

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
НА 51-ВОТО
НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Г-ЖА РАЯ НАЗАРЯН

10/13/24

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

На основание чл. 87 ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 70, ал. 1, т. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание внасяме Законопроект за прозрачност и почтеност в управлението с мотиви към него и предварителна оценка за въздействието.

Молим, законопроектът да бъде представен за разглеждане и гласуване съгласно установения ред.

ВНОСИТЕЛИ:

Георги Велентинов Герзиев
Моника Нейна Дончар
Георги Ангелов Герзиев
Господин Любомир Бинев
Любен Дилков
Манюс Манев
Красимир Герзиев
Георги Кръстев
Деница Сачева

Проект!

ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ
В УПРАВЛЕНИЕТО

Глава първа
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. Този закон урежда реда и условията за осъществяване на представителство на интереси в Република България.

Чл. 2. Като зачита и подкрепя конституционното право на всеки гражданин да изразява мнение и да го разпространява, този закон има за цел да осигури прозрачност, равнопоставен достъп и ред, по който всички заинтересовани физически и юридически лица – представители на интереси, да изразяват вижданията си и да оказват въздействие в процеса на изработване на нормативни актове и на други актове по чл. 3, ал. 1, които имат значение за формулиране на основните насоки на обществено развитие.

Чл. 3. (1) 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.

(2) 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.

Чл. 4. (1) По смисъла на този закон 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 органите и лицата по чл. 5 при взимане на решение относно създаването, изменението и съдържанието на актовете по чл. 3, ал. 1.

(2) Представители на интереси са и групи от лица, изразяващи групов или обществен интерес, както и частен интерес на някой от участниците в групата.

(3) Не могат да бъдат представители на интереси лицата по чл. 5 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.

(4) Не могат да бъдат представители на интереси служителите в администрациите на лицата по чл. 5 за времето докато изпълняват съответната длъжност.

Чл. 5. Този закон се прилага при осъществяване на представителство на интереси пред:

1. Народното събрание, народните представители, експертите и съветниците към парламентарните комисии и парламентарните групи;
2. президента и вицепрезидента на Република България, техните съветници и секретари;
3. Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите и членовете на политическите кабинети, включително съветниците и експертите към тях;
4. областните управители, кметовете, кметските наместници, председателите на общински съвети и общинските съветници;
5. ръководителите и членовете на други публични институции, които имат правомощия да приемат или издават нормативни и общи административни актове в определени области.

Глава втора

ПРИНЦИПИ НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Чл. 6. Взаимодействието между органите и лицата по чл. 5 и представителите на интереси се осъществява при спазване на принципите на откритост, прозрачност, отчетност, добросъвестност и почтеност.

Чл. 7. (1) Принципът на откритост предполага възможност за ефективно участие и свободен достъп на гражданите до информация, свързана с вземането на публичните решения по чл. 3, ал. 1.

(2) Достъпът на заинтересованите лица до актовете по чл. 3, ал. 1, т. 1-3 се осъществява по реда, предвиден в Закона за нормативните актове, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Административнопроцесуалния кодекс, а за актовете по чл. 3, ал. 1, т. 4 – по реда, предвиден в съответния нормативен акт.

(3) Информацията по ал. 1 се предоставя по начин, който позволява лесен, навременен и открит достъп на всички заинтересовани лица до текста на обсъждания проект и до относимите към него документи и обстоятелства в машинно четим отворен формат.

(4) Редът за провеждане на лични срещи с представители на интереси също трябва да бъде регламентиран от съответната институция и публично оповестен на интернет страницата ѝ.

Чл. 8. (1) Принципите на прозрачност и отчетност предполагат проследимост на комуникацията между лицата по чл. 5 и представителите на интереси и на процеса по вземане на решения в съответствие с разпоредбите на този закон.

(2) За целите по ал. 1 органите и лицата по чл. 5 публикуват обобщена информация - справка за развитието на изготвените и публикувани за обществено обсъждане проекти на актове по чл. 3, ал. 1 и депозираните становища по тях заедно с обосновка за неприетите предложения.

(3) Справката по ал. 2 съдържа информация за лицето, от което изхожда становището, дали то действа от свое име, или защитава определена позиция от името на друго лице или група лица, датата, на която е постъпило становището.

(4) Справката се публикува на интернет страницата, на която е публикуван обсъжданият акт.

(5) Личните срещи с представители на интереси се отразяват в календар за срещи на лицето по чл. 5, който е свързан с Регистъра за прозрачност. Всеки орган и лице по чл. 5 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, описват се всичките, като се посочва пореден номер на срещата.

Чл. 9. Като проявление на принципите на прозрачност и отчетност органите и лицата по чл. 5 създават законодателен отпечатък, който осигурява проследяване, документиране и оповестяване на основните външни интервенции от началото до края на процеса по изготвяне и приемане на актовете по чл. 3, ал. 1 посредством свързаност между календарите за срещи на лицата по чл. 5, Портала за обществени консултации, поддържан от Министерския съвет, и интернет страницата на Народното събрание, на която се публикуват внесените законопроекти, предложенията по тях, докладите от обсъжданията в парламентарните комисии и стенограмите от пленарните заседания.

Чл. 10. (1) Принципът на добросъвестност и почтеност изисква представителите на интереси и техните адресати да действат в съответствие с етичните правила за осъществяване на представителство на интереси, а тези по чл. 13, ал. 1 – и по начин, който отговаря на най-високите стандарти за професионализъм.

(2) Представителите на интереси се идентифицират и посочват интереса, който защитават. Анонимни становища не се разглеждат.

(3) 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.

(4) Становищата и препоръките трябва да бъдат мотивирани, да се основават на факти и по възможност да бъдат документално подкрепени.

(5) Становища и препоръки, които съдържат клеветнически, обидни или нецензурни изказвания, не се разглеждат.

(6) Не се допуска контакт с адресата на становището да бъде осъществен по начин, различен от регламентирания и достъпен за всички лица.

(7) Органите и лицата, до които са адресирани становища, отговарящи на изискванията по ал. 2-6, са длъжни да ги разгледат внимателно и безпристрастно и да обсъдят всички направени предложения по разглежданите проекти.

Чл. 11. Като проявление на принципите на прозрачност, добросъвестност и почтеност, при провеждане на обществени консултации по реда на Закона за нормативните актове, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и Закона за местното самоуправление и местната администрация:

1. участниците в работни групи и консултативни съвети, които не са служители на институциите по чл. 5, са длъжни да декларират какви интереси представляват и да посочат свързаност, включително и минала за период от една година, с лица, които имат интерес от разглеждания въпрос; наличието на свързаност, както и представляваните интереси не са основание за отвод или самоотвод на член на работна група;

2. при изслушвания, организирани от Народното събрание, орган на изпълнителната власт или на местното самоуправление, в които участието е документирано, участниците, които не са служители на институциите по чл. 5, са длъжни да декларират какви интереси представляват и да посочат свързаност, включително и минала, с лица, които имат интерес от разглеждания въпрос.

Глава трета

РЕГИСТЪР ЗА ПРОЗРАЧНОСТ

Чл. 12. Регистърът за прозрачност, наричан по-нататък „Регистър“, е структурирана база данни в електронна форма, съдържаща обстоятелствата, вписани по силата на този закон за лицата по чл. 13, ал. 1.

Чл. 13. (1) 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.

(2) Когато представителство на интереси се осъществява от неперсонифицирана група от лица, наличието на предпоставките по ал. 1 се преценява за всяко едно от тях.

(3) Дори да отговарят на някое от условията по ал. 1, не подлежат на вписване в Регистъра:

1. лицата, осъществяващи процесуално представителство по административни, съдебни и арбитражни производства и в рамките на това представителство;

2. участниците в работни групи и консултативни съвети, създадени от държавни органи, както и в изслушвания, организирани от Народното събрание, орган на изпълнителната власт или на местното самоуправление;

3. лицата, които по документирана покана от орган по чл. 5 предоставят информация или експертно мнение;

4. политическите партии, действащи в рамките на възложените им от Конституцията и законите функции;

5. регистрираните сдружения на работници и служители, когато осъществяват дейност в защита на техните интереси в областта на труда и социалното осигуряване;

6. регистрираните работодателски организации, действащи в защита на стопанските интереси на членовете си;

7. гражданите при упражняване на правото на събрания, митинги и манифестации по смисъла на Закона за събранията, митингите и манифестациите;

8. гражданите, упражняващи дейности по Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление;

9. представители на средствата за масова информация при осъществяване на тяхната дейност по събиране, разпространение или анализ на информация и новини;

10. представителите на регистрирани религиозни общности и институции, осъществяващи дейност, свързана с упражняване на правото на вероизповедание.

11. дипломатически и консулски представители на чужди държави, чуждестранни публични органи, публични международни организации, освен когато тези органи са представени от юридически лица, офиси или мрежи без дипломатически статут или от посредник.

(4) Преценка за изпълнение на задължението по ал. 1, т. 1 може да се направи и при съпоставяне на публикуваната информация в календарите на срещите по чл. 8, ал. 5.

Чл. 14. (1) За физическо лице по чл. 13, ал. 1 се вписват:

1. имена и ЕГН или ЛНЧ (дата на раждане) на чужденец;
2. данни за контакт;
3. сфера на дейност/ област на интерес;
4. ако е едноличен търговец или предприемач – брой лица, ангажирани за осъществяване на представителство на интереси.

(2) За юридическо лице по чл. 13, ал. 1 се вписват:

1. наименование, правна форма, ЕИК;
2. законни представители или други лица, упълномощени да представляват организацията (имена);
3. данни за контакт;
4. сферата на дейност/ област на интерес;
5. брой служители или ангажирани в друга правна форма лица, извършващи представителство на интереси.

(3) След или едновременно с първоначалното вписване, представителят на интереси по чл. 13, ал. 1 е длъжен да впише в Регистъра данни за всеки отделен проект, по който осъществява комуникация с лице или орган по чл. 5. Вписват се:

1. проект, по който работи представителят на интереси;
2. орган, пред когото защитава определени интереси;
3. ако регистрацията е на юридическо лице, посочват се данни на физическото лице, пряко извършващо представителството на интереси;
4. данни за възложителя (ако е относимо);
5. дали работи срещу възнаграждение, или не;
6. период, през който е осъществявано представителството на интереси.

(4) Вписването в Регистъра се осъществява в едномесечен срок от настъпване на някое от обстоятелствата по чл. 13, ал. 1.

(5) Лицата по чл. 13, ал. 1 са задължени да декларират достоверността на въведената информация.

(6) Промени във вписаните обстоятелства се отбелязват в 7-дневен срок от настъпването им.

Чл. 15. (1) Вписванията в Регистъра се извършват самостоятелно от лицата по чл. 13, ал. 1, без да подават заявление.

(2) Вписването се извършва лично от физическо лице и съответно от законния представител на юридическо лице. И в двата случая вписването може да бъде извършено от пълномощник, овластен с изрично писмено пълномощно.

(3) Лицето, извършващо вписването, се идентифицира с квалифициран електронен подпис. Пълномощникът представя пълномощно.

Чл. 16. Представителят на интереси може да заличи вписването си в Регистъра, когато преустанови извършването на дейността и в продължение поне на шест месеца за него не са били налице предпоставките по чл. 13, ал. 1.

Чл. 17. (1) Вписаният в Регистъра представител на интереси има право:

1. да получава информация от лицата и органите по чл. 5 за подготвяни проекти на нормативни актове в посочени в Регистъра области на интерес за лицето;

2. да бъде канен за участие в работни групи за изготвяне на проекти за нормативни актове, срещи и други форуми в областите на интерес;

3. 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.

(2) Юридическите лица, вписани в Регистъра, посочват в годишните си доклади за дейността сумата, изразходвана за представителство на интереси и нейните източници.

Чл. 18. (1) Регистърът осигурява възможност за извършване на справки чрез търсене по следните критерии:

1. имена; ЕГН; ЛНЧ на чужденец;

2. наименование, ЕИК, правна форма и вид на организацията;

3. сфера на дейност/ област на интерес.

(2) Регистърът осъществява обмен на данни с интернет страниците на органите и лицата по чл. 5, 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.

(3) Регистърът поддържа автоматизирани интерфейси за осигуряване на свободен публичен достъп до информацията в машинночетим отворен формат.

Чл. 19. (1) Регистърът за прозрачност се създава и води от Сметната палата.

(2) Председателят на Сметната палата ежегодно до 30 април внася в Народното събрание доклад за функционирането на Регистъра и го публикува на интернет страницата на Сметната палата.

(3) Редът за вписване, заличаване и удостоверяване на факти и обстоятелства в Регистъра се определя в наредба, издадена от министъра на правосъдието след съгласуване със Сметната палата.

Чл. 20. Регистърът е публичен. Всеки има право на свободен и безплатен достъп до него посредством публичен интерфейс при спазване на 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 Закона за защита на личните данни.

Глава четвърта

АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. 21. (1) Физическо лице, което извършва дейност по чл. 13, ал. 1, без да се впише в регистрира в законоустановения срок, се наказва с глоба в размер от 1000 до 2500 евро, а на юридическо лице се налага имуществена санкция в размер от 2500 до 7500 евро.

(2) При повторно нарушение по ал. 1 глобата, съответно имуществената санкция е в двоен размер.

(3) Глобите по ал. 1 и 2 се внасят в приход на държавния бюджет.

Чл. 22. (1) Актовете за установяване на нарушенията се съставят от упълномощени от председателя на Сметната палата длъжностни лица.

(2) Наказателните постановления се издават от председателя на Сметната палата.

(3) Наказателно постановление не се издава, ако нарушението бъде отстранено в 14-дневен срок от получаване на акта за установяване на нарушението от нарушителя.

(3) Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Допълнителна разпоредба

§ 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 ѝ.

3. „Свързаност“ по смисъла на чл. 11 е налице между лицата, посочени в §1 от допълнителните разпоредби на Търговския закон.

Преходни и заключителни разпоредби

§ 2. През първата година от функционирането на Регистъра по чл. 12 не се налагат глоби и имуществени санкции по чл. 21.

§ 3. В тримесечен срок от влизането в сила на закона министърът на правосъдието, съгласувано със Сметната палата, издава наредбата по чл. 19, ал. 3.

§ 4. Регистърът по чл. 12 се създава в шестмесечен срок от издаване на наредбата по чл. 19, ал. 3, като председателят на Сметната палата издава

заповед за неговата готовност. Заповедта се публикува на интернет страницата на Сметната палата.

§ 5. В шестмесечен срок от влизането в сила на закона органите по чл. 5 приемат етични правила за осъществяване на представителство на интереси.

§ 6. Член 7, ал. 4, чл. 8, ал. 5, чл. 9 и чл. 12 – 22 влизат в сила девет месеца след обнародването на закона в „Държавен вестник“.

ВНОСИТЕЛИ:

Георги Валентинов Георгиев
~~Жоана Стойков Хонев~~
Георги Давидов Георгиев
Тошо Любомиров Витев
Любен Димов
Мачомир Мачев
Красимир Терзиев
Георги Кръжев
Деница Савева:

МОТИВИ

КЪМ ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

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

Създаването на правила и стандарт за лобизма, в т.ч. и осигуряване на прозрачност и почтеност в лобирането е заложено в Програмата за управление на Република България за периода 2025-2029 г., приета с Решение № 791 на Министерския съвет от 2025 г., като мярка „Одобряване от Министерския съвет на законопроект за регулиране на лобистките дейности в Република България с цел гарантиране на стандарт и правила за лобизма, както и прозрачност и почтеност в лобирането“.

В изпълнение на посочената мярка, както и в съответствие с 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) от НПВУ в Министерството на правосъдието е изготвен проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението от екипа на министър Георги Георгиев, който е публикуван на Портала за обществени консултации на 29 януари 2026 г., със срок на прекратяване на консултациите - 2 март 2026 г.

Проектът на нов закон е разработен и съгласуван с Европейската комисия. Приемането на законопроекта е от национална значимост и е неразривно свързано с предстоящото четвърто плащане от Националния план за възстановяване и устойчивост (M223). Държим изрично да подчертаем, че в периода между първо и второ гласуване, вносителите на законопроекта ще направим задълбочен анализ на събралата се информация от справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения в резултат на проведените обществени консултации, която ще бъде публикувана на интернет страницата на Министерството на правосъдието и на Портала за обществени консултации, и ще направим при необходимост съответните предложения, с цел прецизиране на разпоредбите на законопроекта.

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 асоциирането 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, равнопоставен 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 неколкостранно 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;

- 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

1 <https://parliament.bg/bg/bills/ID/10431>

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>

контакти между длъжностните лица и лобистите. В този контекст е направена оценка за включването на ключови етапи⁶ за регулиране на лобистките дейности в Националния план за възстановяване и устойчивост, като в резултат на това се очаква приемането на законодателни мерки.

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

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 С10.R2: Противодайствие 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.

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 министърпредседателите, 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 вписване, когато сами преценят, че предпоставките за това са налице.

В регистъра се посочват ограничени по обем данни за 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.

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

ВНОСИТЕЛИ:

Георги Венетинков Георгиев
~~Иванчо Иванчо Иванов~~
Георги Давидов Георгиев
Томо Любомиров Томов
Любен Димитров
Манола Манолова
Красимир Терзиев
Георги Кръстев
Зенница Савчева

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

1. Основания на законодателната инициатива:

Законопроектът има за цел да осигури прозрачност, равнопоставен 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.

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

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 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.

2. Заинтересовани групи: I . Органи и лица, пред които се осъществява представителство на интереси:

1. Народното събрание, народните представители, експертите и сътрудниците към парламентарните комисии и парламентарните групи;
2. президента и вицепрезидента на Република България, техните съветници и секретари;
3. Министерския съвет, министрите, заместник-министрите и членовете на политическите кабинети, включително съветниците и експертите към тях;
4. областните управители, кметовете, кметските наместници, председателите на общински съвети и общинските съветници;
5. ръководителите и членовете на други публични институции, които имат правомощия да приемат или издават нормативни и общи административни

актове в определени области.

II. Представители на интереси или заинтересовани лица:

1. физически или юридически лица, които в защита на обществен, групов или частен интерес се стремят да окажат влияние на изброените по-горе органи и лица.

2. групи от лица, изразяващи свой групов или обществен интерес, или частен интерес на някой от членовете.

Поради широкия кръг на органите и лицата, които могат да бъдат заинтересовани в един или друг момент от служебната, професионалната или личната си дейност, не е възможно да се посочи точен брой.

3. Анализ на разходи и ползи: 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.

4. Административна тежест и структурни промени: 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.

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.

5. Въздействие върху нормативната база: Не се предвиждат промени в други закони.

6. Равно третиране от държавата и балансирано демографско развитие: Предложението не засяга спазването на принципа на равенство съгласно българското законодателство и няма отношение към балансираното демографско развитие и по никакъв начин не би имало негативен ефект.

ВНОСИТЕЛИ:

Георги Валентинов Георгиев,
Иванислав Ивков Томов
Георги Манев
Томо Младенчев Томов
Мадан Димитров
Маня Манев
Красимир Терзиев
Георги Кръжев
Делица Сави