

Изх. № 23/23.03.2026 г.

**ДО  
Г-ЖА ИЛИЯНА ЙОТОВА  
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

*Относно: Искане за изпълнение на правомощията по чл. 150 ал. 1 от Конституцията на Република България по отношение на приетия Закон за прозрачност при представителство на интереси пред органите на публичната власт приет от Народното събрание на 19 март 2026 година.*

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕЗИДЕНТ,**

**Transparency International** е активен и авторитетен участник в редица международни формати и в работата на международни организации – като Г20, Международния икономически форум, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и др. Част сме и от консултативния процес на Европейската комисия.

Основният аспект на дейността ни е изработването на антикорупционни политики и документи, свързани с доброто, прозрачно и отчетно управление основано на почтеност. Участвали сме в разработването на актове като насоките за добро управление на ОИСР.

Имаме и признат консултативен статут за участие в работата на Икономическият и социален съвет на ООН.

От тази позиция, действайки в обществен интерес Transparency International - Bulgaria – представя и становище по приетия Закон за прозрачност при представителство на интереси пред органите на публичната власт, сигнатура на НС № 51-654-01-31, внесен от група народни представители на 27.02.2026 г.

**I. Предмет и обща оценка**

Заявената цел е „повишаване на прозрачността и отчетността в управлението“. Това е цел с висок обществен интерес и принципно заслужава подкрепа. В представения вид обаче приетият от НС текст **не развива нормативна уредба на прозрачността и отчетността като комплекс от правила и гаранции за открито управление**, а по същество се свежда до „закон за регистъра“ – регистър на лица, които осъществяват това, което проектът обозначава като „представителство на интереси“.

Тази редукция на концепцията, която по същество не е представена в текста е основен порок на ниво принципи. Тя прави проекта едновременно непълен и рисков за прилагане. Поради това приетият от НС текст не следва да бъде обнародван, а върнат за повторно разглеждане.

## **II. Концептуални основания да не се приеме на първо четене**

### ***1). Несъответствие между заглавие/цел и съдържание***

Съвременната доктрина за „open government“ изисква нормативна рамка, основана на три стълба:

(1) прозрачност – достъпна и разбираема информация за решения, процедури и разходване на публични средства;

(2) отчетност – носене на отговорност и ефективни механизми за контрол;

(3) участие – реално включване на гражданите и заинтересованите страни в процеса на вземане на решения, като естествено осъществяване на правото му на суверен. Приетият текст не покрива този обхват, а се концентрира върху регистрационен режим и фрагментарни правила за контакти/срещи. Така той не изпълнява заявената цел за „прозрачност и отчетност в управлението“, а урежда ограничен сегмент, без системните гаранции за представяне на информация за дейността на държавните органи пред обществеността и включването ѝ в процеса на подготовка и приемане на решения.

### ***2) Липсва предварителен анализ, а и синхронизация със съществуващата уредба***

В националната правна система вече съществуват отделни правила за достъп до информация, участие и консултации, подготовка на нормативни актове (напр. АПК, ЗНА). Добре издържаният нормотворчески подход предполага предварителен анализ на действащото право и практика, унификация на понятията и изграждане на синхронизиран, без противоречив нормативен комплекс. В проекта липсва такъв системен замисъл, което създава риск от разпокъсаност, колизии и трудности за правоприлагането.

### ***3) Смесване на лобиране и гражданско застъпничество – риск за основни права***

Проектът не прави фундаменталната разлика между:

– застъпничество (гражданско участие и представяне на обществен интерес, като проява на суверена в нормотворческия процес)

– лобирание (комуникация с публичната власт за постигане на промяна/преоразпределение в полза на частен икономически интерес).

Сливането им под общото понятие „представителство на интереси“ крие риск да се приравнят гражданската активност и дейността на НПО с професионален лобизъм. Това може да има „охлаждащ ефект“ върху свободата на сдружаване и участие. Изрично предупреждение в тази насока е представено от Венецианската комисия във връзка със становище, изготвено по искане на ODIHR/OSCE.

### **III. Съществени липси и дефекти, които компрометират принципната подкрепа**

#### **1) Неясни дефиниции и отсъствие на типология на субектите**

Ефективната регулация на лобизма изисква ясни дефиниции за лобистка дейност/лобист и разграничаване на категории лица с различен режим, напр.:

- лобисти по занятие;
- „инцидентни“ лобисти (лица, които по повод конкретна ситуация извършват лобистка дейност срещу възнаграждение);
- субекти, които формално могат да влияят, но по естеството си не следва да попадат в режима (напр. политически партии);
- лица, които защитават частен интерес без цел печалба (частният интерес следва да се оповести);
- лица, които защитават обществен/публичен интерес (за тях значителна информация и отчетност вече съществува по ЗЮЛНЦ и може да се използва автоматично). В проекта тази типология липсва, което прави обхвата неясен, режима непропорционален и приложението – спорно.

#### **2) Неправилна институционална архитектура – смесване на функции**

Проектът не отчита наличието на три различни функции:

- (1) регистърна (създаване и поддържане на регистъра и „календара на срещите“),
- (2) нормотворческа (разработване/актуализиране на подзаконови актове, последваща оценка на въздействието, предложения за промени),
- (3) контролна (проверки и санкции). Сливането им в един орган води до самооценяване („органът оценява себе си“), свръховластяване и конфликт между нормотворчество и контрол. Това е системен дефект, който предполага преосмисляне на модела, а не козметични корекции. Тези функции трябва да бъдат ясно дефинирани, след което да бъдат разпределени по отделни органи като се държи сметка за конституционните им правомощия и тяхното разпределение в конституционно установената структура и

функционалност между отделните органи. Добре би било да се съобрази и основния принцип в публичното право – органите посочени в Конституцията имат точно определени правомощия и те не могат да бъдат ограничавани или разширявани с нормативен акт от по-нисък ранг.

### **3) „Етични правила“ без минимални стандарти и без ясна правна природа**

Предвидено е всеки държавен орган да приема собствени „етични правила“ за лобистка дейност, без минимално съдържание, цели и правни последици. Не е ясно какъв е видът на акта и подлежи ли на обнародване. Вместо общ правен режим имаме десетки различни правила без синхрон между тях, а лобиращите могат да се окажат регулирани чрез банкетна норма с неограничена дискреция на органа.

Подобна фрагментация подкопава предвидимостта и равнопоставения достъп. Трябва да се припомни Решение №6 от 2020 година на КС по к. д. № 10/2016 г., с което той изрично сочи законът трябва да даде пълната (а не „рамкова“) уредба, и че не може да се очаква подзаконов акт да „запълва“ пропуски т.е. да дописва закона. Също така „правната уредба, която се съдържа в закона, трябва да бъде пълна и не би могло да има „рамков характер“.

Първична правна уредба не може да се съдържа в подзаконов нормативен акт - „законът да очертае тяхното основно съдържание, а не да прехвърля тяхното уреждане на изпълнителната власт“. Това означава, че целият комплекс от правила, които се отнасят до правила за срещи, равен достъп, информация за предприеманите действия, формиране на работни групи, водене на регистри за срещи, законодателни досиета и т.н следва да има изчерпателна и ясна, включително и от терминологично гледна точка, правна уредба в закона. Такава уредба липсва и това оставя този проект заглавие без съдържание.

Подобен тип бланкетно законодателство противоречи и на принципа на правовата държава – адресатите не могат да съобразят поведението си и то да бъде правомерно поради елементарната липса на съдържателна правна норма. В този смисъл може да припомним и Решение №1 на КС по к.д. №8/2004 - изискването за определеност, яснота и недвусмислие е основно за правовата държава: ако правната норма е формулирана неясно и неопределено, тя не може да постигне целта си.

Използваната правна „техника“ води и до противоречие и с правото на Европейския съюз, например:

- Съдът на Европейския съюз последователно приема, че съществените елементи на дадена правна уредба следва да бъдат определени от законодателя и не могат да бъдат делегирани на изпълнителната власт.

- Наред с това, принципът на правната сигурност, утвърден както в практиката на Съда на ЕС, така и на Конституционния съд, изисква правните норми да бъдат ясни, точни и предвидими, така че адресатите им да могат недвусмислено да установят своите права и задължения и да съобразят поведението си с тях. (вж. решения по дела C-355/10, Европейски парламент срещу Съвет, EU:C:2012:516, т. 64–65, както и C-88/14, Комисия срещу Парламент и Съвет, EU:C:2015:499, т. 28 и 32).

#### **4) Липса на ключови гаранции за интегритет и антикорупционни механизми, които да направят закона функциониращ.**

*Не са предвидени:*

- пропорционални „cooling-off“ периоди след напускане на публична длъжност и то за всички лица работили в тази институция (по-широки от предвидената в текста забраната да се лобира само пред бившата институция);
- проверки за интегритет и конфликт на интереси преди заемане на публични длъжности (за назначаеми позиции), както и при възлагане на консултативни/регулаторни функции за лица, които постъпват на ръководна позиция в институция която регулира сектор, в които те са работили активно;
- ясни правила за работни групи и консултации: представителност на интереси, принципи за подбор, деклариране на свързаност и отразяване в „законодателен отпечатък“ по целия път на създаването на нормативния акт;
- двустранно задължение за „календар на срещите“ (само добросъвестността на лобираните лица не гарантира пълнота; задължение и за лобиращите да декларират планираните и направените срещи би повишило доверието);
- санкции и за представители на публичната власт при нарушения на задълженията им, както и санкции за нарушение на ограничителни периоди след напускане.

#### **7) Непълен обхват – „прозрачност“ без ключовите процеси по формирането на политики и създаването на законодателство да бъдат обхванати в консултативен процес.**

В предвидения кръг от въпроси изцяло липсват процедури и актове, свързани с участието на България в процесите на ЕС (позиции на министерства, становища, решения в рамките на координационни органи). В проекта липсват възможности за информация и участие в тяхното изготвяне, а те са съществена част от формирането на националната правна система – пряко или косвено.

Не е предвидено и влияние върху процеси като отмяна на нормативни актове, общи административни актове, стратегически планове/програми и други решения със значимо обществено въздействие. Отмяната на действащи актове също е от съществено значение за правната система в нейната цялост и има не по-малък ефект от приемането на ново законодателство или неговата промяна.

#### **IV. Заключение и предложение**

На база горното, приетият от Народното събрание текст в настоящия си вид не изпълнява заявените принципни цели за прозрачност и отчетност, съдържа концептуални противоречия и съществени празноти, които го превръщат в декларативен текст, а не в годен да регулира обществените отношения акт. Обнародването му би легитимира погрешен подход и би създадо риск от непропорционална, фрагментарна и трудно приложима уредба.

Приетият текст не отговаря на очакванията за цялостна за регулация на прозрачното и откритото управление, основана на ясно разграничение между лобирание и застъпничество, типология на субектите и пропорционални режими, адекватна институционална архитектура, минимални стандарти за поведение, ефективни санкции, обхват и съответствие с процесите в ЕС.

Приетият текст съдържа явни противоречия с КРБ и правото на ЕС.

Той не се основава и на правилата на парламентарната законодателна дейност, на разработеното в експертен формат и в диалог със заинтересованите страни. Не на последно място той само формално, по заглавие, кореспондира са очакванията на ОИСР за създаването на правни инструменти, които да съответстват на изискванията и също така само формално кореспондира с предвидените за премине актове по ПВУ.

Неговото съдържание и липсата на реална правна уредба създават предпоставки за обосновани и продължителни критики от страна на ОИСР и ЕК, в области не само на прозрачността и отчетността, но и върховенството на правото, доколкото съдържа противоконституционни разпоредби и разпоредби противоречащи на правото на ЕС.

Неговото приемане е тежък удар върху очакванията за поставянето на дейността институциите на светло, доколкото не съдържа практически разпоредби в тази посока, въпреки заглавието си.

С текста на приетия закон и начина на неговото приемане за преден път демонстрира и откровено политическо лицемерие по отношение на основните принципи на демокрацията

прозрачността и отчетността. Неговото обнародване само би довършило опита за поставяне на фасада пред negliжирането на тези принципи.

Въз основа на горното предлагаме Законът да бъде върнат в неговата цялост, което ще даде възможност за неговото повторно разглеждане, и съобразяването му с предложенията внесени от МС в изработения от него проект за закон, който да урежда същата материя.

Народните представители целенасочено нарушиха изискването на Правилника за организацията и дейността на НС, който изисква Съгласно чл. 77, ал. 1 от правилника, когато в Народното събрание са внесени два или повече законопроекта, които уреждат една и съща материя, постоянните комисии следва да ги обсъждат едновременно, като те се разглеждат съвместно и от Народното събрание. Повторното разглеждане би позволило практическото обсъждане и на тези текстове.

**С УВАЖЕНИЕ:**

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