



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА



БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ



ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА
ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

СТАНОВИЩЕ

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

относно проекта за Концепция за регулиране на лобистките дейности от 17.11.2023 г. и обсъждането, проведено на 31.01.2024 г.

Настоящото становище е в продължение на многократно представяните виждания на екипите 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. То отразява позицията ни във връзка с коментарите на ЕК по публикуваната за обществено обсъждане Концепция за регулиране на лобистките дейности (17.11.2023 г.) и въпросите, повдигнати на срещата на работната група с представители на ЕК на 31.01.2024.

Първо, относно подхода на регулиране Въпреки преобладаващото мнение в работната група за приемане на отделен закон, изразихме и поддържахме позиция в полза на съществуващата практика в повечето държави, а именно **комбинация от два регулационни подхода – нормативни разпоредби и схеми на саморегулиране на доброволна основа**. Относно нормативните разпоредби, поддържахме 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 **схеми 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. Нормативните разпоредби и 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, заместник министрите и членовете на политическите кабинети, областните управители, кметовете и председателите на общински съвети.

Тази позиция не противоречи на поетия от България ангажимент в 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.

В рамките на ЕС липсва единно, задължително регулиране на лобизма, т.е. държавите членки имат свобода да решават кой подход или подходи да изберат. Това обстоятелство беше посочено и от представителите на ЕК в обсъждането, проведено на 31.01.2024 г., в чиито изказвания се сочеше, че е въпрос на аргументация и мотивация на държавата какъв подход смята за подходящ. Има предложение за директива за установяване на хармонизирани изисквания във вътрешния пазар относно прозрачността на представителството на интереси, извършвано от името на трети държави. Извън обстоятелството, че това предложение разглежда представителство на интереси, извършвано от името на трети държави, то е публикувано в края на миналата години и тепърва ще се обсъжда.

В годишните си доклади относно върховенството на правото ЕК отправя препоръки към голяма част от държавите членки за въвеждане на правила за лобирането, стандарти за прозрачност и регистри на лобистите, но без да поддържа, че това трябва да стане със специален закон.

Второ, относно дефиницията Съгласни сме с принципната бележка за необходимостта от широка дефиниция на основата на стандартите на ОИСР и СЕ, но като се отчете националният контекст и се посочат дейностите, вкл. престъпните, които не са лобизъм. При дефинирането намираме за по-подходящ за българския контекст стандарта на Съвета на Европа [1]. Намираме за необходимо **да се формулират изключенията от дефиницията за лобиране** – напр. дейности като политическо консултиране, застъпничество [2] и т.н., които не са лобиране [3]. За всички изключения от обхвата на дефиницията за лобизъм да се предложи солидна мотивировка в концепцията.

През последните години в България се забелязва враждебна среда към неправителствените организации, което е отчетено в редица изследвания. В Народното събрание периодично се внасят предложения за ограничаване финансирането на неправителствени организации от международни донори, както и различни форми на ограничаване на работата им. Има риск при регулацията на лобистките дейности да се въведат бариери, които затрудняват ефективната работа на гражданското общество. В Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2021 г. – 2027 г.) се посочва, че регистрацията на лобистите би могла да е доброволна.

Приемаме бележката на ЕК към характеристиката на лобирането и сме съгласни, че лобизмът не се извършва само срещу възнаграждение или само в полза на частни интереси. Стандартите на СЕ и ОИСР изрично посочват обаче, че регламентирането на отношенията между лобистите и публичните органи трябва да е съсредоточено върху тези лица, които го правят по занятие. Бъдещи законодателни инициативи трябва да отчетат необходимостта от баланс на регулаторната сила и тя следва да е основно насочена за случаите, при които лобизмът се извършва като професионална дейност. Предлагаме в концепцията да се добави уточнението, че за да е легитимна дейността по лобирането следва да се извършва по прозрачен начин и при равнопоставени условия. Във връзка с това, както и със следващия коментар предлагаме в абзаца „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 групови

и частни интереси“ да отпадне частта „и постигане на правомерни групови и частни интереси“.

Във връзка с третия коментар на ЕК предлагаме текстът, до който се отнася да бъде заменен със следния: „Лобиране е всяка форма на представителство на интереси — както добри, така и лоши — пред държавни/публични служители. Прозрачността на лобистките дейности е гаранция за легитимен и открит начин за оказване на влияние върху политиките. Затова цел на регулирането на лобизма е да допринесе дейностите по лобиране да се извършват по начин, осигуряващ прозрачност, почтеност и равнопоставеност.“

Предлагаме на съответното място да се вземе предвид бележката, че лобирането е проблематично, когато се извършва при неравнопоставени условия, защото една от страните получава привилегирован достъп до държавни служители.

Трето, относно регистрацията на лобистите Приемаме препоръката да се регистрира следното:

- самоличност на лобистите
- цел на лобистката дейност
- лица, по отношение на които е упражнявана или се упражнява лобистка дейност (вкл. случаи на установени контакти, но не да се регистрира всяко изпратено електронно писмо, може да бъдат хронологично описани, напр. „редовни контакти, включително 3 срещи през м. ... г. ...относно закон/проектозакон х“) [4]

При регистрацията трябва да се следват стандартите на ОИСР, според които „за да служи адекватно на обществения интерес, разкрита информация относно лобистки дейности и лобисти следва да се съхранява в публично достъпен регистър и следва да се актуализира своевременно, за да се осигури точна информация, която да позволява ефективен анализ от страна на държавните служители, гражданите и бизнеса.“

Наложително е да се въведат 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.).

Необходимо е също така да се определи по какъв ред ще се осъществяват проверки/инспекции при липса на регистрация на субектите на лобизъм. Засега това липсва в правомощията на предложението в концепцията контролен орган (председателя на Сметна палата). 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.

Четвърто, относно органа, водещ регистъра за прозрачност Потвърждаваме отново нашето мнение в полза на решение, при което Народното

събрание, което със свое решение следва 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).

Във връзка с това, напомняме, че препоръките на GRECO за регулация на лобистките дейности се фокусират върху лицата, заемащи висши държавни длъжности (ЛЗВДД), а не върху трети страни лица?. Именно върху ЛЗВДД следва да се концентрира изискването за регистрация на срещи и контакти, както и тяхната цел, съхранението и обработването на информация и нейното оповестяване следва да е ангажимент на институциите [5].

Следва също така да се има предвид, че 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 ПОДНС парламентарната Комисия по превенция и противодействие на корупцията приема правила за прилагането на този раздел и е оправомощена да установява нарушения по този раздел - да се произнеса с решение и да налага мерки (чл.151).

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 НС [6] , 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).

1 “lobbying” means promoting specific interests by communication with a public official as part of a structured and organised action aimed at influencing public decision making

2 За нас като представители на гражданското общество е от особена важност определянето на дейността по „застъпничество“ от страна на юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза, която дейност е в полза на обществото. В този случай 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.

3 Понастоящем концепцията не отчита рисковете 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.

4 Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в обществена полза по същество извършват застъпничество и с оглед на съществуващата правна рамка и политически контекст в България изискването за посочване в годишните доклади за дейността си еквивалентни обстоятелства за деклариране на лобистите са достатъчна гаранция за прозрачност и публичност на дейността им и не е необходимо налагане на допълнителна административна тежест и вписването им в отделни регистри, което и ще усложни възможността за наблюдение на работата им поради раздробяването на източниците, на които се публикува информация.

5 GrecoEval5Rep(2022) 9 Предотвратяване на корупцията и насърчаване на почтеността в централното управление (висшите държавни длъжности) и правоохранителните органи. Доклад за оценка на България. Пети кръг на оценка. GRECO препоръчва (i) да се въведат правила за това как лицата, заемащи висши държавни длъжности, се ангажират в контакти с лобисти и други трети страни, които се стремят да повлияят на законодателната и друга дейност на правителството; и (ii) систематично да се разкрива достатъчно информация за целта на тези контакти, както и самоличността на лицата, с които са се състояли срещите и конкретните въпроси на дискусия.

6 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.