



Изх № 07/ 25.06.2026 г.

ДО МИНИСТЪРА НА
ПРАВОСЪДИЕТО
Г-Н НИКОЛАЙ НАЙДЕНОВ

СТАНОВИЩЕ

относно

проект на наредба за Регистъра за прозпачност, чл. 8, ал. 6; чл. 14, ал. 5; чл. 15, ал. 4 и чл. 19, ал. 3 от Закона за прозпачност при представителството на интереси, публикуван на 11.06.2026 г. за обществено обсъждане на платформата Strategy.bg

Уважаеми господин Найденов,

На 11.06.2026 г. на Портала за обществени консултации е публикуван проект на наредба за Регистъра на прозпачност (наредбата) в изпълнение на разпоредби от Закона за прозпачност при представителството на интереси (ЗППИ), изготвен от Министерството на правосъдието.

В съответствие с предоставената ни възможност, от името на фондация „Програма достъп до информация“ (ПДИ) и сдружение „Асоциация на европейските журналисти - България“ (АЕЖ) представяме настоящото становище по подложения на обществено обсъждане проект на наредба.



Смятаме, че предложеният на обсъждане проект на наредба, издадена на основание чл. 8, ал. 6; чл. 14, ал. 5; чл. 15, ал. 4 и чл. 19, ал. 3 от ЗППИ не дава необходимата детайлизация, яснота и предвидимост относно приложението на разпоредбите от ЗППИ, от които произтичат задължения за гражданите и юридическите лица.

I. Контекст на приемането и неяснота на самия ЗППИ

Законът, за приложение на отделни разоредби от който предстои да бъде издадена наредбата, бе приет по непрозрачен начин в края на март 2026 г., в края на мандата на Народното събрание. Това бе сторено без съобразяване с множеството критични становища в рамките на проведеното обществено обсъждане. Внасянето на проектозакона от група народни представители в парламента преди изтичането на срока на общественото обсъждане само по себе си свидетелства за степента на демократичност и качество на приетия нормативен акт.

За основна цел на ЗППИ е обявено осигуряването на прозрачност на контактите с представителите на публичната власт и осигуряване на широка представителност и равноправен достъп при формулиране на проекти за нормативни, стратегически и други актове, засягащи широк кръг лица¹. Вместо да бъдат постигнати тези цели, в ЗППИ е уреден режим на регистрация на частни лица, задължението за което е възложено на тях, а не на органите на публичната власт. Също така в закона са употребени редица неясни термини и изрази, позволяващи произволно и противоречиво прилагане, липсват определения на ключови понятия. Основният проблем е, че в ЗППИ са възложени задължения за гражданите и техните организации

¹ Вж. чл. 2, т. 1 – 3 от ЗППИ.



в условия на непредвидимост и неяснота, а за неизпълнението им ще бъдат налагани тежки санкции.

Друг основен проблем в закона е, че вместо да се постигне прозрачност на срещите на властта и широк и равноправен достъп до процесите на вземане на решения, всъщност се възлагат непропорционални и безсмислени задължения за гражданите и техните организации. По този начин се препятства широкият достъп и създава неравноправност относно достъпа „при формулиране на проекти на нормативни“ и други актове, вместо да се улесни, обратно на заявеното в чл. 2 от ЗППИ.

Чрез предлаганите текстове на наредба следваше да се даде така необходимата яснота на употребените в закона понятия и да се съдържанието на възложените задължения. Вместо това, в наредбата липсва детайлизация и по-богато съдържание на посочените неясни разпоредби от ЗППИ.

II. Неспазено законово изискване за срок на общественото обсъждане

Консултацията по проекта на наредба е обявена за съкратен срок без основание за това. Съображението, че става въпрос за закон от важно значение, не е и не може да бъде причина за съкращаване на срока за обсъждане. Не са налице бедствия, епидемии или други внезапно възникнали фактори, за отстраняването на които да е наложително ограничаването на срока на обществено обсъждане. Още повече, че в самия закон и в наредбата е ясно посочено, че се засягат основни, гарантирани с Конституцията права на гражданите и юридическите лица, което обратно на приетото, изисква удължен, а не съкратен срок на обсъждане. Не на



последно място, опороченият процес на обсъждане на проекта за ЗППИ не просто обосновава, но изисква най-малкото наредбата да бъде подложена на обществена консултация в изисквания от Закона за нормативните актове нормален срок от 30 дни.

III. Понятия в ЗППИ, които следва да бъдат изяснени в Наредбата с цел яснота и предвидимост на задължението за регистриране

Основният проблем на правния режим, създаден със ЗППИ и подлежащ на доразвиване с наредбата, е употребата на неясни понятия при определянето на задължения, неизпълнението на които ще се санкционира с глоби в размер от 2500 – 7500 €. Така например, употребени са понятията „контакт“, „комуникация“, определения за които не са дадени, но не е изяснена и връзката и съотношението помежду им, както и с други понятия, например „обществена консултация“.

Доколкото в закона изрично се приема фикцията, че участието в 9 контакта с органи на властта и техните съветници в рамките на 3 месеца представлява основание за регистрация по ЗППИ, то е необходимо да се изясни какво се смята за „контакт“. Представлява ли „контакт“ официалното подаване на становище на официалния адрес на електронна поща на дадено министерство в рамките на обявено обществено обсъждане, среща в сградата на министерството с министър или заместник-министър, среща в кафене с подобна личност, телефонен разговор, обменено съобщение в социална мрежа, например Фейсбук? В еднаква степен ли се смятат за контакт кореспонденция в Месинджър и публичен диалог във Фейсбук?



На тези и много други подобни въпроси, които произтичат от неясния и противоречив закон, не е даден отговор в предложената на обсъждане наредба, а тъкмо такава бе очакването на обществото от нормотворческата инициатива.

IV. Участието в обществените консултации по проекти за закони и подзаконовни нормативни актове е право

Друга неяснота, която е допусната в закона и се нуждае от изясняване, е че се създава впечатлението, че обществените консултации по проекти за нормативни актове попадат в режима на регистрация по ЗППИ. Тук следва да се подчертае обаче, че участието в процедури по обществено обсъждане на проекти на нормативни актове е регламентирано в Закона за нормативните актове (чл. 26 - 28), на общи административни актове – в чл. 66 – 72 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, а на стратегически документи – пак в чл. 66 – 74 от АПК или в отделните специални закони, като например Закона за опазване на околната среда и други. В тези закони е регламентирано право на участие на заинтересованите в тези производства по обществено участие/ обществено обсъждане/ консултации. Това участие и изразяването на позиции в тези дискусии е упражняване на лични права, а не „представителство на интереси“. Това е така, тъй като всяко физическо или юридическо лице има собствено право на участие в процесите на вземане на решения, собствено право на изразяване на мнение, собствено право да разпространява информация.

Тезата, че тези проявни форми на лично упражняване на права не представляват форми на лично участие, а „представителство“ на чужди интереси, противоречи на Конституцията, Европейската конвенция за



правата на човека, Международния пакт за гражданските и политическите права и правото на Европейския съюз. По тази причина е необходимо в наредбата да бъдат прецизно и надлежно отграничени хипотезите на легитимно упражняване на основни права от хипотезите, в които следва да бъде регистрирано представителството на интереси в неформални контакти с властта.

В настоящия текст на проекта за наредба такава уредба липсва.

V. Участието в обществените консултации по проекти за стратегически документи е право

Същите съображения, изложени в предходния параграф, са приложими и по отношение на обществените консултации по стратегически и други документи от общо значение. В ратифицираната и обнародвана от България Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процесите на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда е изрично предвидено правото на участие в тези процеси. Определението на понятието „информация за околната среда“ е изключително широко и обхваща всяка информация, която се отнася до компонентите и факторите, както и друга информация. Предвиждането на условия, ограничения и тежести като предпоставка за участие в процесите на вземане на решения представляват нарушение на Конвенцията, която е пряко приложима и е с предимство пред нормите на вътрешното право, които ѝ противоречат, съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

В наредбата не е отчетена спецификата на обществените обсъждания на стратегически и други документи от общо значение, свързани с околната среда, което следваше да бъде направено.



VI. Регистрация, календар на срещите и списъци със съветници

В ЗППИ не е направена ясна връзка между регистрацията на лицата, извършващи „представителство на интереси“ и календарите на срещите. Така например не става ясно, след като администрациите ще съставят и поддържат календари на срещите, каква е пречката да извършват и регистрирането на съответните лица. Друг проблем пред прилагането на закона се явява неизвестността на това, кои са съветниците на Министерския съвет, министрите и другите органи на изпълнителната власт. Такива публични регистри с имената на съветниците липсват, а преди неотдавна се наложи да бъде водено съдебно дело срещу отказ по ЗДОИ, за да бъдат предоставени по заявление, подадено по реда на закона, имената на съветниците в политически кабинет. При това положение остава неясно как се очаква частните лица, които са се срещнали с такива съветници, да гадаят дали даден човек е съветник или не. Тоест, няма как незнаещите с кого са разговаряли или кореспондирани да преброят въпросната среща или кореспонденция като „контакт“ по смисъла на закона, за да установят дали трябва да се регистрират.

Отговор на този въпрос в проекта за наредба също не е даден.

VII. Предложения

Предвид изложеното предлагаме проектът за наредба да бъде изцяло преработен по начин, който да дава отговор на посочените въпроси и да дава необходимата яснота на неясните и противоречиви понятия и изрази, употребени в ЗППИ.



Предлагаме Министерството на правосъдието да предприеме сериозно преразглеждане на основни положения в приетия през март 2026 г. ЗППИ и да изготви нов проект на закон или съществени изменения в съществуващия закон, а след това да се изработи проект за наредба.

С уважение:

Александър Кашъмов, изпълнителен директор на
ПДИ

Иван Радев, член на УС на „Асоциация на
европейските журналисти – България