси и постигане на правомерни обществени, групови и частни интереси;
- създаване на улеснен достъп до процесите по формулиране политики чрез създаване на възможност за проследяване, документиране и оповестяване на основните външни интервенции от началото до края на процеса.

Като специфична цел, която се поставя с проекта на Наредба, следва да се отбележи и необходимостта от отчитане в цялост на изпълнението на етап 223 от реформа C10.R2: Противодействие на корупцията – „Влизане в сила на правен(ни) акт(ове) за уреждане на лобистките дейности“ от НПВУ. В рамките на цялостното задоволително изпълнение на описания етап се включват както приемане на Закон за прозрачност при представителство на интереси (обн., ДВ, бр. 30 от 2026 г.), така и на всички подзаконови нормативни актове, свързани с неговото приложение.

4. 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. Необходимите средства за изпълнение на проекта на акт за 2026 г. се осигуряват на основание чл. 3, ал. 3 от Закона за събирането на приходи и извършването на разходи през 2026 г. до приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за 2026 г., Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2026 г. и Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2026 г. и ще се предвидят по бюджета на Сметната палата в хода на актуализиране на разчетите по проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2026 г.

Предложеният проект на нормативен акт не води до въздействие върху държавния бюджет.

5. Очаквани резултати от прилагането на проекта на Наредба за Регистъра за прозрачност:

- създаване на структурирана база данни в електронна форма, съдържаща обстоятелствата, подлежащи на вписване по силата на ЗППИ;
- повишаване на доверието в процесите по формулиране на политики чрез осигуряване на прозрачност в процеса на вземане на управленски решения;
- повишаване на доверието на организациите, представляващи интереси, и насърчаване на по-активното им участие в процеса на приемане на нормативни и стратегически актове по всички теми от публичния дневен ред;

- създаване на законодателен отпечатък чрез осигуряване на улеснен достъп до всички етапи в процеса по вземане на управленски решения.

Специфичен резултат от издаването на Наредбата е изпълнението на етап 223 от реформа C10.R2: Противодействие на корупцията – „Влизане в сила на правен(ни) акт(ове) за уреждане на лобистките дейности“, което е включено в рамките на четвъртото искане за плащане по НПВУ.

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

С проекта на наредба не се въвеждат изисквания на европейското законодателство, поради което не се налага изготвяне на справка за съответствие с европейското право.

Проектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждане на регулаторни режими.

На основание чл. 26, ал. 3 и 4 от Закона за нормативните актове проектът на Наредба за Регистъра за прозрачност е публикуван на интернет страницата на Министерството на правосъдието и на Портала за обществени консултации, като на заинтересованите лица се предостави 14-дневен срок за предложения и становища по проекта. По-краткият срок е обусловен от следните причини:

1. Съгласно § 8 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за прозрачност при представителство на интереси чл. 7, ал. 4, чл. 8, ал. 5, чл. 9 и чл. 12 – 23 влизат в сила 9 месеца от обнародването на закона в „Държавен вестник“. Предвид обстоятелството, че ЗППИ е обнародван в ДВ, бр. 30 от 27 март 2026 г., то същите влизат в сила **от 28 декември 2026 г.** Отложеното влизане в сила на така изброените разпоредби е пряко свързано с изграждането и въвеждането в експлоатация на Регистъра за прозрачност. Този срок е необходим с оглед на изпълнението на съответните законови процедури и самото техническото изграждане на информационната система на Регистъра и въвеждането му в експлоатация със заповед на председателя на Сметната палата. Част от законовите процедури е и издаването на Наредба от министъра на правосъдието, съгласувано с председателя на Сметната палата и министъра на електронното управление, което съгласно § 3 от преходните и заключителните разпоредби на ЗППИ е предвидено да стане в тримесечен срок от влизането в сила на закона. Наличието на подзаконов нормативен акт е абсолютно необходимо и представлява задължително условие за започване на правните и технически процедури по изграждането на Регистъра за прозрачност. Съгласно чл. 4а, ал. 1, изречение първо от Закона за електронното управление *Регистър е структурирана база данни, чието предназначение е да съхранява и да бъде доверен автентичен източник на данни, за чието водене съществува законово основание и* ***нормативно определен ред*** *за вписване заличаване и/или удостоверяване на факти и обстоятелства*. За да се спазят законовите и техническите изисквания, и най-вече срокът на влизане в сила на разпоредбите относно Регистъра за прозрачност – чл. 7, ал. 4, чл. 8, ал. 5, чл. 9 и чл. 12 – 23 ЗППИ, Наредбата следва да бъде обнародвана в „Държавен вестник“ не по-късно от 30 юни 2026 г.

2. Както беше отбелязано по-горе, специфичната цел, която се поставя с проекта на Наредба, е необходимостта от цялостно отчитане на етап 223 от реформа C10.R2: Противодействие на корупцията – „Влизане в сила на правен(ни) акт(ове) за уреждане на лобистките дейности“ от НПВУ, което е обусловено както от приемане на Закон за прозрачност

при представителство на интереси (обн., ДВ, бр. 30 от 2026 г.), така и всички подзаконови нормативни актове, свързани с неговото приложение. В тази връзка в последната кореспонденция на Министерството на правосъдието с Работната група за реформи и инвестиции в Европейската комисия се уточнява от страна на Европейската комисия, че крайният срок за приемането на Наредбата е 1 юли 2026 г. Спазването на срока е от изключително значение за цялостното задоволително изпълнение на етапа. В противен случай е налице риск от спиране изплащането на безвъзмездна финансова помощ съгласно чл. 24, пар. 6 от Регламент (ЕС) 2021/231 на Европейския парламент и на Съвета от 12.02.2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост.