British Bulgarian Chamber of Commerce

ДО:

Г-Н АНДРЕЙ ЯНКУЛОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

Относно: *становище по Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението в процес на обществена консултация, считано от 29 януари 2026 г.*

УВАЖАЕМИ Г-Н МИНИСТЪР,

Британско-Българската търговска камара (BBCC), основана през 2015 г., има за основна мисия да насърчава устойчивото развитие на търговско-икономическите отношения между Обединеното кралство и Република България. Към настоящия момент Камарата обединява над 260 компании от широк спектър икономически сектори, които представляват значим дял от британския и международния инвестиционен интерес в страната.
В качеството си на юридическо лице с нестопанска цел в частна полза и като представител на своите членове, за които върховенството на правото, прозрачността и предвидимостта на регулаторната среда са ключови фактори при вземането на инвестиционни решения, се обръщаме към Вас във връзка с публикувания за обществена консултация Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението.
Бихме желали да изложим нашето становище и експертни съображения по предложения проект, с оглед гарантиране на правна сигурност, пропорционалност на предвидените мерки и съответствие с добрите европейски практики.

Въвеждането на нормативна рамка, уреждаща прозрачността и почтеността в процеса на формиране и провеждане на публични политики, представлява важна и навременна стъпка към укрепване на върховенството на правото, институционалната отчетност и доверието в демократичния процес. Регламентирането на взаимодействието между публичните органи и заинтересованите страни е съществен елемент от съвременните стандарти за добро управление, етичност и прозрачност.

В този смисъл подкрепяме принципната цел на законопроекта - да създаде ясни правила, които да гарантират проследимост на влиянието върху процеса на вземане на решения, равнопоставен достъп до институциите и отчетност на всички участници в публичния диалог. Подобни регулации са част от утвърдените добри практики в редица

държави - членки на Европейския съюз, както и на равнище европейски институции, където регистрите на прозрачност и правилата за взаимодействие с представители на интереси функционират като инструмент за легитимиране, а не за ограничаване на професионалното застъпничество.

Същевременно считаме, че ефективността на подобна регулация зависи от нейната прецизност, предвидимост и съразмерност. Законодателството следва да осигурява равни условия за всички субекти, които участват в процеса на представяне на интереси – независимо дали са професионални консултанти по публични въпроси, бизнес организации, неправителствени структури, работодателски и синдикални организации или други форми на колективно представителство. Регулацията не бива да води до дискриминационно третиране, непропорционална административна тежест или ограничаване на легитимната експертиза, която подпомага качеството на законодателния процес.

В настоящото становище излагаме конкретни предложения за усъвършенстване на законопроекта с оглед постигане на баланс между прозрачност и ефективност, както и за привеждането му в съответствие с утвърдени европейски и международни стандарти в областта на прозрачността, етиката и равнопоставеността на участниците в публичния диалог.

Коментари и предложения

В разпоредбата на **ал. 2 на чл. 3** от законопроека са изрично уредени хипотезите, които **не** представляват представителство на интереси по смисъла на този закон, а именно комуникацията, която едно физическо лице осъществява в защита на свой личен интерес с лице по чл. 5. В същото време обаче, това лице практически е заинтересовано лице макар и да защитава свой личен интерес. Това би създало предпоставка за разнопосочно тълкуване, респективно прилагане на закона, което от своя страна ще попречи за правилното му прилагане тъй като всеки личен интерес би могъл да бъде и интерес на голяма група/организация и обратно, всеки групов интерес е и нечий личен интерес. В този смисъл изключението по чл.3, ал. 2 т.3 би следвало да се прилага само в случаите, в които **физическите лица защитават свои законови права**, но не и свои интереси, доколкото тези интереси, особено бидейки те икономически, биха могли от една страна да засягат законови права на други субекти, а от друга да съвпадат с определи частни, групови интереси, включително корпоративни такива. Във втората хипотеза, в случаите в които едно физическо лице, отделно от група/асоциация работи в посока на това да защити свои интереси, които в същото време са интереси и на дадена група, то задълженията по настоящия закон няма да се отнасят до него. Това би създало възможност за злоупотреби и заобикаляне на закона, които да поставят в неправомерно, по-благоприятно положение определени лица за сметка на други.

По-нататък в **чл. 4** се дефинира фигурата на „представител на интерес или заинтересовано лице“, както и видовете интереси, които те могат да защитават. Считаме, че тази разпоредба следва да бъде прецизирана по следните причини:
Изброените групи интереси в ал. 1 на чл. 4 следва да се прецизират, тъй като се групират по различен признак. Изброени са **обществен, групов или частен интерес**. Но частните интереси могат да бъдат и групови, т.е. групов е признак на частен и не следва да бъде обособен като отделен вид интерес. Ал. 2 също съдържа в себе си противоречия. При сегашната формулировка групите от лица могат да защитават обществен интерес, както и частен интерес на някои от участниците в групата, а в същото време и групов интерес (*например на група от три лица*), за който не става ясно дали е частен или обществен. Неяснотата произтича от липсата на ясно дефинирани видове интереси, което засегнахме по-горе.

Разпоредбата на **чл. 8, ал. 5** – създава задължение за органите и лицата по чл. 5 да отразяват в календара си всички лични срещи с представители на интереси. Календарът следва да е свързан с регистъра за прозрачност по чл. 12 от законопроекта. В същото време в закона не са предвидени никакви гаранции за спазването на това задължение, както и не **са предвидени и санкции за неговото неизпълнение.**, респективно механизъм за контрол. Тази празнота в законопроекта дава възможност за неконтролирано провеждане на срещи с представители на интереси, които да останат „скрити“ както за обществото, така и за заинтересованите страни (*напр. представители на противоположни интереси, засегнати физически лица и държавни органи и др.*). Подобен подход поставя под въпрос реалното прилагане на законопроекта и постигането на заложените с него цели. Подобна уредба създава предпоставки за субективно прилагане на законовите разпоредби, което да постави в по-благоприятна позиция определени субекти за сметка на други. Считаме, че за създаване на работеща нормативна уредба следва да се предвиди санкция за неизпълнение на тези задължения, както и работещ механизъм за контрол на предвидените задължения, както от страна на представителите на интереси, така и от страна на органите по чл. 5 от законопроекта. Същите мотиви се отнасят и до разпоредбата на чл. 17, която урежда правата на представителите на интереси, но **законопроектът не гарантира спазването им**, респективно механизъм за контрол и/или санкции за органите, които нарушават тези права. В този смисъл следва да се обмисли и възможността да бъдат предвидени административно-наказателни разпоредби и за неспазване на изискванията на разглеждания законопроект от органите по чл. 5 от същия. По този начин ще се осигури реципрочност на задълженията и няма да се създава едностранна отговорност. Ще имаме балансирана система на задължения и отговорности както за представителите на интереси, така и за публичните органи.
Чл.10, ал. 7 – по отношение на въведеното с тази разпоредба задължение, считаме, че за да се гарантира то следва да бъде уреден и механизъм за неговото изпълнение. Предлагаме органите по тази алинея да имат задължение да публикуват резултатите

от обсъждането, като **изложат мотиви за и/или против на адресираните до тях становища**. В противен случай отново ще бъдем изправени пред хипотеза на липсващ

реален механизъм за контрол за спазване на това задължение, респективно липсата на резултат от направеното безпристрастно обсъждане или поне невъзможността на автора на становището да се запознае с резултатите от обсъждането и мотивите на органите по чл. 5 от настоящия законопроект.

Особено притеснително е предвиденото в **чл. 10, ал. 3** изискване всяко становище, изразено в процеса на представителство на интереси, да бъде „прието от членовете" на съответната организация. Подобна разпоредба е лишена от достатъчно нормативно основание и противоречи на установените принципи на организационна автономия и представителство на юридическите лица.

Съгласно действащата правна уредба, юридическите лица с нестопанска цел формират волята си чрез предвидените в устава органи, които упражняват представителната власт в рамките на предоставените им правомощия. Именно чрез тези органи се гарантира експертност, оперативност и ефективност при защитата на интересите на членовете. Въвеждането на изискване за изрично одобрение от всички членове за всяко отделно становище на практика дерогира вътрешноустановения ред на управление и прехвърля оперативни функции към колективен орган, който по своята природа не е предназначен за текущо позициониране по конкретни нормативни инициативи.

За организации с многоброен състав подобно задължение би представлявало непропорционална и на практика непреодолима процесуална тежест, особено в контекста на кратките срокове за обществени консултации, които често съпътстват законодателния процес. Това би довело до съществено ограничаване на възможността за своевременно и ефективно участие на представителни организации на бизнеса и гражданското общество в консултативния процес

Чл.11, т.1 и т.2 – Считаме, че разпоредбата се нуждае от **прецизиране по отношение на използваната терминология „минала" свързаност** – в т. 1 например е пояснено, че се отнася за точно определен период от една година назад, но в т.2 не е посочено такъв период. В този смисъл, в случай че няма общ текст, който ясно да определя периода, в който се включва в термина „минала свързаност", остава възможността този период да е различен в различните разпоредби, и създава предпоставка за различно тълкуване, особено когато в някои разпоредби е изрично посочен срок, а в други – не.

По отношение разпоредбата на **чл. 13** от законопроекта, бихме искали да обърнем внимание на следното:

В **ал. 1** – практически всички три хипотези се свеждат до извършване на представителство срещу заплащане, което едновременно може да бъде по занятие (*най-общо дейност, която не е еднократна, а се извършва като източник на доходи, постоянна дейност*), по търговски начин за трети лица (*когато предметът и обемът на дейността изисква да се извършва по търговски начин. Обикновено също има*

заплащане, иначе би липсвал един от елементите на търговската дейност) и срещу заплащане (*което е елемент от двете предходни хипотези*). Единствената разлика би могла да се открие в третата хипотеза, резултатът от която е, че дори представителството да е извършено еднократно, ако е срещу заплащане, то лицето, което го извършва (ФЛ или ЮЛ) трябва да се впише в регистъра. В този смисъл не става видно каква е идеята на това не много ясно разграничение.

В контекста на горното, считаме, че така разписана нормативната уредба оставя сериозна празнота и възможност за различно тълкуване по отношение на хипотезите, в които представителство на интереси се осъществява от служители на големи корпорации и различни обединения – юридически лица, създадени под различна правна форма. В тези хипотези ще се счита ли, че представителството се извършва срещу заплащане, ако лицето е на постоянно трудово правоотношение в организацията, чийто интерес представлява, или не и респективно ще подлежи ли на вписване в регистъра за прозрачност? Органите по чл. 5 ще бъдат ли длъжни да вписват в календара си личните срещи с такива лица? Липсата на ясен отговор на тези въпроси поставя под риск постигането на целите, заложени с настоящия законопроект. Предвид гореизложеното считаме, че разпоредбата на чл. 13 следва да бъде прецизирана, като в нея се предвиди и хипотеза, обхващаща горните възможности.

На следващо, но не на последно място, при разглеждане на разпоредбата на чл. 13 във връзка с чл. 4 от законопроекта, прави впечатление, че в чл. 4 никъде не се говори за възнаграждение, докато всички три хипотези в ал. 1 на чл. 13 се свеждат в крайна сметка именно до извършване на представителство срещу възнаграждение. Считаме, че такова разделение би поставило в привилегировано положение представители на интереси, които евентуално биха извършвали такава дейност без възнаграждение. Това от своя страна би означавало по-скоро стимул за недекларирane на получено възнаграждение за извършено представителство на интереси, което не само не стимулира добросъвестните участници на пазара, но напротив би стимулирало сивия сектор в този сегмент от икономиката. Като се има предвид горното, считаме че следва да бъде преразгледана цялостната концепция за дефиницията на чл. 4 във връзка с предпоставките за вписване в регистъра за прозрачност по чл. 13 от законопроекта. Следва да се гарантира „регулаторна неутралност“ и законът не следва да фаворизира неформални мрежи, да създава стимул за нерегламентиран натиск, да изтласква легитимната професионална дейност в сивия сектор.

По отношение на **чл. 17, ал. 2** считаме, че разпоредбата следва да бъде съществено прецизирана, тъй като в настоящата си редакция създава предпоставки за неравнопоставено третиране и въвежда непропорционална административна тежест за част от юридическите лица.

На първо място, не всички юридически лица имат нормативно установено задължение за изготвяне на годишен доклад за дейността. В този смисъл въвеждането на допълнително задължение за деклариране на „сума, изразходвана за представителство на интереси“ води до асиметрично регулаторно третиране без ясно

обоснована цел и без съобразяване със съществуващите счетоводни и отчетни режими.

На второ място, понятието „сума, изразходвана за представителство на интереси“ е формулирано твърде общо и не отговаря на изискването за правна определеност. Липсва яснота дали в обхвата му следва да се включват преки разходи по конкретни инициативи, или и общи административни и експертни разходи (напр. възнаграждения на персонал, наем на офис, външни услуги), чрез които организациите осъществяват своята уставна дейност. При двустранните търговски камари и браншовите организации средствата - основно формирани от членски внос, а при други юридически лица и от договорни отношения - се използват именно за административно и експертно обезпечаване на представителната дейност.

На трето място, годишните финансови отчети са публични и предоставят изчерпателна информация относно приходите и разходите на организациите. Не е налице достатъчно основание защо следва да се въведе допълнителен декларащ режим извън вече съществуващите механизми за финансова прозрачност, при положение че това води до дублиране на отчетност и увеличаване на административната тежест.

Ако целта на нормата е предотвратяване на нелегитимно или корупционно влияние, следва да се отчете, че подобни деяния са предмет на наказателноправна регулация и по дефиниция не подлежат на доброволно деклариране. В този смисъл предложената мярка не изглежда годна да постигне преследваната цел, а същевременно въвежда допълнителни задължения единствено за юридическите лица, което ги поставя в неблагоприятно положение спрямо физическите лица и поражда съмнения относно съответствието с принципа на равнопоставеност.

С оглед на изложеното считаме, че разпоредбата следва да бъде преразгледана както от гледна точка на правната ѝ определеност, така и по отношение на нейната необходимост и пропорционалност.

Отделно от горното считаме, че е необходимо ясно разграничение между прозрачност на процеса на вземане на решения и недопустимо разкриване на търговска тайна. В тази връзка предлагаме да се предвиди възможност за обобщено деклариране на финансови параметри (напр. в диапазони), както и изрична гаранция за защита на чувствителна информация по смисъла на търговското и приложимото европейско законодателство в областта на защитата на данните. Подобен балансиран подход, който съчетава прозрачност и защита на конкурентно чувствителна информация, съответства и на утвърдените практики при публичните регистри в редица държави членки на ЕС.

Бихме искали да обърнем внимание и на **§5** от публикувания законопроект, съгласно който органите по чл. 5 приемат етични правила за осъществяване на представителство на интереси. Считаме, че този подход на създаване на различни правила от всеки отделен орган по чл. 5 от законопроекта, ще доведе до допълнителна административна тежест за лицата по чл. 4, тъй като ще наложи те да познават и респективно да осъществяват дейността си, познавайки и съобразявайки се с десетки

различни „правила“ на различните органи. В този смисъл предлагаме да се обсъди възможността за включването на подобни правила за поведение в наредбата по чл. 19, ал.3 или в друг акт, позволяващ да бъдат унифицирани, респективно уреждането им по предвидим и устойчив начин за всички органи по член 5, което да осигури и възможност за осъществяване на непряк контрол от страна на лицата, осъществяващи дейност като представители на интереси.

В заключение, считаме, че предлаганият закон има потенциала да създаде стабилна нормативна основа за прозрачно и отговорно взаимодействие между публичния сектор и представителите на различни обществени и икономически интереси. За да бъде този потенциал реализиран в пълна степен, е необходимо текстовете да бъдат прецизирани така, че да гарантират правна сигурност, пропорционалност на изискванията и равнопоставеност между всички субекти, осъществяващи застъпничество.

Законът следва да гарантира равни условия за всички субекти, които системно и организирано оказват влияние върху публичния сектор при взимане на решения, независимо от тяхната правна форма или организационен модел. Това е в пълно съответствие с практиката на Европейската комисия относно Transparency Register, където регистрацията се прилага спрямо консултанти, НПО, бизнес асоциации и in-house лобисти.

Считаме, че регулацията следва да насърчава професионализацията и етичните стандарти в сферата на застъпничеството и консултантските услуги по публични политики, а не да създава бариери пред тяхното упражняване. Считаме, че езикът и концептуалната рамка на закона следва ясно да отразяват разбирането, че професионалното представителство на интереси е легитимна и необходима част от демократичния процес на формиране на публични политики. Нормативната уредба следва да избягва формулировки или систематични решения, които биха могли да създадат внушение за презумпция за недобросъвестност или да водят до стигматизиране на дейността „лобиране“ като такава. В утвърдените европейски и международни практики прозрачността не се разглежда като инструмент за ограничаване на диалога между институциите и заинтересованите страни, а като механизъм за неговото институционализиране, етично рамкиране и поставяне при равни и предвидими правила. В редица европейски юрисдикции регистрите за прозрачност функционират именно като инструмент за институционализиране и нормализиране на диалога между публичната власт и заинтересованите страни - подход, който следва да бъде възприет и в българския контекст. Именно такъв балансиран подход е от съществено значение за насърчаване на открития и експертен публичен дебат в условията на върховенство на правото.

British Bulgarian Chamber of Commerce

Убедени сме, че чрез отчитане на изложените предложения законопроектът може да се превърне в ефективен инструмент за укрепване на върховенството на правото, повишаване на доверието в институциите и създаване на предвидима и справедлива среда за взаимодействие между държавата и бизнеса – както са заявените цели в мотивите към закона. Подобен балансиран подход ще съответства на европейските стандарти за прозрачност, етика и равни права и ще допринесе за устойчиво развитие на публичния диалог в Република България.

Десислава Митева,

Изпълнителен директор на Британско-българската търговска камара