

СТАНОВИЩЕ

ОТ СЪВЕТА ЗА РАЗВИТИЕ НА
ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО,

КОНСУЛТАТИВЕН ОРГАН КЪМ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ОТНОСНО

**ПРОЕКТ НА КОНЦЕПЦИЯ ЗА
РЕГУЛИРАНЕ НА ЛОБИСТКИТЕ
ДЕЙНОСТИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**
разгледан на оперативно съвещание на
Министерския съвет на основание чл. 21, ал. 1
от Устройствения правилник на
Министерския съвет и на неговата
администрация, проведено на 20 март 2024 г.,

УВАЖАЕМИ МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО,

Съветът за развитие на гражданското общество (СРГО) е създаден на основание чл. 4, ал. 3 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) и, съобразно правомощията му по чл. 4, ал. 4, т. 1 от ЗЮЛНЦ, изразява своето становище по проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България от 20 март 2024 г.:

Така представеният проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България от 20 март 2024 г. (Концепцията от 20 март 2024) е съставен в рамките на неясна процедура в противоречие на принципите на публичност, прозрачност и гражданско участие, а съдържанието му накърнява участието на гражданските организации в процесите по вземане на решения и изготвяне на политики чрез застъпничество като фундаментална част от пълноценното упражняване на свободата на сдружаване, свободата на изразяване и правото на гражданско участие

Принципно, считаме, че нормативното регулиране на лобизма може да е от полза за осигуряване на прозрачност в процесите по вземане на решения от публичните органи, това нормативно регулиране трябва да бъде резултат от проведен коректен и прозрачен процес

Обръщаме Ви на първо място внимание, че Концепцията от 20 март 2024. сериозно се разминава с преминалата обществено обсъждане Концепция през ноември 2023 г. . В рамките на обществената консултация не са постъпили толкова различни и съществени становища, които да са обосנוвали изцяло нов подход за дефиниране и регламентиране на лобистката дейност, който е отразен във финалния вариант, изпратен за съгласуване със СРГО.

Наред с това, преобладаваща част от представените в Концепцията от 20 март 2024 г. изводи и предложения не са мотивирани и не са базирани на анализ на добри практики и поради това не съответстват на поетия с Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България ангажимент Q4/2023, а именно:

В изпълнение на констатациите на Европейската комисия в рамките на хоризонталния Механизъм за върховенство на закона ще бъдат изготвени и въведени законодателни мерки за регулиране на лобизма, базирани на добри практики от другите европейски държави.¹

Друг съществен недостатък на Концепцията от 20 март 2024 г. е нейната неяснота, непълнота и взаимно противоречива рамка. Изцяло неприемливо в Концепцията от 20 март 2024г. се правят внушения, че всеки застъпнически процес и консултация могат да бъдат извън закона, докато няма изричен регламент на лобизма. Припомняме, че и към момента), има сериозна законодателна рамка на процеса на обществени консултации в рамките на законодателния процес, както и съществува състав на престъпление по НК свързан с търговията с влияние (виж чл. 304Б НК).

Нормативното регулиране на лобизма ще осигури прозрачност в процесите по вземане на решения от публичните органи, но не и когато това се постига с въвеждане на неясен и противоречив правен институт, не отразяващ контекстуалните особености, свързани с прилагането на принципа на върховенството на закона в България.

Приемането на Концепцията от 20 март 2024 г. ще доведе до нарушаване на редица граждански и политически права и представлява риск за легитимната застъпническа дейност на гражданите чрез техните организации. Твърде общите определения на лобизъм и лобист както и липсата на разграничение между лобизъм и застъпничество в Концепцията от 20 март 2024 г. неимоверно ще засегнат и нарушат гарантирани от Конституцията и приети от България международни договори права на човека:

- Свободата на сдружаване.
- Правото на гражданско участие (чл. 25 на Международния пакт граждански и политически права).
- Свободата на изразяване.

По-долу подробно представяме на Вашето внимание съществените недостатъци на представената Концепция от 20 март 2024 г.

Относно процедурата по изготвяне

¹ Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България, версия 1.5:
<https://nextgeneration.bg/14>

През 2023 г. в рамките на междуведомствена работна група с участието на граждански организации към Министерство на правосъдието е изработен проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България. Същият е бил публикуван за обществено обсъждане на Портала за обществени консултации в периода 17.11.2023 г. – 18.12.2023 г. В рамките на обществената консултация са постъпили 6 становища, но след приключването на консултацията съставителят на проекта не е публикувал справка за постъпилите предложения заедно с обосновка за неприетите предложения съгласно чл. 26, ал. 5 ЗНА. Поради това не могат да се направят изводи на база публично достъпна информация дали и защо са се наложили изменения в представения към ноември 2023 г. проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България.

Същевременно на 9.04.2024 г. на интернет страницата на Министерство на правосъдието е публикуван документ „Ключови резултати на Министерство на правосъдието на Република България,“ в който са представени отделни елементи от изработената от Министерството на правосъдието Концепция за регулиране на лобизма в България, а именно:

Лобизмът ще се осъществява по занятие и срещу възнаграждение. А под „лобистка дейност“ ще се разбира всяка устна или писмена комуникация с лице на публична длъжност с цел упражняване на влияние при вземането на решения за съдържанието и действието на нормативните (законодателни и административни) актове или на общите административни актове, осъществявана в частна полза или в интерес на заинтересовани лица, чрез писменото ѝ възлагане на лобисти. Правилото ще важи и за подготовката на законодателни актове на ЕС и на неговите институции.

„Лобист“ ще е всяко лице, което извършва лобистка дейност по занятие, или което възлага извършването на лобистка дейност, представляваща повече от 5% от извършваната от него дейност, включително чрез назначени служители, които да осъществяват лобистки дейности. Адресати на лобистката дейност ще са Народното събрание и депутатите; президентът; Министерският съвет, министрите и членовете на политически кабинети; областните управители, кметовете и председателите на общински съвети. Те ще са задължени да регистрират всяка комуникация с лицата, осъществяващи лобистка дейност, както и да поддържат календар на срещите с лобистите и темите на обсъждане.

Така представената информация в „Ключови резултати на Министерство на правосъдието на Република България“ напълно съвпада с подложената на обществена консултация през 2023 г. Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България, но съществено се различава от предоставеният на СРГО проект на Концепция от 20 март 2024 г.

В основополагащата част „Дефиниране и понятия“ проектът на Концепция от 20 март 2024 г. се отклонява съществено от подложения на обществена консултация през 2023 г. проект без да е предоставена публично информация за мотивите и причините за тези промени. Не е изяснено и доколко работната група, която е била създадена за изработване на Концепцията, е приела варианта на Концепция от 20 март 2024 г. Поради това проектът на

Концепция от 20 март 2024 март може да се характеризира като нов проект изготвен в условия на липса на публичност, прозрачност и гражданско участие. Така, парадоксално спрямо декларираните цели на бъдеща регулация на лобизма, проектът на Концепция от 20 март 2024 г. се явява еманация на ограничени достъп на обществото до управлението и скритото влияние върху законотворчеството.

Поради това считаме че Концепцията от 20 март 2024 следва да бъде оттеглена. Процесът по приемане на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България следва да продължи на база подложения на обществена консултация през 2023 г. проект и изготвена справка на постъпилите в рамките на тази консултация предложения заедно с обосновка за неприетите предложения.

Относно липсата на мотиви

Основополагащ въпрос разгледан в проекта на Концепция от 20 март 2024 г. е дали е необходим нов закон за регулиране на лобистките дейности в Република България или изменение и допълнение на действащата нормативна база. В тази си част проектът на Концепция от 20 март 2024 г. остава предимно декларативен, т.к. липсва адекватен анализ на възможността целта на регулирането на лобизма да се осъществи чрез изменение и допълнение на действащата нормативна уредба и посочване на нормативни актове, които би се наложило да бъдат изменени при избор на този подход. Същевременно в рамките на обществената консултация проведена през 2023 г. е постъпило становище от Български институт за правни инициативи, Програма „Достъп до информация“ и Център за изследване на демокрацията, в което се защитава тезата, че не е необходим отделен нормативен акт за регулиране на лобизма. Това становище както и всички други постъпили в рамките на проведената консултация становища обаче не са разгледани или адресирани в по същество новия проект за Концепция от 20 март 2024 г.

Предложените дефиниции и понятия в проекта за Концепция от 20 март 2024 също не са мотивирани. Към проекта е приложен документ „ИСТОРИЧЕСКИ И СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА И ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ЛОБИРАНЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,“ но той представлява изброяване на идентифицирани законодателни решения включително и такива извън Европа без да се прави оценка, кои от тях представляват добри практики и кои не. Затова този документ не може да се определи като заместващ мотиви.

При такива сериозни пропуски считаме, че проектът за Концепция от 20 март 2024 не изпълнява поетия с Национален план за възстановяване и устойчивост на Република България ангажимент Q4/2023, а именно - изготвяне и въвеждане на законодателни мерки за регулиране на лобизма, базирани на добри практики от другите европейски държави.

Относно нарушения на правата на човека в Концепцията от 20 март 2024 г.

Участието на гражданските организации в процесите по вземане на решения и изготвяне на политики чрез застъпничество е фундаментална част от пълноценното упражняване на свободата на сдружаване, свободата на изразяване и правото на гражданско участие:

- Член 25 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) гарантира, че хората имат "правото и възможността", без дискриминация и без необосновани ограничения, да участват в управлението на обществените дела "пряко или чрез свободно избрани представители".
- В своя Общ коментар 25 (57) Комитетът по правата на човека заявява, че гражданите "участват в управлението на обществените дела, като оказват влияние чрез публични дебати и диалог със своите представители или чрез способността си да се организират".
- На равнище ЕС член 11 от Договора за Европейския съюз задължава институциите на ЕС да "предоставят на гражданите и представителните сдружения възможността да излагат и публично да обменят мненията си във всички области на дейност на Съюза" и да поддържат открит, прозрачен и редовен диалог с представителните сдружения и гражданското общество.

Поради това редица документи на международни организации подчертават нуждата да се прави ясна разлика между лобизъм и застъпничество. Така например:

- **Венецианската комисия** в доклад от 2019 изтъква: „**Лобирането като професионална дейност, за която се заплаща възнаграждение, следва да бъде ясно дефинирано в законодателството и ясно разграничено от обикновените дейности по застъпничество на организациите на гражданското общество, които следва да се извършват безпрепятствено**“²
- **Агенцията за фундаменталните права на ЕС (FRA)** в доклад от 2017 също отбелязва, че: “въпреки че е важно държавите да приемат и адекватно да прилагат законите за прозрачност, правилата за лобиране може да се окаже, че се прилагат прекомерно спрямо организациите на гражданското общество, **ако същите правила се прилагат за тези, които се застъпват за правата на човека и тези, които участват в корпоративно лобиране, въпреки различията в ресурсите и интересите на двете**”³

Поради това някои съществуващи регулации на лобизма вече са били изменени с цел въвеждане на разграничение между лобизъм и застъпничество и съответно привеждането им към стандартите за защита на правата на човека. Такъв е случаят и с посочения в изготвения от Министерство на правосъдието „ИСТОРИЧЕСКИ И СРАВНИТЕЛЕН ПРЕГЛЕД НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА И ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА

² REPORT ON FUNDING OF ASSOCIATIONS, Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session, p. 44; [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)002-e)

³ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-challenges-facing-civil-society_en.pdf

ЛОБИРАНЕТО В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“ словенски Закон за интегритет и превенция на корупцията (IPCA). Същият е изменен с цел предвиждане на ясно разграничение между лобизъм и застъпничество във връзка с изпълнение на препоръки на GRECO.⁴

Засега само в 6 (шест) държави - членки на ЕС, има законодателство, специално посветено на лобирането, което показва, че това е по-скоро изключение, отколкото стандартна практика. Нещо повече, всяка от тези шест държави има и различен подход към начина на действие на законите. Някои държави избират да изключат напълно ЮЛНЦ от обхвата на законите за лобиране (изрично изключение), а други изключват ЮЛНЦ от допълнителните изисквания за лобиране по подразбиране, като например, за да бъдеш лобист, трябва да ти се плаща. И накрая, други държави изключват някои дейности на ЮЛНЦ като непопадащи в категорията на лобирането.

Твърде общите определения на лобист и лобистка дейност и предвижданията във връзка с тях задължения в едно с липсата на разграничение със застъпничеството също така влизат в противоречие с препоръките на Съвета на Европа относно правното регулиране на лобизма:

От основно значение е, че разпоредбите относно лобирането не трябва по никакъв начин, форма или по някакъв друг начин да нарушават правото на всеки гражданин, като отделно лице или част на колектив, да изразяват мнението си и да отправят петиции до държавни служители, органи или институции. Това право включва и правото на водене на кампания за или против промяна в законодателството, политиката или практиката. Това следва да бъде изрично посочено в регламента за лобиране. В противен случай хората могат да бъдат възпрепятствани да упражняват своето демократично право да изразяват мнението си.⁵

Предвидените изключения относно лобистка дейност представени в проекта на Концепция от 20 март 2024 също така не предвиждат и изключение по отношение участие в обществени консултации, което е в противоречие с препоръките на ОИСР – организация към която България се стреми да се присъедини. Според ОИСР лобизмът “не обхваща упражняваните дейности по оказване на влияние чрез официални консултативни процеси, при които прозрачността и почтеността вече са гарантирани.”⁶

Гражданските организации следва да могат да коментират регистрирани законопроекти и това е право, което следва да бъде предоставено на всеки гражданин, а не само на лобистите. Предоставянето на подобна възможност на лобистите и отнемането ѝ на всички останали е дискриминационна норма, която ще принуди всеки, който иска да участва в процеса на вземане на решения, да сключи споразумение с лобист.

⁴ FIFTH EVALUATION ROUND Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, p.4, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-1680aa9f5d>

⁵ Recommendation CM/Rec(2017)2 and explanatory memorandum, p. 22, <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

⁶ Draft revised Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence, p. 2, <https://web.archive.oecd.org/2022-10-28/644225-OECD-draft-revised-Recommendation-of-the-Council-on-Transparency-and-Integrity-in-Lobbying-and-Influence.pdf>

В допълнение – в проекта на Концепция от 20 март правилно се отбелязва, че лобизмът е придобил негативно значение в общественото пространство. Затова и грешното приравняване на лобистката дейност със застъпническата дейност на гражданските организации би довело до крайно негативни последици спрямо доверието към организациите в България и съответно спрямо възможността и средата за упражняване на правото на сдружаване, и цялостно развитието на гражданското общество.

Затова разграничението между лобистка дейност и застъпничество е наложително. То бе и предвидено в подложения на обществено обсъждане Проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България, в който изрично се посочваше:

Не е лобистка дейността, осъществявана при:

...

Застъпничество – определено за целите на Концепцията като дейност, извършвана от юридически лица с нестопанска цел и техни представители, регистрирани в обществена полза, които целят да се повлияе върху решения на публичен орган в полза на обществото. В бъдещата нормативна уредба следва да бъде предвидено задължение на ЮЛНЦ в обществена полза да посочват в годишните доклади за дейността си дали са имали взаимодействие с адресатите на лобистка дейност и какъв е бил резултатът от тези активност. Докладите се публикуват в Търговския регистър и регистъра на ЮЛНЦ, което създава достатъчна прозрачност.

В тази връзка липсата на това разграничение в проекта на Концепция от 20 март 2024 г. е не само притеснително, но и напълно недопустимо.

УВАЖАЕМИ МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО,

С оглед гореизложеното, ние, членовете на Съвета за развитие на гражданското общество изразяваме категорично несъгласие с така представения ни проект на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България от 20 март 2024 г. и процеса на изготвянето му.

Приканваме Ви да оттеглите този проект и да продължите обсъжданията по проекта на Концепция за регулиране на лобистките дейности в Република България подложен на обществено обсъждане през 2023 г. в рамките на открит и прозрачен процес с участието на максимално широк кръг заинтересовани лица. Тъй като се предлага въвеждане на нов правен институт, който може да засегне процеса на обществени консултации, предвидени в Конституцията, Закона за нормативните актове и други, препоръчваме процесът на обществено обсъждане на темата да се задълбочи, включително с публични обсъждания и допитвания до заинтересованите страни.

Членове на Съвета за развитие на гражданското общество:

Фондация „БЪЛГАРСКИ ЦЕНТЪР ЗА НЕСТОПАНСКО ПРАВО“

Сдружение „БЪЛГАРСКИ ДАРИТЕЛСКИ ФОРУМ“

Фондация „РАБОТИЛНИЦА ЗА ГРАЖДАНСКИ ИНИЦИАТИВИ“

Фондация „СВЕТЪТ НА МАРИЯ“

Фондация „БЪЛГАРСКИ ФОНД ЗА ЖЕНИТЕ“

Сдружение „АСОЦИАЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ЖУРНАЛИСТИ-БЪЛГАРИЯ“

Фондация „ЗАЕДНО В ЧАС“ Сдружение "БЪЛГАРСКИ ЧЕРВЕН КРЪСТ"

Сдружение „БЪЛГАРСКИ ХЕЛЗИНКСКИ КОМИТЕТ“

Фондация „ЗА НАШИТЕ ДЕЦА“

Сдружение „АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ“

Сдружение „БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА АЛТЕРНАТИВЕН ТУРИЗЪМ“

Сдружение „ЕКВИЛИБРИУМ“

Фондация „КАРИН ДОМ“