

Изх. N: 4/18.01.2024

**ДО Г-Н АТАНАС СЛАВОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

Относно Концепция за регулиране на лобистката дейност в България

Асоциация „Прозрачност без граници“ оценява високо усилията на Министерство на правосъдието да създаде концептуална рамка за регулиране на лобистката дейност в Р. България в дух на сътрудничество и консултация със заинтересованите страни и приветства предвиждането на Регистър за прозрачност, Законодателен отпечатък, Календар на срещите на лицата, заемащи публични длъжности, адресати на лобиране.

Предложената концепция за уредба на лобирането в нарочен закон е в съответствие с добрите практики и препоръките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и е подход, който Асоциация „Прозрачност без граници“ също подкрепя.

Наред с положителните елементи на предложената концепция, би следвало да се отбележат и някои области, които изискват преглед и повишено внимание в предстоящия процес на изготвяне на законодателството.

I. Определение за лобистка дейност и лобист

Определението за лобистка дейност, предложено в концепцията, следва да се разгледа с оглед съответствие с международните стандарти и принципи, зададени от ОИСР в Препоръка на Съвета относно принципите за прозрачност и почтеност в лобирането, OECD/LEGAL/0379, както и на изводите от наблюдението и анализа от прилагането на различни системи на регулиране на лобистката дейност, идентифицирани рискове и предизвикателства, посочени в Доклада на ОИСР „Лобирането в 21 век: прозрачност, почтеност и достъп“¹.

Не считаме, че е разумно твърде тясното дефиниране на лобистка дейност, предложено в концепцията и още по-малко ограничаването ѝ само по отношение на дейност, която се осъществява по занятие. Макар и да вярваме, че е необходимо ясното разграничаване на лобирането от застъпничеството, смятаме че регулацията и режимите на осъществяване на лобистка дейност следва да държат сметка за сферата на лобиране, лобиращия, адресата на лобиране и интересите, за които се лобира.

В тази връзка могат да се обособят няколко категории лица, спрямо които да бъде прилаган по различен начин режима на регламентация на лобистка дейност, съответно - различен режим на регистрация:

¹ OECD "[Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access](#)"

А) лобисти по занятие

Б) лица, които не са лобисти, но в определена ситуация извършват лобистка дейност – „инцидентни“ лобисти. Когато тази категория лица извършват лобистка дейност от името на или за сметка на възложители като заинтересовани лица срещу възнаграждение, то те следва да се регистрират, за да извършват дейността легално.

В) такива, за които се приема, че не са лобисти, формално могат да извършват дейност, която да има признаците на лобистка, но същността им не предполага прилагането на правния режим за регламентиране на лобистката дейност като политическите партии, например.

II. Регистрация на лобистите

Регистрацията на лобистите следва да е срочна, за да се осигури актуалност на данните. Периодична проверка за съответствие следва да се извършва на лобистите по занятие, а „инцидентните“ лобисти, които са се регистрирали могат да бъдат служебно дерегистрирани с изтичане на срока. По този начин лобисткият им статут би отпаднал, което би облекчило редовната им професионална дейност, както и дейността на контролните органи.

III. Орган, който е оправомощен да поддържа регистър и „календар на срещите“, да упражнява контрол и да налага санкции при нарушения

Концепцията споменава две възможности по отношение на органа – създаване на нова администрация и възлагане на функциите на съществуващ орган със сходна компетентност. В тази връзка по отношение на регламентиране на лобирането могат да се обособят три функции:

1. Регистърна – орган, който създава и поддържа регистъра на лобистите и „календар на срещите“
2. Нормотворческа – орган, който отговаря за създаването и актуализирането на подзаконовата нормативна уредба и прави законодатели предложения в областта на лобирането
3. Контролна – орган, който упражнява контрол и налага санкции при нарушения

Създаването на нова администрация е несъмнено нежелателно, както е посочено и в концепцията, но това не означава непременно възлагане на всички функции на един и същи орган. Асоциация „Прозрачност без граници“ неведнъж е посочвала, че не бива да се допуска сливане на функции в един орган – особено по отношение на нормотворческата и контролната функция и свръхопромощаване, което е по същество предложението в концепцията. Поставянето и на „календара за срещите“ в регистър воден от независим орган ще повиши доверието в данните вписани в него и ще подтикне задължените лица да го поддържат актуален.

По отношение на регистърната функция следва да се разгледа възможността създаването и поддържането на регистъра за лобистка дейност да се възложи на Агенцията по вписванията на Република България. Агенцията има опит, капацитет и функционираща администрация, която отговаря за Търговския регистър и Регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, Регистър Булстат, Имотен регистър, Регистър на имуществените отношения на съпрузите и Централен регистър на особените залози. Добавянето на още един регистър – този на лобистката дейност би означавала отделяне на допълнителен финансов и евентуално човешки ресурс, но за администрация, която има дългогодишен опит, както в създаването и администрирането на нови регистри, така и в поемане на функцията по управление на вече съществуващи регистри. Този подход би свел до минимум разходите по неговото създаване и поддържане.

По отношение на нормотворческата функция следва да се разгледа възможността инициативата за разработването и издаването на нормативни актове да бъде поета от Министъра на правосъдието. Както за подзаконовите нормативни актове, които с оглед устойчивост на уредбата може да се предвиди приемането им от Министерски съвет. Съответно промените на законова ниво отново следва да се предлагат на МС от Министерство на правосъдието.

Относно функцията по контрол и налагане на административни наказания, следва да се помисли дали Комисията за противодействие на корупцията не е подходящ орган, който може да я осъществява.

V. Приемане на етични правила/правила за поведение

Концепцията е твърде лаконична по отношение на правилата и стандартите за поведение, свързани с лобистката дейност. Необходимо е да се отбележи, че съществуването на ясни и приложими стандарти за поведение, система за управление на конфликта на интереси и кодекси на поведение са неразривно свързани с прилагане на принципа на почтеност. Тук следва да се има предвид не само приемането на задължителен кодекс за поведение на лобистите, но и етични кодекси/кодекси за поведение на адресатите на лобистка дейност. Следва да се предвидят и ограничения след заемане на публична длъжност – пропорционални периоди на мораториум преди лице, което е заемало публична длъжност да може да лобира пред предишната си институция или във връзка с изпълняваните от него правомощия. Следва да се предвидят и ограничения преди заемане на публична длъжност – лица, на които предстои да заемат публична длъжност (с изключение на такива на изборна длъжност) и лица, на които биват възлагани консултативни или регулаторни функции следва да бъдат обект на процес на проверка за интегритет и конфликт на интереси, която може да налага и контрол върху определени аспекти на дейността им или отстраняването им от съответната функция, когато са извършвали лобистка дейност пред съответния адресат на лобистка дейност в определен период.

Асоциация „Прозрачност без граници“ е организация със специален консултативен статут към Икономическия и социален съвет на ООН от 2023 г.

В тази връзка етичните правила и кодекси не са въпрос само на саморегулация, а изискват съответна контролна дейност и санкции при неизпълнение. Т.е. към императивната законова и поздзаконова регулация следва да се разгледа възможността от добавяне на система от етични правила, спазването на които да бъде скрепено с държавна санкция.

VI. Допълнителни въпроси от значение за регулиране на лобистката дейност, които не са намерили място в концепцията.

1. Работните групи по изработване на нормативни текстове и стратегически документи. При нормативната уредба на лобирането следва да се има предвид и свикването и работата на работните групи. На първо място участниците следва да се подбират при отчитане на разнообразието на интереси. На следващо място преди същинското стартиране на работа участниците следва да декларират какви интереси представляват, както и да посочат свързаност, включително и минала, с лица, които имат интерес от разглеждания въпрос. При възникване на подобна свързаност на по-късен етап тя също следва да се декларира. Подобна свързаност не следва да се разглежда като основание за отвод или самоотвод на член на работната група, а като елемент от принципа за публичност. Наличието или липсата на свързаност следва да се отразят в акта за съставяне на работната група и да се включи в законодателния отпечатък.

2. Темата лобиране не е нова за академичната общност и организации като Асоциация „Прозрачност без граници“, които от години изследват и работят за въвеждане на национална нормативна рамка, но е и ще бъде нова като конкретна регулация, регламентиране на обществени отношения, етична проблематика и обществен отзвук. Затова бихме предложили създаване на форма на взаимодействие – институционализиран диалог, с участието на ангажираните институции, лобиращи, адресати на лобистка дейност, неправителствения сектор и академичната общност, които да се събират периодично за преглед и обсъждане на нормативната рамка, празници и предизвикателства в процеса на прилагането ѝ. Такъв институционализиран диалог може да се случи под егидата на органа с нормотворческа компетентност и да допринесе за ефективно прилагане на новото законодателство.

Бих искал да заява отново готовността на Асоциация „Прозрачност без граници“ да предостави техническа подкрепа и участва в разработването на нормативната рамка на лобирането в Република България.

С УВАЖЕНИЕ:

**КАЛИН СЛАВОВ
ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР
АСОЦИАЦИЯ “ПРОЗРАЧНОСТ
БЕЗ ГРАНИЦИ”**