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:

Процесът на участие на гражданите в процеса на създаване и приемане на нормативни актове директно или чрез техните организации е гарантирано от редица правозащитни международни актове, които са приложим за България. 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)[1] 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.

Чрез споделяне на експертен опит, легитимни нужди и доказателства за проблеми в политиката и начини за тяхното решаване, различни заинтересовани групи могат да предоставят на правителствата ценна информация и данни, на които да базират публичните си политики. Съществува и уредба относно някои форми на представителство на интереси като например участие в обществени консултации чрез изпращане на становища (Закон за нормативните актове, глава III, в която се урежда редът за провеждане на обществени консултации включително и редът за отразяване на постъпилите становища и защо направените с тях предложения са приети или отхвърлени чрез справка, която става част документите, които следва да се приложат към проекта на нормативен акт; тази справка е публично достъпна, предоставя прозрачност по отношение взелите участие в консултирането на проекта и съответно може да се счита

за елемент на „законодателен отпечатък“), участие в заседания на парламентарни или общински комисии (Правилник за организацията и дейността на Народното събрание и Закон за местното самоуправление и местната администрация).

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Коректният отговор на поставения въпрос зависи от това как се дефинира „лобистката дейност“ и какво попада в обхвата й. Както бе посочено в отговора на въпрос 1, за участието на гражданите и юридическите лица в процеса на изработване и приемане на нормативни актове в България има регулация, но някои типични за представителство на интереси дейности - като лични срещи с вземащи решения или сформиране на работни групи по законодателни инициативи, не са регулирани. От тази гледна точка регулация, предоставяща повече прозрачност относно включилите се в процесите по изготвяне на политики и законодателни актове, както и интересите, които защитават, може да допринесе за подобряване на прозрачността и публичността в процеса на гражданско участие.

За да се постигне позитивен резултат от подобна изрична законодателна регулация, следва да се предвидят мерки, които са едновременно подходящи и пропорционални. За да са пропорционални мерките, те трябва да отчитат:

- Дали представителството се извършва срещу заплащане като търговска дейност в защита на частен интерес, в който случай биха били оправдани повече административни задължения, или се осъществява в обществен интерес и безвъзмездно (или с дарения, които не обвързват изпълнителя с условията, които би имал един договор за поръчка)
- Дали представителството се извършва редовно и по занятие – отново предпоставка за по-ангажиращи административни задължения, или като инцидентна дейност по конкретен казус;

В тази връзка, за да бъде постигната легитимната цел на подобна регулация, а именно яснота, публичност и прозрачност, трябва на първо място да бъдат уредени изрично задълженията на вземащите решения, които да са достатъчно ясно формулирани в

закона, за да може да се следи за тяхното спазване, а не да се разчита само на задължения за представителите на интереси, които могат да се окажат непропорционални и/или ограничаващи гражданското участие.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Равнопоставеност не означава „еднаквост“, а се постига чрез мерки, които са пропорционални според конкретните групи, съответно интереси. Затова следва да се предвидят по-ангажиращи административни мерки за представителите на частни интереси и по-леки за представителите, защитаващи обществени интереси. Това се налага с цел изравняване възможностите за участие с оглед факта, че в общия случай представителите на частни интереси на политически или икономически влиятелни лица имат възможност да вложат повече ресурси в дейността си, включително да установят т. нар. монопол на влияние (термин, използван от ОИСР в документа „Lobbying in the 21st Century“). Тези, които представляват/защитават обществено значими интереси, следва да имат по-благоприятен режим, който се оправдава, от една страна, с гаранциите за равно упражняване на правото на сдружаване, но от друга - със значимостта на обществения интерес, който носи ползи не само за представителите, но и за цялото общество.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Подобни нормативни гаранции са важно условие за създаване на еднозначни и приети от всички правила за това как се случва процесът на взаимодействие, включително възможността да е публичен и проследим, но мерките задължително следва да са пропорционални и да не застрашават възможностите за гражданско участие и свободата на словото. Мерки, засягащи държавните институции, трябва да са изрично нормативно регламентирани и ясно формулирани в бъдещия закон, за да може адекватно да се следи

за спазването им впоследствие.

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

И към момента лобирането е легитимна дейност. Ясно е обаче, че лобизмът е понятие, което се е наложило в разговорния език с негативно значение. Затова то трябва да се избягва при създаване на регулация, тъй като вместо да послужи за регулиране на отношенията по взаимодействие между частните субекти и институциите в процеса на изработване и приемане на нормативни актове, може да послужи за повод за негативно етикиране и дискредитиране на подобен вид дейност, който ще бъде обратен ефект на целите на подобна регулация. Затова от БЦНП подкрепяме неговото заместване с понятието „представителство на интереси“.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Да, доколкото мерките за прозрачност са насърчителни за осъществяване на по-широко гражданско участие и включване на повече представители в процесите. Затова мерките трябва да са пропорционални и да не отегчават прекомерно участието на заинтересовани страни и представители на обществени интереси, които в общия случай разполагат с по-малко ресурси от представители на частни интереси на политически или икономически влиятелни лица.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Да, както посочихме по-горе, и в момента има регулация, която засяга участието в процеса на изработване и приемане на нормативни актове, но също така осигуряването на повече прозрачност и равно участие следва да бъдат допълнително защитени и осигурени. Затова приемането на подобен закон с подходящи мерки, както за държавните органи, така и за участниците, може да създаде по-добра среда за гражданско участие и осигуряване на обществения интерес за повече прозрачност и проследимост на процеса.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Някои форми на писмена комуникация - като изпращане на становища в рамките на обществена консултация, са вече регулирани. Устната комуникация, изразяваща се най-вече в срещи с вземащи решения, често остава скрита за обществеността. Затова трябва да се гарантира прозрачност при осъществяване, както на писмена, така и на устна комуникация. Регулация на косвена комуникация чрез публични интервюта и призиви към гражданите да се застъпят за определена позиция пред вземащите решения крие сериозни рискове за ограничение на свободата на словото. Затова тя не следва да бъде специално регулирана или да попада в обхвата на бъдещ закон.

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Застъпничеството, разбирано 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, не следва да се счита за представителство на интереси (лобизъм) по смисъла на бъдещия закон. За застъпничеството може да се предвиди пропорционална административна мярка за гарантиране на прозрачност, а именно - да бъде предвидено задължение на ЮЛНЦ в обществена полза да посочват в годишните доклади за дейността си (които към момента са задължителни и са публично достъпни по партида на съответното ЮЛНЦ в

обществена полза в ТРРЮЛНЦ към Агенцията по вписванията) дали са имали взаимодействие с адресатите на застъпничество на интереси и какъв е бил резултатът от тези активност.

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

Законите и съответно представителите на държавните органи, които имат законодателна инициатива и ги разработват на практика – Парламент, Министерски съвет и министерствата (такъв е подходът, възприет в Германия). Разширяване на обхвата извън централната власт и законите и включване на общи административни актове, укази на президента, общини и др. административни органи също може да се аргументира с оглед прозрачност в процесите, но преценката за разширен обхват следва да се направи с оглед рисковете във връзка с ефективното прилагане на закона, които произтичат от такъв широк регулаторен подход.

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

- С общо задължения за осигуряване на прозрачност на процеса следва да обхване всички, които извършват представителство по смисъла на закона, като има диференциация на мерките с цел осигуряване на пропорционалност. Така например може да подлежат на вписване в регистър само представителите, които извършват представителство по занятие – регулярно и възмездно.
- Следва да се предвидят изрични изключения за лица, които макар и да извършват представителство, да не се считат за представители на интереси по смисъла на закона, с оглед изпълнението на конституционно и законово определени функции. Това ще обоснове изключение за ЮЛНЦ, регистрирани за осъществяване на обществено полезна дейност, когато действат в изпълнение на нестопанските си цели, регистрираните сдружения на работници и служители, когато осъществяват дейност в защита на своите интереси в областта на труда и социалното осигуряване, регистрираните работодателски организации, действащи в защита на стопанските интереси на членовете си, и представителите на регистрирани религиозни общности и институции, осъществяващи дейност, свързана с упражняване на правото на вероизповедание и други подобни.

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

Законите и съответно представителите на държавните органи, които имат законодателна инициатива и ги разработват на практика – Парламент, Министерски съвет и министерствата (такъв е подходът, възприет в Германия). Разширяване на обхвата извън централната власт и законите и включване на общи административни актове, укази на президента, общини и др. административни органи също може да се аргументира с оглед прозрачност в процесите, но преценката за разширен обхват следва да се направи с оглед рисковете във връзка с ефективното прилагане на закона, които произтичат от такъв регулаторен подход.

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:

Някои форми на писмена комуникация - като изпращане на становища в рамките на обществена консултация, са вече регулирани. Устната комуникация, изразяваща се най-вече в срещи с вземащи решения, често остава скрита за обществеността. Затова следва тя да е регулирана като основна тежест на мерките, свързани с осигуряване на публичност на тези срещи, и трябва да падне върху самите институции.

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:

Да, и това е пример за добра мярка, която да се изпълнява от самите институции

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Да, но в случай, че става дума за личен или частен интерес. ЮЛНЦ в обществена полза, участващи в работни групи по теми, свързани с целите на организацията, няма нужда повторно да декларират интересите, които представляват, с оглед на вече налична публично достъпна информация по партидата на съответното ЮЛНЦ в ТРРЮЛНЦ към Агенцията по вписванията.

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:

Доколкото в бъдещ закон следва ясно да е формулирано какво представлява „законодателният отпечатък“, кой е отговорен за съставянето му и какви последици произтичат от липса на такъв. При регулиране на законодателен отпечатък следва да се вземат под внимание вече уредени елементи от такъв, регламентирани в други нормативни актове. Например в Закона за нормативните актове, глава III, се урежда редът за провеждане на обществени консултации, включително и редът за отразяване на постъпилите становища и защо направените с тях предложения са приети или отхвърлени, чрез справка, която става част от документите, които следва да се приложат към проекта на нормативния акт. Тази справка е публично достъпна, предоставя прозрачност по отношение взелите участие в консултирането на проекта и съответно може да се счита за елемент на „законодателен отпечатък“.

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:

Това е основна мярка във всички аналогични законодателства в други държави. Регистърът обаче следва да е организиран по начин, който да не обезкуражава и да не ограничава гражданското участие (подобен ефект може да има прекомерност на

необходимата за вписване информация или високи такси във връзка с вписването). С оглед пропорционалност може да има облекчена процедура за вписване на ЮЛНЦ в сравнение с тази за лица, които извършват застъпничество професионално и възмезден начин.

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

Подходящи обстоятелства за вписване (като следва да се предвиди ред и механизъм за спазване на принципа за еднократно събиране и създаване на данни от администрацията, регламентиран в чл. 2 на Закона за електронното управление):

- Идентификационни данни на физическото или юридическото лице (име, ЕИК, адрес, лице за контакт).
- Клиенти, от чието име или в чийто интерес действат (ако има такива).
- Темите и областите на политики, по които осъществяват дейност по представителство.
- Институциите, с които са осъществени или се планират контакти.
- Формите на комуникация, използвани при осъществяване на дейността – срещи, писмени становища, участие в работни групи и др.
- Финансови ресурси, използвани за дейността по представителство (в обобщен вид).

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

С оглед функциите на Сметната палата, този орган не е подходящ. Алтернативно може да е Агенцията по вписванията.

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:

Единствено публичен регистър със свободен, безплатен и с възможност за отдалечен достъп може да изпълни целите, свързани с гарантиране на прозрачност.