

СТАНОВИЩЕ

от Сдружение „Център за изследване на демокрацията“, Фондация „Български институт за правни инициативи“ и Фондация „Програма Достъп до информация“

по Проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности от 17.11.2023 г.

Представители на Центъра за изследване на демокрацията, Български институт за правни инициативи и Програма Достъп до информация, като част от работната група за изготвяне на проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности, са излагали вижданията си за регулацията на лобизма в редица становища, представени пред работната група в Министерство на правосъдието. Настоящото становище отразява коментарите ни по публикуваната за обществено обсъждане Концепция за регулиране на лобистките дейности (17.11.2023 г.), тъй като в хода на работа на работната група част от коментарите ни бяха инкорпорирани в Концепцията.

Усилията на властите за регулиране на лобизма следва да се насърчат, а такива ангажименти държавата е поела и в рамките на международното сътрудничество. **Смисълът на лобизма е да разшири достъпа до процесите на подготовка и вземане на решения.** Тази дейност следва да представлява легитимни интереси, и да се развива по правила, които да гарантират публичност, прозрачност, равнопоставеност, включеност, професионализъм, етичност и санкции. България е поела такъв ангажимент и чрез Националния план за възстановяване и устойчивост – в частност в компонент „2.Г.1 Бизнес среда“ и в рамките на реформите за противодействие на корупцията, в който е заложено изготвянето и въвеждането на законодателни мерки за регулиране на лобизма, базирани на добри практики от другите европейски държави.

На ниво терминологични бележки следва да се отбележи, че е необходимо да бъде направено ясно разграничение между термините „лобизъм“ и „застъпничество“. В концепцията са направени стъпки в тази посока, но те не са достатъчни. На редица места в документа същата разлика не се прави или не се прави прецизно. Така например при определянето на дейността по „застъпничество“ от страна на юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, която дейност е в полза на обществото, е препоръчано да се въведе задължение за този вид юридически лица да посочват в годишните си доклади „дали са имали взаимодействие с адресатите на лобистка

дейност и какъв е бил резултатът от тази активност“. Това означава, че или се излиза извън пределите на концепцията, които се очертават от понятието „лобизъм“, или се прави смесване между „застъпничество“ и „лобизъм“. Необходимостта разграничението да се прави прецизно обаче, е несъмнена, тъй като както правилно е отбелязано в концепцията, неточности и грешки в регламентирането на лобизма биха довели до намеса в ценността на демократичното общество, определена като „обществено участие в процеса на вземането на решения“. В концепцията не се наблюдават гаранции срещу такава намеса при регулирането на лобизма.

Отделно от посоченото следва да се отбележи следното:

Първо, по въпроса за подхода към регулирането на лобизма, на фона на преобладаващото мнение в работната група за приемане на отделен закон, изразяваме позиция в полза на съществуващата практика в повечето държави, а именно **комбинация от двата регулационни подхода – нормативни разпоредби и схеми на саморегулиране на доброволна основа**. Относно нормативните разпоредби, поддържаме досегашното си мнение, че **не е необходим отделен закон**, а приемане на специални текстове, включващи стандарти на поведение, етични норми и т.н. в съществуващи закони (антикорупционното законодателство, достъпа до информация, правната рамка на административната дейност) и произтичащите негативни последици при неспазването им, както и промени на подзаконово равнище (в правилници и др.). Към това следва да се добавят **схемите за саморегулация** – например, Кодекс на поведение на лобистите, Харта за етично поведение на лобистите и т.н., инициран от бизнес асоциации и други заинтересовани лица, отворени за присъединяване. Нормите, съдържащите се в тези актове на саморегулация, следва да обхващат първоначално Народното събрание и неговата администрация, а поетапно - президента и неговата администрация, Министерски съвет, министрите и членовете на политическите кабинети, областните управители, кметовете и председателите на общински съвети.

Второ, по въпроса за орган, водещ регистъра за прозрачност, нашето мнение е в полза на Народното събрание, което със свое решение може да създаде този регистър, в който доброволно да се вписват заинтересованите да извършват лобиране асоциации или други лица, и да определи правилата за неговото водене, даване на указания и т.н. като определи за изпълнител на решението Комисията по превенция и противодействие на корупцията. Ако се вземе такова решение, правомощията на Комисията по превенция и противодействие на корупцията, описани в сегашния чл. 13, ал. 1 от Закона за противодействие на корупцията, ще трябва да се допълнят. Освен воденето на регистъра, комисията следва да е оправомощена да формулира указания, констатации и предложения, които при преценка могат да бъдат санкционирани и с акт на НС. Възможно да бъде създадена и нова постоянна комисия (или подкомисия) по въпросите на лобирането, което също изисква промяна на [Правилника за организацията и дейността на Народното събрание](#) (ПОДНС).

Трето, етичните норми относно поведението на народните представители се съдържат в раздел II на ПОДНС, но трябва да се контролира тяхното спазване, да има прозрачност за нарушенията и предприетите мерки. Според Правилника Комисията по превенция и противодействие на корупцията приема правила за прилагането на този раздел и е оправомощена да установява нарушения по този раздел - да се произнася с решение и да налага мерки (чл.151).

Четвърто, необходимо е да се приемат съответни норми на етично поведение и за парламентарните служители/администрацията на НС, които да бъдат включени в Правилника за работата на администрацията на Народното събрание, утвърждаван от председателя на НС¹, както и всички други актове, свързани с правоотношенията на парламентарните служители (чл.8, аб.1, т.11, ПОДНС). Съответни допълнения, ако се налагат, следва да се направят и в правилата за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите на парламентарните служители за конфликт на интереси, също утвърждавани от председателя на НС (чл.8, ал.1, т.12, ПОДС).

На пето място, бихме искали да отбележим, че **концепцията вмения несъразмерно повече отговорности, задължения и наказания спрямо гражданите в сравнение с публичните институции**. Този проблем бе подчертан и по-горе в терминологичната бележка. Не става ясно каква ще е ефективността на предложените механизми за регистрация, надзор и санкциониране. Концепцията се отдалечава от първоначалната си цел да създаде повече прозрачност в законодателния и нормотворческия процес².

Шесто, концепцията не отчита и рисковете, чрез приемане на самостоятелен закон за регулиране на лобизма, от **потенциална колизия между дефинициите в концепцията, функциите на надзорния орган и действащите текстове от Наказателния кодекс и други нормативни актове**. При последващо създаване на конкретните текстове на бъдещата уредба следва много внимателно да се прецизират дефиниции, за да не се получи възможност за интерпретиране на отделни лобистки дейности, чрез която да възникне колизия с престъпления против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции.

Седмо, в концепцията **липсва осмисляне на положителни стимули за регистрация на субектите на лобизъм** (например, правото да се присъства на заседания на колективни органи, съвети, право на достъп до сгради и съоръжения на публични институции при съответния пропускателен режим и др.). Това повишава риска предвидените в концепцията механизми да са неработещи, тъй

¹ Съществуващите разпоредби в Правилника за работата на администрацията на НС са твърде общи и не съдържат ограничения и/или препоръчително поведение на служителите при различни форми на лобизъм и участие в процеса на подготовка и вземане на решения.

² Така например, в последния вариант на Концепцията не се предвижда съветниците в политическите кабинети на министрите, съветниците към парламентарните комисии и консултантските договори на изпълнителната власт да бъдат публични (освен в случаите, когато предметът им е в областта на националната сигурност).

като не става ясно предложеният в концепцията контролен орган (председателя на Сметна палата) по какъв ред ще осъществява проверки/инспекции при липса на регистрация на субектите на лобизъм. Също така не става ясно дали адресатите на лобистка дейност ще публикуват регистрите на срещите си и дали това ще бъдат отделни регистри (към съответните институции) или ще се публикуват в регистъра към председателя на Сметна палата.

18.12.2023 г.

Български институт за правни инициативи

Програма „Достъп до информация“

Център за изследване на демокрацията