

До г-н Андрей Янкулов

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

СТАНОВИЩЕ

От група граждански организации членове
на Обединени

ОТНОСНО

**Проект на Закон за прозрачност и
почтеност в управлението**

Подложен на обществена консултация

УВАЖАЕМИ МИНИСТЪР ЯНКУЛОВ,

Долуподписаните организации приемат представения за обсъждане Проект на Закон за прозрачност и почтеност в управлението (Законопроекта) като значителен напредък по отношение създаването на регулация на лобистката дейност – ангажимент на България по Плана за възстановяване и развитие, предпоставка за присъединяването на България към ОИСР и част от Законодателната програма на Министерския съвет.

Лобистката дейност е легитимен и естествен за едно демократично общество метод за участие в процесите по вземане на решения. Въпреки това липсата на регулация, гарантираща прозрачност на взаимодействието между имащите власт да вземат решения и представителите на различни обществени или икономически интереси, може да доведе до неравностойно участие в обществения дебат. Така например в общия случай гражданските организации и активисти, застъпващи се за каузи в обществен интерес, разчитат на публична подкрепа и съответно са мотивирани да разгласяват дейността си по представителство на интереси, за разлика от лобиращите в интерес на големи икономически интереси, които, освен че разполагат с повече материални средства, често са мотивирани да излагат аргументите си пред вземащите решения без да разгласяват това поради притеснения от негативна обществена реакция. Затова регулация, осигуряваща пропорционални правила за прозрачност на дейностите по представителство на интереси чрез Закон за прозрачност и почтеност в управлението, както и избягване на придобилите негативно значение в разговорния език термини лобизъм/лобист/лобистка дейност, може да доведе до по-равностоен и демократичен дебат по повод приемане на решения, засягащи обществото ни.

Във връзка с това отправяме следните конкретни предложения за подобрения на Законопроекта:

1. Равнопоставеност при определяне на субектите, за които не възниква задължение за вписване в Регистъра за прозрачност

В чл. 13, ал. 2 на Законопроекта са посочени субектите, които „дори да отговарят на някое от условията по ал. 1, не подлежат на вписване в Регистъра.“ По отношение на предвидените изключения в мотивите към Законопроекта е посочено: „в законопроекта са предвидени изключения от изискванията за вписване в Регистъра за прозрачност с цел да не бъдат ограничавани конституционно гарантирани права.“ Следвайки логиката на мотивите, са предвидени изключения във връзка с конституционно гарантираните свободи на сдружаване на работниците и служителите (чл. 49, ал. 1 КРБ), на работодателите (чл. 49, ал. 2 КРБ) и на вероизповеданията (чл. 13 КРБ). Липсва обаче предвидено изключение, отразяващо гарантираното с чл. 44 КРБ право на гражданите да се сдружават. Доколкото юридическите лица с нестопанска цел в обществена полза са задължени съгласно чл. 40 ЗЮЛНЦ да изготвят годишни доклади за дейността си, в които да се съдържат данни за „съществените дейности, изразходваните за тях средства, връзката им с целите и програмите на организацията и постигнатите резултати,“ то по отношение на тези субекти вече съществува пропорционална административна мярка, гарантираща прозрачността на осъществяваните от тях дейности по представителство на интереси. Затова предлагаме в чл. 13, ал. 2 на Законопроекта да се предвиди изключение и по отношение на тях, а именно:

Сдруженията, фондациите и народните читалища, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, когато действат в изпълнение на нестопанските си цели.

2. По отношение на определения отговорен орган за водене на Регистър на прозрачност, създаване на подзаконовата нормативна уредба и контрол за спазване на закона

В чл. 19, ал. 1 от Законопроекта за орган, отговорен за създаване и поддържане на Регистъра за прозрачност, е определена Сметната палата (СП) В ал. 3 на същия член е посочено, че редът за вписване, заличаване и удостоверяване на факти и обстоятелства в Регистъра се определя в наредба, издадена от министъра на правосъдието след съгласуване със Сметната палата, а в Глава четвърта Административнонаказателни разпоредби отново СП е натоварена с функцията по контрол и налагане на санкции за нарушения, свързани със задължението за вписване в Регистъра.

Натоварването на СП едновременно с регистърна, нормотворческа, макар и като част от процес, воден от министъра на правосъдието, и контролна функция е по същество свръхоправомощаване на един орган, чиито функции и правомощия са конституционно определени – чл. 91 КРБ.

Освен това дейността на СП следва да отговаря на стандартите на Международната организация на Върховните одитни институции (ИНТОСТАЙ), включително на принципите, прогласени в Декларацията от Лима¹ (ИНТОСТАЙ П-1). В раздел 4 на стандарта се посочва, че върховните одитни институции обикновено имат за задача да одитират законосъобразността и редовността на операциите при финансовото управление и счетоводството. Параграф 2 обаче посочва, че освен този вид одит, който запазва своята значимост, съществува и друг, също толкова важен – одит на изпълнението. Той е насочен към това да провери икономичността, ефикасността и ефективността на дейностите, извършвани от публичната администрация. Одитът на изпълнението обхваща не само специфичните финансови операции, но и цялостната дейност на управлението, включително организационните и административните системи. В тази връзка натоварването на СП с регистърни – административни, нормотворчески и контролни – функции по Законопроекта би поставила Върховната одитна институция на Р. България в положение на конфликт на интереси сама със себе си, тъй като ще трябва да извършва специфичен одит на собствената си административна, нормотворческа и контролна дейност.

Нещо повече – резултатите от обществената консултация за целите на изготвянето на предварителната оценка на въздействието на Законопроекта недвусмислено показват, че обществеността или поне организациите, участвали в консултацията, смятат, че не е подходящо Регистърът за прозрачност да бъде създаден към СП.² Въпреки че мнозинството от отговорите на Въпрос 19 от обществената консултация („Смятате ли, че е подходящо Регистърът за прозрачност да се създаде към Сметната палата?“) са „не“, в частта на предварителната оценка на въздействието, която представя СП като подходящ орган, оправомощен да поддържа регистър, да упражнява контрол и да налага санкции при нарушения, не са представени аргументи защо законодателят не приема преобладаващото мнение, тъкмо напротив.

С уважение,

Амнести Интернешънъл България

Асоциация "Прозрачност без граници"

Българска фондация Биоразнообразие

Български институт за правни инициативи

Български хелзинкски комитет

Български център за нестопанско право

¹ [issai-1.pdf](#)

² Предварителна оценка на въздействието: стр. 63 и следващи

Българско дружество за защита на птиците
ЛГБТИ организация Действие
Национален младежки форум
Програма Достъп до Информация
Сдружение „Възможности без граници“
Сдружение „Образование без граници“
Сдружение „Платформа АГОРА“
Фондация „Герои на времето“ (TimeHeroes)
Фондация „Заедно в час“
Фондация „За Нашите Деца“
Фондация ПАЦЕП/НПО Портал
Фондация Софийска платформа
Форум Гражданско Участие
Център за междуетнически диалог и толерантност Амалипе
ProInfo
The Convo Foundation
WWF България
Български дарителски форум
BCause
Асоциация на парковете в България
Single Step