

СТАНОВИЩЕ

относно Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението с номер на консултация #12130-К

Публикуван за обществено обсъждане на <https://www.strategy.bg/bg/public-consultations/12130> със срок на консултацията – 02.03.2026 г.

I. ОБЩА ОЦЕНКА

Приветстваме инициативата за въвеждане на законодателна рамка за регулиране на представителството на интереси (лобизма) в България. Регулацията на тази дейност е дългоочакван и необходим инструмент за повишаване на прозрачността в законодателния процес и за противодействие на корупционни практики.

Законопроектът съдържа важни положителни елементи, като въвеждането на публичен регистър, календари за срещи и концепцията за "законодателен отпечатък".

Същевременно текстът страда от значителни слабости, които сериозно подкопават неговата ефективност и създават риск от формално прилагане без реален ефект върху прозрачността.

Основните проблеми са:

- Прекалено широки изключения от регистрация
- Много висок праг за задължителна регистрация
- Недостатъчни изисквания за финансова прозрачност
- Неефективни санкции и контролен механизъм

Налице е несъответствие между декларираните в мотивите цели – създаване на „практически антикорупционен инструмент“ и конкретните законови разпоредби, които в сегашния си вид не са в състояние да постигнат тези цели и създават риск от формално прилагане без реален ефект.

II. КОНКРЕТНИ ЗАБЕЛЕЖКИ И ПРЕПОРЪКИ

1. Изключения от определението (чл. 3, ал. 2, т. 3)

Проблем: Изключването на "физическо лице, действащо в личното си качество и в личен интерес" е твърде неопределено и създава огромна лазейка.

Пример: Собственик на голям бизнес може да твърди, че лобира "в личен интерес" за промени в данъчното законодателство, които всъщност ще облагодетелстват цялата му индустрия.

Това изключение противоречи на практиката на Върховния административен съд (ВАС) по казуси, свързани с конфликт на интереси. ВАС последователно приема, че конфликт на интереси съществува, когато безпристрастното и обективно упражняване на функции е опорочено по причини, свързани с всякакъв пряк или косвен личен интерес (икономически, семеен, емоционален и др. (Решение № 5084 от 24.04.2024 г. по адм.д. 731/2024 на Върховен административен съд). Ключово е, че съдът не изисква доказване на действителна облага или умисъл, а приема за достатъчно наличието на обективни обстоятелства, които създават съмнение за безпристрастност (т.нар. „предполагам конфликт на интереси“), в този смисъл е Решение № 5084 от 24.04.2024 г. по адм.д. 731/2024 на Върховен административен съд. Широкото изключение в законопроекта игнорира този утвърден в съдебната практика принцип. Освен това, то е в разрез с превантивния дух на Конвенцията на ООН против корупцията (UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST CORRUPTION, UNCAC), която изисква от държавите да поддържат системи за предотвратяване на конфликти на интереси.

Препоръка:

- Прецизиране на текста с добавяне: "с изключение на случаите, когато интересът на физическото лице съвпада с икономически интерес на юридическо лице, в което същото участва или има управленски функции"
- Алтернативно: пълно заличаване на тази точка

2. "Cooling off" период (чл. 4, ал. 3-4)

Проблем:

- Едногодишният карантинен период е недостатъчен (ЕС практиката е 2-3 години)
- Липсва механизъм за контрол и санкции при нарушение
- Не покрива обратния сценарий – лобисти, които стават служители

В допълнение, чл. 12, т. 2, б. „д“ от UNCAC изрично предвижда като мярка за превенция на корупцията налагането на ограничения върху професионалните дейности на бивши публични длъжностни лица, за да се избегне т.нар. ефект на „въртящата се врата“ („revolving door“).

Препоръка:

- Удължаване на периода до минимум 2 години
- Добавяне на разпоредба за забрана лобисти да заемат публични длъжности в областта, в която са лобирали
- Конкретизиране на санкции за нарушения

3. Прекалено широки изключения от регистрация (чл. 13, ал. 3)

Проблем: Изключенията обезсмислят голяма част от закона:

т. 5-6 – Синдикати и работодателски организации: Това са едни от най-влиятелните лобиращи субекти в България. Тяхното изключване противоречи на целта на закона, както и на принципите за прозрачност и равнопоставеност, залегнали както в UNCAC, така и в Орхуската конвенция. Въпреки че Регистърът за прозрачност на ЕС предвижда изключение за социалните партньори в рамките на социалния диалог, следва да се изтъкне, че българският контекст и високите нива на корупционно възприятие налагат по-стриктен и всеобхватен подход.

т. 11 - Чуждестранни публични органи: Изключението позволява чуждестранно влияние да остане непрозрачно, освен ако не се упражнява чрез посредник.

Препоръки:

- **Точки 5-6:** Заличаване. Синдикатите и работодателските организации трябва да се регистрират както всички останали.
- **Точка 11:** Прецизиране, че изключението важи само за дейности, покрити от Виенската конвенция за дипломатически отношения.

4. Прекалено висок праг за регистрация (чл. 13, ал. 1 и §1)

Проблем: Определението "редовно по занятие" като "поне 9 контакта за период от 3 месеца" е изключително висок праг.

Ефект: Лице може да проведе 8 интензивни срещи с ключови законодатели по критичен въпрос и да избегне регистрацията.

Препоръка:

- Намаляване на прага до 3-4 контакта за тримесечие ИЛИ
- Въвеждане на качествен, а не количествен критерий, каквато е практиката на Регистъра за прозрачност на ЕС, който не се основава на количествен праг (брой контакти), а на качествен критерий – дали дейността цели оказване на влияние върху процеса на формиране на политики и законодателство.

5. Недостатъчна финансова прозрачност (чл. 14 и 17)

Критични пропуски:

- Не се изисква информация за конкретни суми
- Не се разкриват конкретни клиенти (при консултантски лобизъм)
- Информацията по чл. 17, ал. 2 е само за юридически лица в техните годишни доклади

Това е една от най-съществените слабости на законопроекта. Считаме, че следва да се поддържат изискванията на Регистъра за прозрачност на ЕС, който задължава подлежащите на вписване лица да предоставят детайлна финансова информация, включително годишни разходи за лобиране, приходи от клиенти по договори за лобиране, както и списък на всички източници на финансиране. Това е в пълен синхрон и с изискванията на UNCAC за прозрачност при финансирането на политически дейности и управлението на публичните финанси.

Препоръки:

- **Чл. 14, нова точка:** Задължително вписване на обща годишна стойност, имена на клиенти, конкретни суми по проекти
- **Чл. 17, ал. 2:** Информацията да се публикува публично в Регистъра

6. Администриране от Сметната палата (чл. 19)

Проблем: Сметната палата няма експертиза в регулиране на лобизъм. Това не е в профила на конституционните ѝ функции. Сложността на материята, свързана с установяване на конфликт на интереси, изисква специализирани разследващи правомощия и аналитичен капацитет, каквито Сметната палата не притежава.

Препоръки:

- Създаване на специализиран независим орган ИЛИ
- Възлагане на МП или КЗК с ясни правомощия

7. Неефективни санкции (чл. 21)

Проблем: Глобите 1,000–2,500 евро са символични.

Препоръки:

- Значително увеличаване на санкциите (минимум 10-кратно), за което аргумент се явява практиката на ВАС, който при установен конфликт на интереси по проекти с европейско финансиране налага финансова корекция в размер на 100% от стойността на засегнатите разходи (Решение № 5084 от 24.04.2024 г. по адм.д. 731/2024 на Върховен административен съд)
- Въвеждане на допълнителни санкции: лишаване от право на регистрация, публикуване на списък с нарушители, наказателна отговорност при умишлено невярна информация

8. "Законодателен отпечатък" - недостатъчна конкретика (чл. 9)

Проблем: Концепцията е отлична, но останала само като декларация без ясен механизъм. UNCAC и Орхуската конвенция изискват създаването на ясни, прозрачни и последователни рамки за прилагане на принципите на прозрачност и участие на обществеността, което налага приемането на подзаконов акт с детайлни технически и процедурни правила.

Препоръки: Конкретизиране в подзаконов акт; технически стандарти за свързване на системите; задължения за публикуване на обобщени справки.

9. Етични правила - децентрализация и липса на стандарти (чл. 10 връзка с §5)

Проблем: Всеки представител на интереси ще приема собствени етични правила. Липсва централен етичен кодекс.

Препоръка: Приемане на задължителен и единен Етичен кодекс като приложение към закона по модела на Кодекса за поведение на Регистъра за прозрачност на ЕС. Това съответства и на духа на UNCAC, която насърчава прилагането на единни стандарти за поведение с цел насърчаване на почтеността.

10. Липсващи важни елементи

- Grassroots lobbying и онлайн кампании - не са регулирани
- Конфликти на интереси - няма разпоредби за управление
- Проверка и контрол - липсва механизъм

11. Несвършена редакция на чл. 13, ал. 1



Проблем: Налице е правна несигурност дали предпоставките за регистрация са кумулативни или алтернативни.

Последици: При кумулативно тълкуване – лице получаващо 100,000 лв. за 8 срещи няма да подлежи на регистрация.

Препоръка: Предлагаме текстът да се измени по следния начин, за да се премахне правната несигурност:

„(1) На вписване в Регистъра за прозрачност подлежат представители на интереси, когато е налице поне едно от следните условия:

- **осъществяват представителство на интереси редовно по занятие;**
- **представителството на интереси се осъществява по търговски начин за трети лица;**
- **представителството на интереси е възложено срещу възнаграждение.“**

III. ПРОЦЕДУРНИ ПРОБЛЕМИ

1. Забавено влизане в сила

Първа година без санкции; основни разпоредби влизат 9 месеца след обнародване. Препоръка: Съкращаване на сроковете.

2. Липса на подзаконови актове

Препоръка: Предвиждане на допълнителни подзаконови актове за технически стандарти, методика за проверки и образци на декларации.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ОБОБЩЕНИ ПРЕПОРЪКИ

Законопроектът прави важна първа стъпка, но е необходима **съществена преработка**, за да бъде ефективен.

Приоритетни промени:

- Премахване/стесняване на изключенията
- Рязко понижаване на прага за регистрация
- Въвеждане на задължителна финансова прозрачност
- Увеличаване на санкциите
- Преосмисляне кой да е прилагащият орган
- Конкретизиране на "законодателния отпечатък"
- Единен и задължителен етичен кодекс
- Удължаване на cooling off период
- Изясняване на кумулативния/алтернативния характер на чл. 13, ал. 1

Без тези промени законът рискува да:

- Легитимира непрозрачен лобизъм вместо да го регулира
- Създаде формален регистър с минимална информационна стойност
- Не постигне реален ефект върху прозрачността

Готови сме за **детайлен диалог** и предоставяне на **конкретни редакционни предложения** по всяка от посочените слабости.



Инициатива „Правосъдие за всеки“
Justice for All Initiative
<http://pravosadiezavseki.com>
pravosadiezavseki@gmail.com
+359 2 981 07 06

02.03.2026 г.

С уважение

адв. Велислав Величков – председател на
сдружение „Правосъдие за всеки“