

**ЗАКОН  
ЗА ПУБЛИЧНОСТ НА ЛОБИСТКАТА ДЕЙНОСТ**

**Глава първа  
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ**

*Предмет*

**Чл. 1. (1)** Този закон урежда условията и реда, по които органите на законодателната и изпълнителната власт и органите на местното самоуправление информират обществеността за участието на граждани и организации и тяхната лобистка дейност в процеса на подготовка, обсъждане и приемане на нормативни и административни актове.

**(2)** Осъществяването на лобистка дейност се основава на законност, публичност и гласност.

*Обхват*

**Чл. 2.** Този закон се прилага при осъществяване на лобистка дейност по отношение на:

1. Народното събрание и народните представители;
2. органите на изпълнителната власт по чл. 19, ал. 2 и 4 от Закона за администрацията;
3. общинските съвети и общинските съветници.

*Лобистка дейност*

**Чл. 3.** Лобистка е дейността по осъществяване на контакти с органите и лицата по чл. 2 с цел оказване на въздействие със законни средства при приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативен и административен акт, както и за отхвърляне на проекти за такива.

*Лобисти*

**Чл. 4.** Лобисти, по смисъла на този закон, са осъществяващите лобистка дейност:

1. търговци по смисъла на чл. 1 от Търговския закон и чуждестранни юридически лица;
2. български и чуждестранни юридически лица с нестопанска цел;
3. адвокатски съдружия и адвокатски дружества, съгласно Закона за адвокатурата;

4. професионални лобисти - български и чуждестранни граждани, които извършват тази дейност срещу възнаграждение.

#### ***Изключения***

**Чл. 5. (1)** Не се смята за лобистка дейност осъществяването на контакти с органите и лицата по чл. 2 от:

1. представителните синдикални организации и организации на работодатели по въпросите на трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения, както и по въпросите на жизненото равнище;
2. адвокати, адвокатски сдружения и адвокатски дружества при и по повод упражняване на адвокатската професия;
3. организации на изборни или назначаеми представители на държавната администрация и органите на местно самоуправление и местна администрация;
4. юридически лица с нестопанска цел - по повод изпълнението на проекти и инициативи в обществена полза, включващи изготвяне на предложения за усъвършенстване на законодателството, които се финансират от държавния бюджет, с безвъзмездна финансова помощ от Европейския съюз или от други програми и конкурси, обявени от публични институции;
5. политически партии и техните представители;
6. представители на международни организации, на Европейския съюз, на чуждестранни правителства и чуждестранни политически партии;
7. средствата за масова информация и техните представители;
8. длъжностните лица от органите по чл. 2 при или по повод изпълнение на техните функции и служебни задължения.

**(2)** Не се смята за лобистка дейност и:

1. представяне на жалби, сигнали, молби, декларации и други документи, предвидени в закон пред органите по чл. 2;
2. предоставяне на органите по чл. 2 на мнение, становище, изследване или друга информация от общ характер по икономически, социални или политически въпроси, които не съдържат конкретни предложения за приемане, изменение, допълнение или отмяна на нормативни и административни актове, както и за отхвърляне на проекти за такива актове;
3. участието в консултативни органи, създадени с акт на орган по чл. 2;
4. събиране на информация за актове или действия на държавните органи при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

#### **Глава втора**

## **ПУБЛИЧНОСТ НА ЛОБИСТКАТА ДЕЙНОСТ И ПРЕДОВАРТАВАНЕ НА 3 КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ**

### *Публични регистри в Народното събрание*

**Чл. 6. (1)** Народното събрание поддържа регистър на лицата по чл. 4 и техните представители, които осъществяват контакти с народни представители, вземат участие в заседания на парламентарни комисии или имат постоянен достъп до неговите сгради.

**(2)** В регистъра по ал.1 служебно се вписват:

1. наименование, седалище, адрес на управление, състав на управителните органи и предмет на дейност на лицата по чл. 4, т. 1, 2 и 3;
2. имена на физическите лица, които участват в заседания на парламентарни комисии от името на лицата по чл. 4, т. 1, 2 и 3 или имат достъп до неговите сгради;
3. имена на физическите лица – професионални лобисти по чл. 4, т. 4 и данни за лицето, което им възлага лобистка дейност;
4. информация за участието на лобисти в заседания на парламентарни комисии и въпросите, по които са представили писмено или устно становище.
5. пълен текст на писмените становища, представени от лобисти в Народното събрание;
6. информация за проведени от народни представители срещи с лобисти.

**(3)** Лицата по чл. 4, т. 2 представят и информация за съотношението между финансирането им от частни и публични източници, както и информацията по чл. 40, ал. 2 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел.

**(4)** Лицата по чл. 4, които не предоставят необходимите данни по ал. 2, не се допускат до изслушване в парламентарните комисии и не получават достъп сградите на Народното събрание.

**(5)** Народното събрание поддържа и регистър на лицата, които имат достъп до неговите сгради като сътрудници на народни представители. В този регистър се отбелязва и дали сътрудникът получава възнаграждение от бюджета на Народното събрание, както и неговата друга месторабота, ако има такава.

### *Разкриване на интереси*

**Чл. 7.** При внасяне на законопроекти и изказване в пленарно заседание или в комисия народен представител с финансов интерес от обсъждания проблем е длъжен да разкрие този интерес.

### *Регистриране на интереси от народните представители*

**Чл. 8. (1)** Народният представител подава до 30 април всяка година в определена от Народното събрание постоянна комисия декларация, която съдържа:

1. данните по чл. 3 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности;

2. списък на юридически лица, за които е извършвал консултантски,<sup>4</sup> посреднически или адвокатски услуги през последните 2 години;
  3. недвижимото имущество и моторните превозни средства, въздухоплавателните средства, яhti или кораби, които ползва, но не са негова собственост, както и техния собственик и основанието за ползване;
  4. данни за юридическите лица с нестопанска дейност и търговските дружества, в чиито управителни органи е участвал народния представител, неговият/ата съпруг/а и роднини по права или по съребрена линия до втора степен;
  5. лицата, които са негови сътрудници и консултанти, както и размерът на възнаграждението им.
- (2) Народният представител е длъжен да уведоми постоянната комисия по ал. 1 за всяка промяна в обстоятелствата и данните, посочени в декларацията в едномесечен срок от настъпването им.
- (3) Достъп до информацията в декларациите по ал. 1 имат само членовете на парламентарната комисия, която ги съхранява. Нейното оповестяване може да стане само с изричното съгласие на народния представител или по реда, предвиден в този закон.

### ***Отговорност***

**Чл. 9.** Когато има достатъчно данни, че народен представител нарушава чл. 7 парламентарната комисия по чл. 8 предлага на Народното събрание да се разгласи публично недеklarирания финансов интерес и да се наложи една от следните санкции на народния представител при обсъждане въпроса, по който народния представител има финансов интерес:

1. временно лишаване от участие в дейността на определена парламентарна комисия, или на всички парламентарни комисии;
2. временно лишаване от участие в официални делегации на Народното събрание;
3. отстраняване от участие в пленарно заседание.

### ***Публични регистри в изпълнителната власт***

**Чл. 10. (1)** Министерският съвет приема наредба, с която се урежда реда за поддържане на регистри на лобистката дейност по отношение на органите и лицата по чл. 2, т. 2.

(2) В регистрите по ал. 1 служебно се вписват:

1. наименование, предмет на дейност и състав на управителните органи на юридическите лица и име на физическите лица по чл. 4, които осъществяват лобистка дейност по отношение на органите по чл. 2, т. 2 и длъжностни лица от техните администрации;
2. имената на длъжностните лица, които са осъществили контакти с лобисти;
3. въпросите, по които лобистите са представили писмено или устно становище;

4. пълен текст на писмените становища, представени от лобисти; 5  
5. информация за проведени от длъжностни лица срещи с лобисти.

#### ***Публичен регистър в общинските съвети***

**Чл. 11.** Общинските съвети приемат наредби, с които уреждат реда за поддържане на публични регистри на лобистката дейност, в които се вписват съответно данните по чл. 10, ал. 2.

#### ***Достъп до информация от публичните регистри***

**Чл. 12. (1)** Достъпът до информацията от регистрите по чл. 6 и чл. 10 се осигурява чрез Интернет.

**(2)** Достъпът до информацията от регистрите по чл. 11 се осигурява чрез Интернет или чрез устни и писмени справки по искане на гражданин или юридическо лице.

#### ***Задължение за деклариране на контакти с лобисти***

**Чл. 13. (1)** Длъжностните лица по чл. 2 са длъжни да декларират своите контакти с лобисти в процеса на подготовка, обсъждане и приемане на нормативни и административни актове в срок от 7 дни от осъществяването им.

**(2)** Данните по ал. 1 се вписват в съответния публичен регистър в срок от 3 дни от декларирането им.

### **Глава трета**

## **ЗАБРАНИ И ОГРАНИЧЕНИЯ ЗА ЛОБИСТКА ДЕЙНОСТ**

#### ***Забрана за лобистка дейност***

**Чл. 14. (1)** Лицата, които заемат изборна или назначаема длъжност в органите по чл. 2 не могат да осъществяват лобистка дейност докато заемат съответната длъжност и в срок от една година от прекратяване на пълномощията им, на служебното или на трудовото им правоотношение.

**(2)** Забранена е лобистката дейност, насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда или към нарушаване на правата и свободите на гражданите.

#### ***Ограничения***

**Чл. 15. (1)** Лобист не може да дарява или да предоставя под каквато и да е форма парични суми, вещи или други облаги на органите и лицата по чл. 2, с изключение на пътни, дневни и квартирни пари, в съответствие с Наредбата за командировките в страната при участие в семинари, конференции, симпозиуми и други публични прояви на територията на Република България.

**(2)** Ал. 1 се прилага и по отношение на дарения или предоставяне под каквато и да е форма на парични суми, вещи или други облаги на роднини по права и по съребрена линия до 4 степен включително и на съпрузи на лица, заемащи изборна или назначаема длъжност в органите по чл. 2.

**(3)** Лобист не може да прави дарения в полза на политическа партия или коалиция.

**Глава четвърта**  
**АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

**Чл. 16. (1)** Лобист, който наруши ограниченията по чл. 15 в случаите, когато това не представлява престъпление, се наказва с глоба от 500 до 5000 лв., а за юридическите лица с имуществена санкция от 2000 до 20 000 лв.

**(2)** Когато нарушението по ал. 1 е повторно се отнема достъпа на лобиста до съответното учреждение за срок не по-малък от 6 месеца, глобата е от 1000 до 10 000 лв., а имуществената санкция от 5000 до 50 000 лв.

**Чл. 17. (1)** Длъжностно лице, което наруши разпоредбите на този закон се наказва с глоба от 200 до 2000 лв., а когато нарушението е повторно с понижаване в длъжност.

**(2)** Актовете за установяване на административни нарушения по този закон, извършени от народни представители и общинските съветници, се съставят по ред, определен в правилниците за организацията и дейността на Народното събрание и на общинските съвети.

**Чл. 18. (1)** Административното наказание по чл. 16-17 се налага от съответния районен съд.

**(2)** Актът, с който се установява административното нарушение, се съставя от:

1. от длъжностно лице, определено от председателя на Народното събрание в случаите по чл. 2, т. 1;

2. от директора на дирекция „Главен инспекторат” в МС – за случаите по чл. 2, т. 2;

3. от областния управител – за случаите по чл. 2, т. 3.

**(3)** Актът по ал. 2 се изпраща на съответния районен съд.

**Чл. 19. (1)** Съдът съобщава на лицето, чието наказване се иска, за постъпването на материалите по чл. 18, определя му срок за запознаване с тях, за възражения и посочване на доказателства в тяхна подкрепа. Срокът не може да бъде по-малък от един месец.

**(2)** След изтичане на срока по ал. 1 делото се насрочва за разглеждане в открито съдебно заседание.

**Чл. 20. (1)** Районният съд разглежда делото по същество и се произнася с решение, с което налага предвиденото в този закон административно наказание, или оправдава лицето, чието наказване е поискано.

**(2)** Решението по ал. 1 подлежи на касационно обжалване пред окръжния съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

**(3)** Доколкото в този закон не е установено друго, прилага се Законът за административните нарушения и наказания.

**ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА**

**§ 1.** За "контакти" по смисъла на чл. 3 от този закон се смятат осъществяваните контакти между органи и лица по чл. 2, от една страна, и лица по чл. 4, от друга

страна, чрез срещи, участия в заседания, телефонни разговори, кореспонденции<sup>7</sup> чрез писмо, факс, телекс или електронна поща.

### **ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ**

**§ 2. (1)** Министерският съвет и общинските съвети приемат наредбите по чл. 10 и чл. 11 в срок от три месеца от влизането на този закон в сила.

**(2)** Публичният регистър по чл. 6 се създава в срок от шест месеца месеца от влизането на този закон в сила.

**§ 3.** Изпълнението на този закон се възлага на председателя на Народното събрание, на Министерския съвет и на общинските съвети.

**ВНОСИТЕЛИ: Бойко Великов и група н.п.**

### **МОТИВИ**

#### **към проект на Закон за публичност на лобистката дейност**

Развитието на демократичните институции в нашата страна, както и необходимостта от усъвършенстване на антикорупционните мерки и механизми, обуславят и необходимостта от нормативни правила и процедури за изваждане "на светло" на различите специални интереси, които в една или друга степен се опитват да въздействат върху решенията на държавните органи и обществената политика въобще.

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. Това е присъща на демократичния и плуралистичен политически процес практика, независимо дали се осъществява от отделни граждани, фирми, неправителствени организации, бизнес асоциации или консултанти, работещи от името на такива структури. В основата и 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 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. По този

начин се създават допълнителни гаранции за разширяване на прозрачността в управлението и за ограничаване на корупционните практики.

Регламентацията на лобизма е част от „триадата“ правила, които осигуряват прозрачност на политическия процес:

- правила за прозрачно финансиране на партиите и предизборните кампании;
- етични стандарти в работата на народните представители, които предвиждат механизъм за предотвратяване на конфликт на интереси в парламентарната дейност и регистър на деловите интереси на депутатите, както и публичност на имущественото състояние на висшите длъжностни лица;
- правила за лобизма, гарантиращи информираност на обществото за лицата и организациите, които се стремят да въздействат върху приемането на нормативни актове.

Както се изтъква в доклада на *Експертната среща по проблемите на предотвратяването на конфликта на интереси в публичната служба в рамките на Организацията за икономически сътрудничество и развитие (ОИСР) от 26-27.01.2006 г.*, в политическия дневен ред на все повече държави се поставя въпроса за регламентация на лобизма. Същевременно, няма единна дефиниция на обхвата на понятията „лобист“ и „лобистка дейност“.

В редица държави лобизмът е подчинен на строги нормативни правила за регистриране, разкриване на информация и публичност на лобистите и осъществяваната от тях лобистка дейност. Най-модерна и разгърната в това отношение е уредбата във *федералното и щатското законодателство на САЩ*. Развита правна уредба съществува и в други държави като *Канада, Австралия и Мексико*.

В *Европейския съюз* и в някои от неговите държави-членки също вече съществуват наченки на правна регламентация на лобистката дейност. За разлика от т.нар. американски модел на регламентация на лобизма, който предвижда стриктни задължения за лобистите за разкриване на информация за целите и бюджета на своята дейност, европейската практика на този етап се основава на минимални и в голяма степен неформални стандарти за провеждане на консултации със заинтересованите страни в процеса на подготовка на общностната политика. Така например, в приетите от Европейската комисия на 11 декември 2002 г. „Общи принципи и минимални стандарти за консултации със заинтересованите страни от страна на Комисията“ (**Error! Reference source not found.**, COM(2002)704), между другото, се казва:

*„Откритостта и отчетността са важни принципи за поведение на организациите, когато те искат да дадат своя принос при формиране на политиката на ЕС. Затова трябва да е видимо:*

- кои интереси те представляват и,
- доколко са представителни.

*Заинтересованите страни, които желаят да представят коментари по предложения на Комисията следователно трябва да са готови да предоставят такава информация на Комисията и на обществеността.”*

*Европейската комисия* прилага режим на доброволно вписване в специален регистър CONECCS. Този регистър обхваща организациите на гражданското общество в широк смисъл, в т.ч. синдикати, работодателски организации, неправителствени асоциации и фондации, потребителски сдружения, бизнес асоциации и др.

В *Европейския парламент* е предвидена акредитационна система за всички лица и организации, които искат да имат достъп до институцията. В регистър, достъпен чрез Интернет, се вписват всички физически лица, на които е издаден едногодишен пропуск, организацията, която представляват или фирмата, за която работят.

От страните-членки на ЕС нормативни правила за лобизма са приети в *Германия, Полша и Литва*. В процес на обсъждане са и законопроекти в *Словакия, Унгария, Ирландия*.

В *Германия*, всяка година Бундестагът публикува списък на всички лица и организации, които искат да изразяват позиции и мнения по законодателни въпроси. Публикува се следната информация: име и седалище, състав на управителните органи, сфера на интереси, брой на членска маса, имена на представители. Само регистрирани по този начин лобисти могат да бъдат изслушвани от парламентарните комисии или да получават постоянен пропуск за достъп до сградата на Бундестага.

Законът за лобизма в *Полша* влезе в сила през март 2006 г, а в *Литва* е в сила от 1 януари 2002 г. Те в голяма степен се основават на американския модел на задължително регистриране и разкриване на информация от лобистите.

Различията между американския и европейския модел се обуславят от отликите в институционалната структура и процеса на вземане на решения в институциите на Европейския съюз и в САЩ, и не на последно място в особеностите на политическата култура. Тенденцията и общественият натиск в Европа е насочен към постепенно „американизиране” на регулациите на лобизма на ниво институции на ЕС. На 3 май 2006 г. Европейската комисия публикува Зелена книга „Европейска инициатива за прозрачност”, в която се поставят на широка обществена дискусия формите и механизмите за осигуряване на публичност на лобистката дейност.

Първи по сериозен опит да се постави за обществено обсъждане необходимостта от приемане на регламент за лобистките практики беше направен в 39-то НС с внесения през 2002 г. Законопроект за публичност и регистрация на лобистите и лобистката дейност (вносител: Борислав Цеков и група н.п.).

Отчитайки идеите, изказани в обществените обсъждания на този предходен законопроект и в изпълнение на правителствената стратегия за борба с корупцията за 2006 г., беше изготвен този настоящ законопроект. Неговата подготовка беше възложена, на междуведомствена работна група, координирана от Омбудсмана на Република България. В групата взеха участие експерти от Комисията за борба с корупцията при 40-то НС, Министерския съвет, оторизирани членове на Висшия съдебен съвет и представители на широк кръг граждански организации, като „Прозрачност без граници”, Сдружение „Журналисти срещу корупцията”, Асоциация „Аксес” и др.

В предложения законопроект са отчетени развитието на законодателната уредба и проведените обществени дискусии от Гражданския консултативен съвет при Комисията за борба с корупцията при 40-то НС. Той е съгласуван и на експертно ниво с Европейската комисия.

Целта на законопроекта е да създаде механизъм за информиране на обществеността за лобистката дейност на широк кръг организации и лица. Чрез увеличаване на прозрачността в процеса на подготовка, обсъждане и приемане на нормативни и административни актове без съмнение ще бъде ограничено полето на задкулисни натиск за реализиране на различни частни индивидуални или групови интереси. Следва да се има предвид, че ефекта от приемането на този закон ще бъде съществено ограничен, ако не бъдат въведени и нормативни правила за предотвратяване на конфликт на интереси в работата на депутатите и въвеждане на регистър на техните делови интереси (т.нар. етичен кодекс на народните представители). Ето защо, доколкото такива етични стандарти все още не са приети в самостоятелен акт, в този законопроект се предлагат някои постановки в тази посока.

Предвижда се законодателната и изпълнителната власт, както и органите на местното самоуправление да осигуряват публичност и информация за лицата и организациите, които участват в заседания на комисии, имат достъп до сградите на парламента или се срещат с представители на изпълнителната власт или на общинските съвети по повод подготовката и приемането на нормативни и административни актове. Предлага се Народното събрание да поддържа публичен регистър, достъпен чрез Интернет, на всички лобисти, както и на лицата, които имат достъп до сградите на парламента като сътрудници на народни представители. Аналогично е възложено на Министерския съвет и на общинските съвети да приемат наредби, уреждащи създаването на такива регистри съответно в системата на изпълнителната власт и в органите на местно самоуправление.

Законопроектът цели да осигури прозрачност при осъществяване на легитимно лобиране в полза на определени граждански или бизнес интереси, представлявани от организации или отделни лица по отношение на законодателния процес.

Предложени са и някои конкретни забрани и ограничения за извършване<sup>11</sup> на лобистка дейност и за дарителство от лобисти в полза на публични служители, политически партии или коалиции.

**ВНОСИТЕЛИ: Бойко Великов и група н.п.**

Извън обхвата на този закон е оставена лобистката дейност по повод издаване на административни актове по две основни причини:

- с промените в Наказателния кодекс от септември 2002 г. се криминализира т.нар. „търговия с влияние“:

*„Чл. 304б. (Нов - ДВ, бр. 92 от 2002 г.) (1) Който поиска или приеме дар или каквато и да е облага, която не му се следва, или приеме предложение или обещание за дар или облага, за да упражни влияние при вземане на решение от длъжностно лице или чуждо длъжностно лице във връзка със службата му, се наказва с лишаване от свобода до шест години или глоба до пет хиляди лева.*

*(2) Който предложи, обещае или даде дар или каквато и да е наследваща се облага на лице, което твърди, че може да упражни влияние по ал. 1, се наказва с лишаване от свобода до три години или глоба до три хиляди лева.“*

- съществено значение за прозрачността и участието на заинтересованите страни и обществените организации при приемането на административни актове има и вече действащия Административно процесуален кодекс.