

**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:

Участието в процеса на разработване и приемане на политики, включително и на нормативни актове, е белег за функциониращо демократично общество. Правата на защита на интересите на физическите и юридическите лица не само че са гарантирани от Конституцията и законите на Република България и са фундаментални принципи на международни организации, към които страната принадлежи, но и следва да се насърчават от публичните институции. Това е и характеристика на делиберативната демокрация и спомага за повишаване на доверието между гражданите, бизнеса и институциите.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

И към момента в страната съществуват нормативни разпоредби, които уреждат начина на участие пряко или косвено, в общественото управление. Основният дефицит на настоящата нормативна рамка е в липсата на достатъчно гаранции за прозрачност на публичните органи при изработването и приемането на политики и релевантните за това закони и подзаконови нормативни актове. Липсата на тази прозрачност се изразява включително и във взаимодействието им с им с физически и юридически лица, което е и предпоставка за неравнопоставеност на достъпа до процеса на подготовка и вземане на

решения.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Равнопоставеността на представителството на различните категории интереси е ключова, за да осигури демократично функциониране на институциите. Ноторно известно е, че представителите на различни сектори от бизнеса и бизнес организациите имат значително по-големи ресурси за защита на своите интереси спрямо останалите субекти. В този смисъл, регулацията следва да е в посока, която да не позволява равнопоставеността на дейността по представителство на интереси да бъде прилагана към функционирането на самите заинтересовани лица, а по отношение на действията на институциите и достъпа до тях.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

И към момента съществуват стандарти за прозрачност при взаимодействието между заинтересованите страни и държавните институции, но те не се прилагат. Институциите не са проактивни, често не разбират смисъла от това да осигуряват прозрачност, а нерядко действат дори враждебно, когато граждани и организации искат да участват като подпомагат работата или осъществяват граждански контрол върху дейността им. Да, необходимо е да се създадат работещи нормативни гаранции за прозрачност като основният фокус следва да бъде върху институциите.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Въпреки че въпросът е некоректно зададен, тъй като търси отговор за възприятия за легитимност на дейности, които са субективни – нормативната регулация на

лобирането /представителството на интереси/ е предпоставка за възприемането на тази дейност като легитимна, демократична практика. Същевременно, това е свързано и с промяна на обществените нагласи и ще изисква време и комплексни усилия, включително на държавата, бизнеса и гражданските организации.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Държавните органи са длъжни да осигуряват и да действат в прозрачна среда като това е един от елементите на върховенство на правото в либералните демокрации. Разбира се, че повишаването на прозрачността в процеса на вземане на решения ще подобри качеството им, тъй като би създавало предпоставка за включването на по-голям брой заинтересовани лица в този процес, което автоматично би довело до повече идеи и предложения за намиране на възможно най-оптимални решения по конкретен въпрос.

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

БИПИ, ЦИД и ПДИ поддържат мнение, че не е необходим отделен закон за регулиране на представителството на интереси, като няма такова изискване нито от страна на ЕК, нито от страна на ОИСР, нито е мярка във връзка с Плана за възстановяване и устойчивост. Най-удачно би било да се възприеме комбинация от два регулационни подхода – нормативни разпоредби и схеми на саморегулиране на доброволна основа. Не е необходим отделен закон, а приемане на специални текстове, включващи стандарти на поведение, етични норми и т.н. в съществуващи закони (антикорупционното законодателство, достъпа до информация, правната рамка на административната дейност) и произтичащите негативни последици при неспазването им, както и промени на подзаконово равнище (в правилници и др.). Към това следва да се добавят схеми за саморегулация – например, Кодекс на поведение на представителите на интереси, Харта за етично поведение и т.н., инициран от бизнес асоциации и други заинтересовани лица, отворени за присъединяване. По-уместно би било приемането на последователен, каскаден подход за регулиране на представителството на интереси (лобистките

дейности) в България, тъй като става въпрос за създаване на изцяло нова регулация на отношения, за което страната ни няма опит. Поддържа мнението, че би трябвало да се започне с ограничено регулиране на представителството на интереси по субект, обект и предмет, при това не непременно с приемането на самостоятелен закон. Този подход би дал възможност за оценка на въздействието и въвеждането на коригиращи мерки и/или разширяване на обхвата на регулиране.

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

☒ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Независимо от вида си, комуникацията е инструмент за въздействие. Във всеки случай, широкото дефиниране на представителството на интереси крие рискове – както от гледна точка на ефективно прилагане на регулацията върху тях, така и от злоупотреба при прилагането и интерпретирането. Не може обаче, всяка писмена или устна комуникация да се смята за инструмент за въздействие, нито обществото има полза от свръхрегулация на всяка такава комуникация – например за защита на индивидуални интереси или под определена стойност.

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

☐ Да

☐ Не

Моля пояснете защо:

Въпросът е некоректно зададен, защото така или иначе обществените, груповите и частните интереси имат своето представителство пред публични органи, което се манифестира чрез различни способы. Най-вероятно въпросът цели да намери отговор за регулирането на представителството на интереси на различни субекти. Необходимо е да се осигури прозрачност на представителството на интереси пред публичните институции чрез нормативна регулация като ангажиментът за прозрачността следва да бъде основно върху публичните институции и тяхната дейност.

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

Както е споменато в отговорите на въпросите досега, най-удачно е България да предприеме инкрементален подход при регулацията, което означава да се започне

каскадно с парламента и правителството – както по отношение на законовите и подзаконовите нормативни актове, така и по отношение на стратегически документи. Качеството на законодателния процес в България ерозира непрекъснато, като това става особено видимо през последните години. Институционалният стандарт предполага по-голямата част от законодателството да бъде разработвана от изпълнителната власт, която разполага и с експертния потенциал за това, а не от отделни народни представители, какъвто е случаят в България.

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

Възприетият принцип е, че представител на интереси е физическо или юридическо лице, което извършва тази дейност – по занятие, тоест има ясно изразен професионален характер, основната част от дейността е посветена на представителство на интереси за себе си или за трети лица, тоест има характеристиките на трудово занимание, без значение дали е заплатена или не, но получаването на възнаграждение също спада към характеристиката на професионалния лобист. Възможно е подход, при който систематичността на тази дейност да бъде изрично посочена – например брой срещи с обекти на лобиране за даден период от време, които именно целят промяна на нормативен акт, но не следва да се прибягва към разбирането, че лобиране е всеки изпратен имейл. Има смисъл именно тези лица да бъдат обект на нормативна регулация, за да се избегне риска да се създават административни пречки пред гражданите и бизнеса при взаимодействие с публичните институции, както и да не се получи нежелано стигматизиране на граждански организации, каквито опити имаше през последните години.

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

Отново подчертаваме, че най-подходящ за българския контекст би бил подход, който последователно разширява обхвата на регулацията на представителството на интереси, като се започне от Народното събрание и изпълнителната власт (Министерски съвет, министерства, политически кабинети), президент и след това се разширява към местната власт.

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:

Да, тази форма на прозрачност следва да се осигури. Необходимо е да се прецизира и кои срещи се публикуват, за да не се допусне колизия с конституционно регламентирания свободен мандат на народните представители – например, не всяка среща с избиратели би имала характеристика на представителство на интереси.

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:

Публичният календар за срещи е елемент на прозрачността при представителството на интереси. Следва да се обмисли дали този регистър ще е част от общ регистър на прозрачността или всяка институция ще поддържа и публикува такъв.

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Принцип е, че работни групи и консултативни съвети, създадени от държавата, не са представителство на интереси, тъй като това е форма на консултиране, иницирано от страна на публичните институции, за техни нужди и не бива да попада в обхвата на представителство на интереси. В допълнение, работните групи, консултативните съвети и други подобни образувания са обективирани в съответния нормативен или административен акт, в който участниците са или изчерпателно изброени, или за тях има информация кого представляват.

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:

И в момента чл. 70, ал. 8 от ПОДНС предвижда създаване на информационно досие за всеки законопроект. Необходимо е да се разширят функционалностите на интернет страницата на Народното събрание, която по-пълно да отразява направените интервенции в хода на приемането на законопроектите. За да се осигури единност на тази

информация следва цялата да е налична на едно място, именно на интернет страницата на Народното събрание, като се създаде ангажимент и на изпълнителната власт да отразява тези интервенции.

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:

Така поставен въпросът предполага създаване на списъци на „врагове на народа“, поради негативната конотация на лобистите в българското общество. Абсолютно погрешен е подходът публичният регистър на прозрачността да се фокусира върху вписването на представителите на интереси, а не върху кои институции и от кои икономически сектори, където е най-разпространеното и най-ресурсно обезпечено представителството на интереси, се оказва въздействие върху процеса на вземане на решения. Основната тежест за вписване и оповестяване на лобистко въздействие следва да бъде върху институциите, а не гражданите и бизнеса.

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

С уговорката, че сме на мнение, че в такъв вид регистър не е необходим, тук принципно изброяваме възможните му реквизити.

- описание на дейността/дейностите по представителство на интереси самоличността на лицата, извършващи представителството
- целта на дейностите по представителство
- лицата, по отношение на които е упражнявано или се упражнява представителство (вкл. случаи на установени контакти, но не да се регистрира всяко изпратено електронно писмо, може да бъдат хронологично описани , напр. „редовни контакти, включително 3 срещи през м. ... г.относно закон/проектозакон х“).
- институциите са длъжни да спазват разпоредбите на Общия регламент за защита на личните данни при публикуването на такива.

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

☐ Да

☒ Не

Моля пояснете защо:

Поддържането на регистъра на представителите на интереси не съответства на мандата, функциите и правомощията на Сметната палата. Подобно възлагане би било в противоречие с международните стандарти за независимост на върховните одитни институции (ВОИ) каквато е и Сметната палата. Съществува риск от подкопаване на общественото доверие в дейността на Сметната палата като независим одитор на публичните финанси, което е от изключителна важност за ефективността на институцията. Администрирането на такъв регистър предполага приемане на декларации, извършване на проверки, поддържане на публична база данни и прилагане на санкционни механизми – функции, които по своя характер са административни, а не контролни. Международната организация на върховните одитни институции (INTOSAI) е утвърдила ключови принципи за гарантиране на независимостта на ВОИ с *Lima Declaration* и *Mexico Declaration on SAI Independence*. Сред тях е и принципът, че ВОИ не следва да бъдат въввлечени в дейности, които могат да подкопаят тяхната функционална и институционална (организационна) независимост или да ги включат в административни и политически процеси, извън рамките на тяхната контролна функция. Възлагането на функцията по водене на регистъра на председателя на Сметната палата би създавало конфликт между одитната и регулаторната функция. Ако Сметната палата едновременно от една страна регулира и контролира поведението на представителите на интереси и институциите, които са обект на техните действия, а от друга - одитира същите тези институции и процеси (например законодателен процес, бюджетна прозрачност, публични политики с лобистко влияние), това поражда конфликт на функции и потенциален конфликт на интереси. Институцията ще се окаже в ситуация, при която тя самата е участник в процеса, който след това трябва обективно да одитира. Съществува риск от накърняване на неутралността на Сметната палата и от възприемането ѝ като страна в административни или политически процеси.

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:

Разбира се, че информацията в регистъра за прозрачност трябва да е свободна, безплатна и в машинно-четим формат. Отново подчертаваме, че е изключително важно как ще бъде структуриран регистъра като функционалности, така че да предоставя

необходимата за обществото информация, но в същото време да се спазват стриктно прилагането на Общия регламент за защита на личните данни.