

До

Георги Георгиев  
министър на правосъдието на Република  
България

## СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРОЗРАЧНОСТ И ПОЧТЕНОСТ В УПРАВЛЕНИЕТО

УВАЖАЕМИ Г-Н ГЕОРГИЕВ,

Като част от глобалното движение за защита на правата на човека, Амнести Интернешънъл България е напълно независима от политически и религиозни идеологии, правителства и икономически интереси. Нашата мисия и практика еднозначно показват, че регулациите, засягащи гражданските организации, трябва да съхраняват тяхната автономия и да създават условия за активно участие в демократичния процес, без да налагат ненужни ограничения или тежести.

С настоящото становище Амнести Интернешънъл България оценява усилията за въвеждане на Закон за прозрачност и почтеност в управлението (ЗППУ). В приложение ще намерите попълнен въпросник за оценката на въздействието на проекта за ЗППУ.

Споделяме виждането, че прозрачността е ключов демократичен принцип, припознат от българската Конституция и от международното право. По-конкретно, чл. 6, 12 и 44 от Конституцията гарантират равенството на гражданите пред закона, правото на участие в общественния живот и правото на сдружаване. Международният пакт за граждански и политически права в чл. 25 и Договора за Европейския съюз в чл. 11 също подчертават правото на гражданите да участват в управлението на обществените дела.

Отчитаме обстоятелството, че подобен закон може да допринесе за укрепването на доверието в институциите, за ограничаване на непрозрачното влияние върху вземането на решения и за подобряване на качеството на законодателния процес. Това е от особено значение предвид националния контекст, където често се наблюдава липса на проследимост между проведените обществени консултации и съдържанието на окончателно приетите текстове.

Същевременно е необходимо да се подчертае, че неправителствените организации в обществен интерес и гражданските образувания са легитимни участници в демократичния модел на управление, като тяхната основна роля е да защитават обществения интерес, включително чрез застъпническа дейност. Следователно всякаква регулация в областта на представителството на интереси следва да избягва създаването на непропорционални административни тежести за гражданските организации.

Българската нормативна уредба вече е създала законови задължения за отчетност на юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), включително чрез изготвянето на годишни доклади и публично оповестяване на източниците на финансиране. Поради това въвеждането на допълнителни бюрократични механизми би имало “охлаждащ ефект” върху гражданското участие. Нещо повече, всяка бъдеща регулация следва да гарантира, че няма да се стигне до дискриминация или стигматизация на гражданските организации.

Също следва да се отбележи, че в международната практика съществува изрично разграничение между възмездно лобиране и застъпничество в обществена полза. В страни като Австрия, Германия, Ирландия, Литва и Франция професионалните лобисти и бизнес асоциации<sup>1</sup> подлежат на строг режим на регистриране и докладване, докато за гражданските организации се прилага облекчен такъв, който отчита техния обществен характер. Подобен модел следва да бъде възприет и в България, за да се гарантира както прозрачност, така и свободата на демократичното участие.

---

<sup>1</sup> В контекста на правото на ЕС, терминът обикновено се отнася до юридически лица с икономическа цел, които могат да генерират печалба и да я разпределят между своите членове или акционери. Тяхната дейност се регулира по силата на търговското право.

От особено значение е да се избегне приравняването на неправителствените организации с професионалните или възмездни лобисти. В своя доклад „Закони, създадени да заглушават“ от 2019 г., Амнести Интернешънъл подчертава, че държавите следва да припознават легитимността на гражданските организации и да се въздържат от приемането на законодателство и допълнителни регулации, които поставят върху гражданския сектор непропорционални или ненужни тежести.

В този смисъл, приветваме усилията за утвърждаване на прозрачността и почтеността в управлението. Като всеки демократичен инструмент, той следва да бъде изграден върху принципите на равнопоставеност, пропорционалност и недискриминация, за да се гарантира реална отчетност и доверие в институциите. Що се касае до неговото прилагане, то следва да доведе до по-качествени политики, по-силна защита на обществения интерес и по-отворено управление в България.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### Въпросник относно оценка на въздействието на проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението

**Въпрос 1:** Съществува ли в България лобиране пред публичните власти в полза на заинтересовани лица и групи при изработване на проекти за нормативни актове, формулиране на политики и вземане на решения от оправомощените органи?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

В България съществуват различни форми на представителство на интереси чрез обществени консултации, работни групи и в рамките на различни институционализирани формати като например националните съвети, координационни механизми към МС и отделни ведомства, възможност за участие в заседания на парламентарни комисии.

Същевременно липсва цялостна правна рамка, която да гарантира прозрачност и отчетност. Конституцията (чл. 12 и чл. 44) признава правото на гражданите и организациите да участват в обществения живот и да защитават своите интереси. Международният пакт за граждански и политически права (чл. 25) и Договорът за ЕС (чл. 11) изрично споменават въвеждането на гаранции за правото на участие в управлението на обществените дела. Редица международни организации, сред които Амнести Интринешънъл, подчертават, че подобни механизми са не само легитимни, но и жизненоважни за защитата на демократичното участие в процеса на взимане на решения. Въпреки това, подчертаваме, че всяка въведена регулация трябва да прави разлика между легитимното застъпничество и недопустимото корупционно влияние.

Като добри примери сред държави-членки на ЕС могат да се посочат Ирландия, Литва и Франция. Според ирландската нормативна, публичния регистър се управлява от Комисия за стандартизиране на публичната длъжност (SIPO).<sup>2</sup> В Литва отговорен орган за поддържане на регистър Главна комисия по служебна етика (VTEK).<sup>3</sup> Съгласно френското законодателство, подобен регистър се администрира от Висш орган за прозрачност в публичния живот (Haute Autorité pour la Transparence

---

<sup>2</sup> Регулация, свързана със Закона за лобизма на Република Ирландия (2015)

<sup>3</sup> Закон за лобистките дейности на Република Литва (2016)

de la Vie Publique)<sup>4</sup>.

**Въпрос 2:** Поражда ли проблеми липсата на законодателство, което да регулира лобистките дейности по същество?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Би могло да се предположи, че липсата на специална уредба в България води до нерегулирани практики и е предпоставка за неравен достъп до институциите. По този начин се създава риск от корупционни практики и фаворизиране на силни икономически интереси. Подобно състояние противоречи на принципа на равнопоставеност, заложен в Конституцията на Република България (чл. 6). Авторитетни международни организации, сред които Съвета на Европа<sup>5</sup> и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие<sup>6</sup> многократно са препоръчвали България да въведе по-ясни механизми за прозрачност и отчетност.

**Въпрос 3:** Необходимо ли е нормативно осигуряване на равнопоставеност в представителството на различните категории интереси – обществени, групови и частни?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Конституцията гарантира равенството на гражданите пред закона и тяхното право на равен достъп до публичните институции. В този смисъл, представителството на интереси трябва да бъде регулирано по начин, който да не допуска доминация на икономически влиятелните групи за сметка на обществения интерес. Международната практика, показва, че без специална защита на обществения интерес се създава риск от „монопол на влияние“ от страна на корпорации, което води до нарушаване на свободата на изразяване и на правото на сдружаване, гарантирани от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ).

Същевременно обръщаме внимание, че следва да се въведе режим на диференциране между лица или организации, които упражняват лобиране срещу заплащане и това е тяхната професионална

---

<sup>4</sup> Закон Сапин II на Франция (2016)

<sup>5</sup> Доклад на GRECO в рамките на Пети кръг на оценка на България (2025)

<sup>6</sup> Доклад с препоръки за действие на ОИСР “Преглед на България за публична почтеност” (2022)

дейност, самопредставителство и безвъзмездно застъпничество, осъществявано от неправителствени организации или граждански формирания в защита на каузи от обществен интерес.

Професионалните лобисти следва да подлежат на пълна регистрация и разкриване на клиенти, бюджети и срещи, докато осъществяващите безвъзмездно застъпничество се ползват от по-облекчен режим. Такъв например е установен в Австрия, където се изисква регистрация за професионални лобисти<sup>7</sup>, но гражданските организации се отчитат в отделен регистър (Zentrales Vereinsregister) към Министерството на вътрешните работи.

**Въпрос 4:** Необходими ли са нормативни гаранции за прозрачност при взаимодействието между заинтересованите страни и държавните институции?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Макар Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) да създава някаква рамка за прозрачност, той не е изчерпателен в регламентирането на всички форми на представителство на интереси. Амнести Интернешънъл България подчертава, че прозрачността на тези взаимодействия е пряко свързана с правото на гражданите да знаят кой и с какви аргументи влияе върху законодателството и публичните политики.

Същевременно, предвидените мерки, освен проследими следва да бъдат пропорционални и да не ограничават прекомерно възможностите за гражданско участие. За пример в това отношение биха могли да бъдат посочени Литва и Франция, където има двойно деклариране – веднъж от страна на представителите на интереси, и след това от страна на лицата, заемащи публична длъжност.

**Въпрос 5:** Бихте ли приели лобирането като легитимна дейност, ако се осъществява по нормативно установен начин?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Конституцията (чл. 41) гарантира правото на свободно изразяване и на разпространение на идеи,

---

<sup>7</sup> Закон за прозрачност при лобирането и представителството на интереси на Австрия (2012)

което включва и правото на граждани и организации да представят своите интереси пред институциите. В ЕС представителството на интереси е утвърден чрез Регистъра за прозрачност инструмент.

Считаме, че това е част от правото на участие, и че използването на термина „представителство на интереси“ е важно и необходимо, за да се избегне стигматизация и негативно етикиране, често свързани с думата „лобизъм“. В допълнение, още веднъж подчертаваме необходимостта от изрично диференциране между професионален лобизъм, самопредставителство и застъпничество.

**Въпрос 6:** Смятате ли, че повишаването на прозрачността в процеса на вземане на решения би подобрило качеството на решенията?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

В България ниското доверие в институциите е пряко свързано с усещането за непрозрачност в процеса на вземане на решения. Международната практика по отношение на регулацията в посока повишена прозрачност сочи, че въвеждането на регламентирано представителство на интереси води до по-качествени публични политики и до повишено доверие в институциите.

Макар прозрачността да е предпоставка за качествени решения, за да бъде ефективно прилагана, следва да бъдат предвидени насърчителни механизми. Такива биха могли да включват предимство при провеждането на консултации, осигуряване на по-експедитивен достъп до информация, достъп до финансиране за програми и проекти, както и признание за публично доверие и имидж. По този начин, регистърът би се използвал активно и действително би бил инструмент за демократично участие, а не поредна административна тежест.

**Въпрос 7:** Необходимо ли е приемането на Закон за прозрачност и почтеност в управлението?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Необходимостта от специален закон, който да въведе регистър за прозрачност, публичност на срещите, законодателен отпечатък и други, би могла да се обоснове, при условие че съдържа ясни правила за всички участници. Единствено по този начин би се надградила съществуващата

нормативна уредба. В допълнение, регулацията и въвеждането на механизъм за прозрачност следва да включват гаранции, чрез които да се избегне използването на закона като инструмент за ограничаване и подриване на дейността на гражданските организации.

**Въпрос 8:** Трябва ли регламентацията на представителството на интереси да включва както писмената, така и устната комуникация?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Регулацията следва да обхваща както писмената, така и устната комуникация, включително онлайн дискусии, които често остават извън обществен контрол. В същото време е изключително важно да се гарантира, че публичните изяви и медийните кампании няма да бъдат третираны като “лобиране”. Подобно ограничаване може да се възприеме като непропорционално спрямо гарантираните права на свобода на изразяване и на сдружаване по смисъла на чл. 10 от ЕКПЧ и чл. 11 от Хартата на основните права на ЕС.

Според ОИСР регулацията трябва да се фокусира върху *„значими взаимодействия, които реално могат да окажат влияние върху публични решения“*<sup>8</sup>, а не върху случайни социални разговори. Аналогичен е и правният режим в Ирландия, като законовата уредба ясно дефинира, че само контакти, насочени към *„успешно влияние върху разработване на публична политика“*<sup>9</sup>, подлежат на регистрация.

**Въпрос 9:** Трябва ли представителството на интереси да обхваща обществените, груповите и частните интереси?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Всеки законодателен акт с подобен предмет е редно да обхваща различни видове интереси, било то обществени, групови и частни. От особено значение е обаче да бъде отчетена съществената разлика между професионалното лобиране в полза на частни интереси и застъпничество в обществен интерес.

---

<sup>8</sup> Доклад на ОИСР “Лобирането в XXI век” (2021)

<sup>9</sup> Тест от три стъпки за лобиране в Ирландия (2025)



Неправителствените организации и граждански групи не е редно да бъдат третирани като лобисти, доколкото тяхната дейност произтича от демократичното право на участие и сдружаване, а не от търговски или корпоративен интерес.

Амнести Интернешънъл е подчертавала неколнократно, че държавите следва публично да припознават легитимността на гражданските организации и да се въздържат от приемането на закони и допълнителни регулации, които поставят ненужни и непропорционални тежести върху тях.<sup>10</sup>

В този смисъл, включването на застъпническите дейности на неправителствените и гражданските организации следва да бъде в облекчен режим, тъй като е не само въпрос на административна логика, но и на спазване на международни стандарти за защита на гражданското пространство и демократичното участие.

**Въпрос 10:** По отношение на кои актове, свързани с формулиране на политики, следва да бъде регламентирано представителството на интереси?

Законът следва да обхваща органите и актовете, които имат най-голямо въздействие върху обществото и върху ежедневието на гражданите. Това означава на първо време да се съсредоточи върху Народното събрание, Министерския съвет и министерствата, тъй като те приемат и прилагат най-значимите нормативни актове.

**Въпрос 11:** Кой субекти следва да бъдат включени в обхвата на понятието „представител на интереси“ по смисъла на закона?

Обхватът на закона следва да включва всички субекти, които целенасочено и възмездно се стремят да влияят върху процеса на вземане на решения, при условие, че следва да се направи ясно и изрично разграничение между различните категории участници. На първо място в обхвата следва да попадат професионалните лобисти (като напр. консултантски агенции и PR компании), които упражняват тази дейност срещу заплащане и представляват интереси на частни клиенти. Именно при тях е налице най-висок риск от непрозрачно влияние и затова законът трябва да постави строги изисквания за прозрачност спрямо тях, както вече е направено в Германия чрез закона за лобисткия регистър (Lobbyregistergesetz) или във Франция чрез закона (Sapin II), които предвиждат задължително разкриване на клиенти и бюджети. Към тази група следва да се причислят бизнес организациите и

---

<sup>10</sup> Доклад на Амнести Интернешънъл “Закони, създадени да заглушават” (2019)

професионалните асоциации<sup>11</sup>, които защитават интереси на цели отрасли и имат значителен капацитет за влияние върху публичната политика, както показва практиката в Ирландия, където подобни структури са сред основните регистрирани лобисти.

В същото време юридическите лица с нестопанска цел, академичните институции и гражданските обединения също могат да се разглеждат като представители на интереси, но тяхната роля се различава съществено. По презумпция те действат в защита на обществения интерес, като вече имат законово установени задължения за отчетност, включително подаването на годишни доклади и публично оповестяване на източниците на финансиране.

Именно поради това Съвета на Европа подчертава, че неправителствените организации е редно да бъдат припознати като легитимни участници в демократичния процес и не бива да се поставят под режим, който ги приравнява с възмездните лобисти или създава непропорционална административна тежест. За тях би било уместно да се приложи облекчен режим на отчетност, който да гарантира прозрачност, но и да съхрани възможността им свободно да участват в обществения живот.

**Въпрос 12:** Представителството на интереси пред кои органи следва да бъде регламентирано в закона?

Всяка регулация следва да се прилага към всички институции, които участват в процеса на формиране на публичните политики, в т.ч. Народното събрание, Министерски съвет, министерства и независими регулатори. Регистъра за прозрачност на ЕС е свидетелство, че ограничаването само до определени институции оставя поле за непрозрачни практики.

**Въпрос 13:** Трябва ли редът за провеждане на лични срещи с представители на интереси да бъде регламентиран от съответната институция и публично оповестен?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

---

<sup>11</sup> В контекста на правото на Европейския съюз, терминът обикновено се отнася до юридически лица с икономическа цел, които могат да генерират печалба и да я разпределят между своите членове или акционери. Тяхната дейност следва да се регулира по силата на търговското право. За разлика от тях, юридическите лица с нестопанска цел (асоциации, фондации, НПО) имат общественополезна, културна, благотворителна или социална цел и не разпределят печалба. Тяхната дейност следва да се регулира по силата на специални закони за асоциации или гражданския кодекс.

Всеки орган и институция следва да има публично обявен ред за провеждане на срещи, включително предварителна заявка, присъствие на повече от един служител и изготвяне на кратък протокол. Подобна практика е призната на международно ниво като средство за ограничаване на корупционен натиск и за гарантиране на равен достъп.

**Въпрос 14:** Необходимо ли е личните срещи на органите с представителите на интереси да се отразяват в публичен календар за срещи?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Публичните календари на срещите са утвърдена международна практика (напр. в Европейската комисия) и трябва да съдържат информация за дата, участници, тема и предоставени материали. По този начин биха способствали за изграждане на доверие и отчетност, като са в съзвучие със ЗДОИ.

**Въпрос 15:** Необходимо ли е участниците в работни групи и консултативни съвети да декларират какви интереси представляват?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Всички участници в работни групи, които попадат в категорията на професионални лобисти и самопредставителство (фирма, браншова организация, синдикат) следва изрично да декларират интересите, които представляват. Това съответства на принципите на ЗПКОНПИ и гарантира предотвратяване на конфликт на интереси.

**Въпрос 16:** Необходимо ли е да се създаде законодателен отпечатък, който осигурява проследяване, документиране и оповестяване на основните външни интервенции от началото до края на процеса по изготвяне и приемане на нормативните и други актове?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Въвеждането на законодателен отпечатък е значим инструмент за гарантиране на прозрачност и проследимост в процеса на изработване на нормативни актове. Намираме този механизъм за полезен

по няколко причини. На първо място, той укрепва доверието в законодателния процес. На второ място, отпечатъкът действа като превантивна мярка срещу корупция и непрозрачни практики, тъй като институциите са длъжни да документират всички съществени взаимодействия. На трето място, той подобрява качеството на законодателството, защото мотивира вносителите да разгледат с внимание всяко предложение и да дадат обосновани аргументи защо то е било прието или отхвърлено.

В България такъв механизъм би бил особено значим, доколкото често липсва проследимост между проведените обществени консултации и съдържанието на приетите текстове.

**Въпрос 17:** Необходимо ли е да бъде създаден публичен регистър (регистър за прозрачност), в който да се вписват представителите на интереси ?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Считаме, че създаването на публичен регистър е ключова мярка. Подобен регистър следва да е безплатен и достъпен за всички граждани. За неправителствени организации в обществена полза информацията от вече съществуващите им годишни отчети, може да бъде интегрирана по подходящ начин, за да се избегне дублиране на задължението за прозрачност и отчетност.

**Въпрос 18:** Според Вас какви обстоятелства трябва да обявят представителите на интереси в регистъра?

Регистърът следва да съдържа информация за идентичността на представителя, мандата или клиента, темите и политиките, източниците на финансиране, формите на комуникация и ресурсите. По отношение на ЮЛНЦ тези данни могат да бъдат предоставяни чрез годишните публични отчети.

**Въпрос 19:** Смятате ли, че е подходящо регистърът за прозрачност да се създаде към Сметната палата ?

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Сметната палата е подходяща за одит на системата и проверка на отчетността, но не и за ежедневното администриране на регистъра. Споменатите примери от Ирландия, Литва, Франция сочат, че е необходимо подобен портал да се администрира от специализиран орган. По този начин се гарантира безпристрастност и ефективност.

**Въпрос 20:** Смятате ли, че е необходимо достъпът до базата данни, съставляваща регистъра за прозрачност, да е свободен и безплатен ?

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Регистърът следва да бъде публичен, безплатен и в отворени машинночетими формати (CSV, JSON, API). По този начин би се осигурило съответствие със съществуващата нормативна уредба и би се гарантирало възможността гражданите, медиите и академичната общност да упражняват ефективен обществен контрол.