

Независимост и отговорност на регулаторни и контролни органи в България.

Доклад с препоръки¹

Ружа Смилова PhD

Центъра за либерални стратегии

Един от теоретично най-интересните и практически най-значими теми, свързани с т.нар. независими регулаторни и контролни органи (НРКО) е въпросът за намирането на работещ баланс между независимостта им от другите власти в страната и тяхната отчетност и отговорност, за да могат те действително ефективно да работят в обществен интерес. Въпросът, с други думи, е как да бъде разрешена очевидната дилема “независимост или отчетност”.

От началото на прехода у нас броят на НРКО постоянно нараства - на тях се делегират все повече и повече правомощия, като целта е те компетентно, безпристрастно и обективно да регулират и контролират съответните поднадзорни области, в служба на

¹ Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009-2014. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от екипа на Центъра за либерални стратегии, и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

обществения интерес. За да се гарантира, че те ще служат на обществения, а не на партиен или друг частен интерес, се въвеждат институционални механизми, които да ги изолират и защитят от възможността за политически влияния и натиск. Именно затова тези органи са конструирани така, че да са максимално независими от изпълнителната и законодателната власт, осъществяващи волята на партийно оцветеното мнозинство, и, предполага се, имащи възможност да защитават и частно партийни интереси.

Дейността на НРКО подлежи на съдебен надзор (и в този смисъл не е напълно независима от съдебната власт), но съдебният надзор не би трябвало да накърнява независимостта на НРКО от политически влияния, доколкото, предполага се, съдебната власт сама по себе си също е независима и свободна от политически влияния - и осъществява правомощията си по съдебния надзор над НРКО единствено водена от закона.

В същото време рискът от даването на пълна независимост на НРКО се състои в това тези държавни органи да използват правомощията си не в защита на обществения, а в услуга на частни - политически или икономически - интереси. Ключов тук е въпросът за отчетността и отговорността на подобни независими държавни органи, и как те да бъдат съвместени с независимостта на РКО.

Често независимостта бива интерпретирана като забрана за какъвто и да било *контрол* над цялостната дейност на такива органи, независимо дали той се осъществява от изпълнителната или от законодателната власт. Единствената допустима форма на контрол над НРКО според това разбиране е съдебният надзор. Подобно разбиране е широко разпространено сред законодатели, политици, политически назначени членове и представители на администрацията на регулатори.

Според екипа на ЦЛС, работил по проекта „Проблеми на прехода“, подобно разбиране за независимостта е ограничено и неправилно. С него може донякъде да се обяснят едни от най-устойчивите проблеми с НРКО - като поставянето в зависимост, или „захващането“ на НРКО от нелегитимни частни (политически и бизнес) интереси. Такова поставяне в зависимост става възможно именно поради липсата на какъвто и да било

последващ контрол от страна на регламентиралия дейността им и назначил (самостоятелно или съвместно с други властови центрове) ръководствата им орган - Народното събрание.

Основната трудност, свързана с гарантиране независимостта и отговорността на НРКО е да се намери работещ баланс между независимост и отговорност, който в максимална степен да защитава обществения интерес. Нито безконтролната независимост, когато даден НРКО започва да действа като напълно самостоятелен орган, изпълняващ свой собствен (или на пленилите го нелегитимни частни интереси) дневен ред, нито НРКО, поет на ръчно управление от изпълнителната власт (когато съответното НРКО се превръща в още един инструмент за прокарване на политики от страна на мнозинството), служат на обществения интерес.

Предложенията за политики, разписани в настоящия доклад, са нашият опит за отговор на набелязаната тук дилема. Път към разрешаването ѝ ни дава разбирането, че ***Независимост значи ненамеса във вземането на конкретни решения и в прокарването на политики от НРКО в рамките на възложените им правомощия. Независимост не значи липсата на каквато и да е форма на контрол над цялостната им дейност.*** Редовното отчитане и търсенето на отговорност за системни нарушения при упражняването на правомощията са форми на контрол, които не само са допустими, но и са задължителни, за да може независимостта на НРКО действително да служи на обществения, а не на нелегитимни частни интереси.

Основната теза на екипа на ЦЛС е, че отговорността на Народното събрание както по отношение гарантиране на независимостта, така и на отговорността на най-важните регулаторни и контролни органи (РКО) в страната е ключова. Именно затова и основните ни препоръки са насочени към работата на НС.

Втори по важност е контролът, който гражданите - организирани (в асоциации, граждански и браншови организации, специализирани НПО и т.н.) или не, трябва да упражняват над дейността на НРКО. Имаме предложения за форми на наблюдение, които биха подобрили този контрол.

Не на последно място, огромна е отговорността и на медиите, към работата на които също имаме препоръки.

Имаме предложения за подобряване работата и на самите НРКО - но сме убедени, че без системен и ефективен натиск от стана на другите три страни в това уравнение, и най-вече на Народното събрание, НРКО няма да имат нито стимул, нито трайна мотивация да подобрят работата си в служба на обществения интерес.

I. Препоръки към законодателите

По отношение на НРКО Народното събрание има следните правомощия:

А. Приема нормативната база – устройствени и други (ЗКПУКИ) закони, ратифицира международни споразумения, въвежда европейски директиви в националното законодателство, с отношение към дейността на НРКО; утвърждава бюджетите на НРКО

Б. Самостоятелно или съвместно с Министерски съвет и/или Президента, номинира, изслушва и избира членове на НРКО; при определени условия прекратява предсрочно мандати;

В. Разглежда и приема годишни и други отчети за дейността на НРКО.

А. Препоръки по отношение ангажимента на НС за нормативната база и приемането на бюджет за дейността на НРКО

Препоръка 1

Промени в устройствените закони за НРКО трябва да бъдат много внимателно обмисляни и прокарвани само при крайна необходимост. Ако такива промени са необходими, те или трябва да влизат в сила след изтичане на мандата на съответната комисия, или, ако са спешни, да **не** могат да служат като основание за разпускането ѝ – т.е. да не касаят състава и структурата на съответния НРКО.

Основание:

Честите промени на нормативната рамка, дори и да са продиктувани от принципни съображения и действителни пропуски или недостатъци в нормативната база, пораждат съмнения, и често действително са предприемани изключително с цел предсрочна подмяна на състава на дадена НРКО (за да е политически или по друг начин удобен).² Ако все пак

² Особено показателни са масовите смени в състава на редица НРКО през 2008 – 2010г., когато първо спешно предизборно бяха подменени съставите на редица важни регулатори (като КЗК,

промени в нормативната рамка са необходими, те да не служат за основание за предсрочно прекратяване на мандата на съответния НРКО – рядко необходимите спешни съдържателни промени касаят структурни въпроси като брой членове и организационна структура на съответното НРКО, или ако засягат структурата на съответното НРКО, то тогава да влизат в сила след изтичане мандатите на настоящите членове.

Ако тези правила не се спазват, ефектът е подриване на доверието в независимостта на съответния НРКО. Дори и да няма никакви опити за влияние от страна на новото мнозинство върху работата на НРКО с новоподменен състав, в обществото ще има основателно съмнение за мотивите, с които е предприета законодателната промяна, и подозрение, че новият състав ще бъде инструментализиран за политически или други цели на мнозинството в НС.

Препоръка 2

Правомощията на председателя и членовете на НРКО (политическите назначения) да бъдат възможно най-ясно дефинирани, и ограничени до необходимия за регулиране на поднадзорните дейности минимум.

С това биха се ограничили възможностите за нелегитимен „институционален натиск“ над поднадзорни лица.

Основание:

Обикновено под претекст, че така се засилва независимостта на съответното НРКО, на председателя и членовете на дадена комисия се дават широки правомощия, които често са съпътствани и с широки възможности за интерпетиране и „дописване“ на правилата, по които функционира съответното НРКО. Тези инструменти, целящи да засилят „независимостта“, могат да се окажат и често се оказват контрапродуктивни, поради

КФН, КРС, СЕМ и др.) от „тройната коалиция“, а след изборите новото мнозинство в НС с промени в уставните закони предсрочно подмени новоназначените им състави

погрешните стимули, които дават на членовете на дадения регулатор. В резултат, НРКО не стават непременно политически „независими” в изпълнението на своите задачи. По-скоро номинално независимите им членове с широките си правомощия имат възможност както да ги използват в обществен интерес, така и да се опитват да ги използват

(1) в услуга на добре дефинираните и организирани интереси на поднадзорни лица - тогава съответното РКО се поставя в зависимост или бива „захванато” от частни икономически интереси;

и/или

(2) да бъдат инструментализирани от политическите спонсори на съответната комисия за натиск над поднадзорни лица.

Накратко, широките, подлежащи на разширително тълкуване правомощия на ръководствата на определени НРКО, създават условия за нелегитимен „институционален натиск”³.

Той е възможен по ред причини и има ред механизми за упражняването му.

Първо, за някои (КРС) или дори за всички индивидуални (КФН, КОНПИ?) административни актове на някои НРКО се предвижда „предварително изпълнение” – т.е. обжалването по реда на съдебния надзор пред ВАС не спира автоматично изпълнението на издадените от съответния орган решения. Единствено окончателното произнасяне на съда спира изпълнението, а съдебното производство често трае дълго. В този дълъг период поднадзорното лице е подложено на натиск и може да търпи значителни щети – възпрепятстване на работата, уронване на престижа, пропуснати възможности и т.н.

Друг механизъм е практиката да бъдат налагани максималните предвидени за съответното нарушение глоби или имуществени санкции, при първо и/или минимално нарушение.

³ Макар терминът „институционален рекет” да е придобил публичност във връзка с някои от тези институционални практики, поради липсата на присъди за „институционален рекет” – т.е. търговия с влияние, употребата му на този етап е неуместна. Затова в доклада се използва неутралния термин „възможности за нелегитимен институционален натиск”

Трети механизъм е отказът да бъде издаден лиценз, или решението такъв да бъде отнет, да се мотивира чисто формално.

Подобни решения често⁴ падат в съда, но поради предварителното изпълнение (а и дори без него), те могат да осъществяват нелегитимен институционален натиск върху съответното поднадзорно лице.

Твърди се, че „предварителното изпълнение” се въвежда с напълно легитимна цел да се даде повече оперативност в работата на дадени НРКО в защита на обществения интерес (най-вече по предотвратяването на големи щети за обществото заради дежурно „обжалване” на всяко решение на съответния НРКО). Когато предварителното изпълнение се съчетае, обаче, (1) с даването на правомощия за често немотивиран (или само формално мотивиран) отказ за издаване или отнемане на лицензи, както и (2) с правото на провеждане на безкрайни извънпланови проверки на поднадзорни лица, и (3) с възможността дискреционно да бъдат налагани максимални глоби за минимално нарушение, се създават условия за „институционален натиск” от недобросъвестни ръководства и членове на определени НРКО.

Подобен „институционален натиск” (дори и само заплахата за такъв, когато са създадени институционалните условия за него) сериозно уврежда обществения интерес поради основателното съмнение, че широките правомощия на НРКО не се използват в услуга на обществото.

Препоръка 3

Да се въведат ефективни механизми за противодействие на възможностите за „институционален натиск” – обществени съвети и институционални омбудсмани.

⁴ Липсва обективна, публично достъпна статистика за процента обжалвани (от всички, взети от дадено НРКО решения), както и за процента паднали в съда (от всички обжалвани, както и общо - от всички взети решения) решения на редица ключови НРКО. Фактът, че такава информация трябва да бъде изисквана от народни представители по реда на ЗДОИ (какъвто беше наскоро случаят с достъп до информация за обжалваните и паднали в съда решения на КЗК), ясно показва степента на откритост по темата на някои НРКО.

Освен ограничаване на правомощията (което не винаги е възможно или желателно) законодателите имат още две възможности за подобно противодействие, които следва да бъдат предвидени на ниво „уставни закони”, а не на подзаконови актове, зависещи от волята на един или друг състав на НРКО. Това са

(1) Възможност за създаване на Обществени съвети към съответните НРКО с правомощия да наблюдават отблизо дейността и да алармират НС и обществото за нередности;

(2) Въвеждане на “Институционални омбудсмани”.

Основание:

КЕВР, КФН, КЗК, КРС са примери за комисии с много широки правомощия, част от които са обективно обусловени от многообразието на поднадзорните им области

(1) Възможност за създаване на обществени “надзорни” съвети, отблизо наблюдаващи дейността на НРКО.

Състав: 5-7 члена - представители на браншови организации на поднадзорните лица, на организации на потребителите на услуги на поднадзорните лица, представители на НПО, специализирани в наблюдение на съответната обществена сфера, влиятелни експерти в областта. Осъществяването на заложената в закона възможност за ОС зависи от успеха на активните в съответната област организации в самоорганизирането им за номиниране на представители, признати за легитимни от останалите активни в областта организации. Възможни са различни процедури по номиниране и утвърждаване състава на ОС - пропорционално на влиянието представителство, паритет, ротация, и т.н. Отговорност на самите организации е да разработят такива процедури.

Функции:

• да следят отблизо дейността на съответната НРКО - за целта, при поемане на задължение за поверителност, членовете на ОС може да получават достъп до инфо за дейността, която не е рутинно предоставяна на редовите граждани.

В момента дейността на редица регулатори (КФН е може би най-ярък пример в това отношение) остава скрита и непрозрачна за обществото.⁵ Често тази липса на прозрачност в работата на важни регулатори се оправдава с чувствителността на информацията, с която боравят. Тя изисква и специални, по-ограничителни (в сравнение със стандартните според ЗДОИ) правила за даване на достъп до обществена информация, които не рядко пораждаат съмнения в обществото за мотивите за въвеждането им – защита на обществения интерес или на нелегитимни (и затова прикривани) практики в работата на съответния НРКО. Повече светлина върху работата на такива регулатори може да разсее подобни съмнения.

- да сигнализират обществото и НС при забелязани сериозни и системни нарушения;
- да изработват периодични становища за дейността на съответния НРКО, и да депозират тези становища в ресорната парламентарна комисия.

Добавената им стойност би могла да се състои в информацията, която ОС подават към парламентарните комисии - биха могли да алармират за необходимостта от специален, *ad hoc* доклад за дейността на даден НРКО, която ОС намира за особено проблемна. Разбира се, решението дали такива доклади да бъдат изискани, е изцяло в правомощията на съответната парламентарна комисия.

- да участват (с писмени становища и лично) в обсъждането на редовните годишни доклади, приемани от ресорните парламентарни комисии. Становищата може да съдържат критики за допуснати грешки и лоши практики, предложения за подобряване на практики, както и на нормативна база.

Това е от съществено значение за осъществяване на добре информиран контрол от страна на НС над дейността на НРКО.

Доколкото подобни съвети не биха имали каквито и да било правомощия по отношение консултиране или вземане на решения, стандартното възражение срещу излъчени от НПО обществени съвети – че НПО не са представителни органи, и не следва да влияят на

⁵ Огромна работа за подобряване достъпа до информация за дейността на редица регулатори (като например КЗК, ДКЕВР, КФН) е извършена от Програмата за достъп до информация. Въпреки успехите, все още затруднен остава достъпът до информация особено по отношение дейността на КЗК и КФН.

вземането на решения в държавни органи, отпада. Предложените тук като възможност (която се осъществява единствено при успех в самоорганизирането на активните в съответната област, така че да номинират и поддържат работата на такива съвети) Обществени съвети биха имали единствено функциите на наблюдател, който отблизо следи дейността на дадено НРКО и алармира, при необходимост, обществото и НС за съществени проблеми.

(2) Въвеждане на „институционален омбудсман”.

И в момента по закон съществува подобна фигура в някои НРКО - например в КФН. Но по сега действащия там уставен закон, тя е изпразнена от съдържание, поради липсата на каквито и да е възможности за инициране или вземане на решения, или друга форма на институционално влияние.⁶

Препоръката ни е при въвеждането на “институционален омбудсман” в този и други уставни за НРКО закони, тази фигура да бъде овластена с реални правомощия да иницира приемането на задължаващи съответния орган решения. Следва да се помисли и около предложението, направено от наши респонденти, тази фигура да бъде номинирана от браншовите организации. Според екипа на Проекта институционални омбудсмани трябва да бъдат номинирани след широки консултации и с подкрепата не само на браншовите, но и на други гражданските организации, наблюдаващи съответната област, като изискванията към кандидатите трябва да са както за висок професионализъм, така и за личен интегритет, широко признат сред професионалистите в съответната поднадзорна дейност.

⁶ Така например на 5-ия член на КФН, който не е част от ръководството ѝ, законодателят е дал правомощието „самостоятелно [да] разглежда жалби и сигнали, подадени срещу решения на комисията или нейни органи” (чл. 17а (4) ЗКФН). Доколкото, обаче, този член на КФН единствен не приема самостоятелни административни актове, нито има предвидена възможност той да внася предложения за решения от страна на КФН на база получените жалби и сигнали, това му правомощие му не води до никакви последствия. В допълнение, понастоящем функциите на този 5-ти член се изпълняват по съвместителство от един от зам-председателите на КФН. Това, разбира се, е очевиден конфликт на интереси, тъй като той не би могъл безпристрастно да разглежда жалби и сигнали срещу собствената си дейност, например. Но дори и да нямаше такъв конфликт на интереси, остава по-сериозният проблем с липсата на възможност за инициране на задължаващи съответната комисия решения.

Препоръка 4

Ограничаване на случаите, в които законодателят е предвидил „предварително изпълнение” на актове на НРКО.

Ако това е неприемливо (поради спецификата на областите на регулация и контрол за дадено НРКО), законодателите следва

- *да наблюдават с особено внимание* този високо рисков поради дадените му правомощия орган - дали има системна злоупотреба с „предварителното изпълнение”.

- да изискват от ръководствата на съответните НРКО текуща информация за обжалваните и паднали в съда нейни решения - особено тези, за които има предвидено “предварително изпълнение”.

- При нарастване на падналите в съда решения с предварително изпълнение, да се изисква:

- вътрешна проверка за начина на работа на отговорните за обжалваните решения органи в дадено НРКО,

- поемане на административна отговорност

- промени във вътрешните им правила за работа с цел постигане на по-добра успеваемост.

- Парламентарната опозиция има огромна отговорност по отношение на тази форма на засилено наблюдение над високо рискови НРКО. Доколкото може да се очаква, че мнозинството ще защитава назначени от него ръководства на НРКО (или такива, на които би могло предсрочно да прекрати мандата), основният двигател за ефективното наблюдение над тях може да бъде единствено опозицията.

Основания

Необходимо е законодателите много сериозно да обмислят дали общественият интерес няма да е по-добре защитен *при отменяне на „предварителното изпълнение”*, поради стимулите, които този инструмент дава на регулаторите за злоупотреба с власт. Ако

все пак се прецени, че рискът за обществото от спиране на изпълнението при обжалване (поради спецификата на поднадзорната дейност) е значителен, трябва да се предвидят ефективни механизми за повече контрол над начина, по който се използват тези правомощия. Това би могло да се постигне, освен чрез институционалните средства, предложени в препоръка 3. и чрез засилено наблюдение над „високо рискови” НРКО - съответната ресорна парламентарна комисия, овластила с широки правомощия даденото НРКО, следва да изпълни и ангажимента си по контрол над дейността ѝ най-малкото като отблизо наблюдава дали с „предварителното изпълнение” се злоупотребява. Безотговорно от страна на законодателите е да дават податливи на злоупотреби широки правомощия, без да поемат задължението за последващо наблюдение, и ако се налага, корекции на лоши практики, увреждащи обществения интерес.

Доколкото мнозинството може (нерядко и основателно) да бъде подозирано в скрит интерес да си затваря очите пред подобни вредни практики, **опозицията има огромна отговорност** по упражняването на ефективен контрол от страна на НС. В работещите демокрации опозицията има **и политически интерес** да осъществява подобен ефективен контрол. Критиката на управляващите (на начина, по който те използват НРКО - или създават условия за използването им от други, като толерират нелегитимни практики в тях) и предлагането на работещи алтернативи са основният ресурс на опозицията в политическата надпревара. Ресурс, който следва да бъде впрегнат в служба на обществения интерес.

Препоръка 5

Финансирането на НРКО от бюджета да е гарантирано и достатъчно за качествено изпълнение на правомощията, за стимулиране на администрацията, повишаване на квалификацията им и т.н.

Важно е то да не е обвързано пряко с „финансовата успеваемост” от дейността на съответното НРКО – събиране на такси от издаване на лицензи и други разрешителни, налагане на глоби и имуществени санкции и т.н.

Основание:

При обвързване на финансирането с „успеваемост“, или пък при определяне на квота (процент от бюджета), която да се запълва от „собствени източници“ (не лицензионни и други такси, а най-вече – наказателни постановления) има опасност НРКО да се превърне в санкциониращ („репресивен“) вместо в регулиращи органи. Такъв риск съществува, доколкото при обвързването на финансирането с финансова успеваемост от „собствени дейности“ на съответната НРКО, законодателят дава погрешни стимули на тези държавни органи. Така те са насърчавани да не работят по превенция и разясняване на законите и развиване и популяризиране на добрите практики, доколкото имат финансов стимул да усложняват нормативната база (под законовите нормативни актове), като си оставят често широко поле за интерпретация на правилата, по които се определя размера на санкциите, носещи доход на техния орган – и, индиректно – на тях самите.

Б. Препоръки по процеса на номиниране/предсрочно прекратяване на мандати на членове на НРКО от Народното събрание

Препоръка 6

Народното събрание да носи основната отговорност за номинирането на членове, доколкото то е и единствената власт, която по Конституция може да упражнява контрол над дейността на НРКО.

Няма смисъл да се търси един общ за всички НРКО модел на номиниране и назначаване на членове на НРКО⁷, доколкото няма универсален модел, напълно гарантиращ

⁷ Има 2 модела на назначаване ръководство на НРКО:

А . Изключителна отговорност на НС (табл. 2 в Приложението към Аналитичния доклад) и

Б. Споделена отговорност (табл. 3 в Приложението, пак там).

(1) от НС и президент с превес на парламентарната квота (КЗД, СЕМ)

(2) от НС и президент, като президентът назначава част от номинираните от НС и партиите в Европейски парламент кандидати, а ръководството се назначава от НС (ЦИК)

(3) от НС, МС и Президент – отново с превес на парламентарната квота (КПУКИ и КОНПИ), но и с избор на председателя на комисията от Министър-председателя (КОНПИ).

независимостта на НРКО и същевременно имунизиращ ги срещу всякакви форми на зависимост.

Основание:

Обикновено се смята, че колкото по-отдалечено от изпълнителната власт (МС) е едно ръководство на Комисия - номинирано е от НС, или от НС и Президента, или и от трите центъра на власт МС, НС и Президента, толкова по-независимо ще бъде то. Най-малкото ще бъде изолирано от възможността за директен политически натиск, който на теория най-лесно се упражнява от правителството с целия съсредоточен в ръцете му властови ресурс. В подкрепа на тази теза, и като пример за най-зависима в решенията си комисия често бива посочвана ДКЕВР, ръководството на която до началото на 2015 г. беше избирано от МС.

Същевременно, в подкрепа на тезата, че няма имунизиращи срещу натиск и поставяне в зависимост НРКО – дори такива,, с най-„разпръсната“ между трите центъра на власт отговорност при номинирането⁸ й комисия като КПУКИ, произведе огромен скандал (тефтерчето на председателя й Филип Златанов).

Препоръка 7

Номинирането и назначаването на членове на НРКО от страна на НС трябва да отговаря на ясни, прозрачни и фиксирани правила, и да спазва следните принципи:

- Предвидимост

Необходимо е изработването и спазването на ЯСНО разписани и фиксирани срокове за стартиране на процедури, предвиждането на достатъчно продължителни срокове за номиниране на кандидати, за провеждане на изслушване, и окончателно вземане на решение по назначаване. Удачно е предложението за изработване на Календар с мандати на НРКО,

Доскоро имаше и един трети модел, според който назначението беше изключителна отговорност на Министерски съвет, но проблемите с ДКЕВР доведоха до заменянето му с един от двата модела по-горе: в случая с КЕВР от март 2015 г. тя вече се избира изцяло от НС

⁸ Членовете на тази комисия са назначавани по следната схема – 3-ма, включително нейният председател, са номинирани от НС, и то с тайно гласуване, и по един член са избрани от МС и от Президента.

назначавани изключително/или с участието на НС, в които да са записани всички срокове за всеки НРКО.

- **Прозрачност** – пълна прозрачност и публичност на всички етапи – номиниране, изслушване в комисии, гаранции – участие на НПО в процеса

- **Ясно разписани, единни, непротиворечиви - предварително оповестени и фиксирани - критерии** за избор на кандидати; дали кандидатите покриват тези критерии трябва да бъде единственият „основателен мотив” в подкрепа на дадена кандидатура.

Произволни „мотиви”, извън предварително оповестените критерии за избор, не бива да се приемат като основание за подкрепа, дори и дадена кандидатура да е предложена от най-голямата парламентарна група и да може да събере необходимото мнозинство.

- **Водещ съдържателен критерий за номинация** трябва да бъдат **високия професионализъм и интегритет (добро име)** на кандидата.

Към изискването за стаж, трябва да бъде включено и изискването за висок професионализъм, експертиза и утвърдено име в областта. Хората правят институциите, а не обратно.⁹

Препоръка 8

Гарантиране на реално участие на достатъчно представителни НПО в процеса по номиниране.

Квоти в определени НРКО, които да се попълват от кандидати, номинирани от саморегулаторни органи/НПО

⁹ Тази теза беше застъпена от участник в обсъждането на 29 септември 2015 г. на аналитичния доклад по Проекта, с когото екипът ни е съгласен „Въпреки различните институционални промени, въведени в периода на прехода, поради незрялата фаза на демокрацията в България, институциите работят само тогава, когато са оглавявани от хора с доказана обществена репутация. Институциите черпят репутацията си от тази на своите членове. Всяка законодателна инициатива трябва да се съобрази с този момент. Необходим е акцент върху правилата за избиране на членовете на регулаторите. Ролята на политическите тела, особено на Народното събрание, е да акцентира върху изработването на тези правила.”

Основание:

И в момента НПО могат участват в този процес, като

- предлагат на партиите да подкрепят номинирани от НПО кандидати (за ЦИК, например).
- активно участват в изслушванията, като дават много ценна за обществото информация и оценка за номинираните от партиите кандидат. Имат важна функция да алармират обществото за компрометирани кандидати.

За да могат по-добре да изпълняват тази си роля, обаче, е необходимо процесът по номиниране и изслушване да е *достатъчно прозрачен и продължителен*.

Така ще може, въпреки често огромния брой кандидати, НПО да успеят да помогнат на обществото да се ориентира кои са наистина достойните кандидати, които следва да бъдат подкрепени от партиите за членове на НРКО.

Квоти в определени НРКО, които да се попълват от кандидати, номинирани от саморегулаторни органи/НПО, са добро решение за гарантиране на повече независимост на някои НРКО. Това е така в области, където има особена чувствителност по отношение опити за политическа намеса в регулацията и контрола им, както и където има утвърдени саморегулаторни органи (НПО) с авторитет в съответната гилдия. Те трябва да могат да противодействат на подобни опити за политическо влияние без да има пряка опасност от захващането им от частни интереси в бранша. Когато са налице тези две условия (заплаха от политическа намеса и авторитетни организации, които да могат да излъчат представители в регулаторния орган), има смисъл да се определи квота в съответния регулатор, която да се попълва от кандидати, предложени и утвърдени от активните в тази област и утвърдени НПО. Би могло въвеждането на тази практика да започне със СЕМ, и ако се окаже работеща, да бъде приложена и за други регулатори.

Препоръка 9

Елиминирането („забраната“) на партийните квоти при назначаване на НРКО с институционални или законодателни мерки не е нито възможно, нито особено привлекателно.

Нито изискване за (1) „паритет“ в номинациите от парламентарните групи в НС, нито това за (2) „ротация“ (ако парламентарните групи в НС са повече от броя на членовете на НРКО, номинирани от НС), нито (3) “квалифицираното” мнозинство, биха автоматично разрешили основните проблеми с политическата и друга зависимост на НРКО. Тези „решения“ в същото време създават нови проблеми - размиват отговорността за назначенията и/или ги блокират.

Единственото работещо решение, при наличие на политическа воля, е в *самоограничаването на самите парламентарни групи при номинирането на кандидати* - да назначават доказани професионалисти с добро име, а не да лансират удобни партийни назначения.

Чисто институционални, административни анти-партизански мерки няма как да сработят при липса на политическа воля от страна на партиите. А при наличие на такава политическа воля, те са излишни - мнозинството има възможност да не се възползва от предимствата си, стига да го иска.

При липса на политическа воля за самоограничаване на мнозинството, възможна мярка против партийната зависимост на членовете на някои НРКО е определянето на квота за членове, номинирани и избрани от НПО.

Основание

Проблемът с “партийните квоти” ясно демонстрира централната дилема “отговорност срещу зависимост”, пред която законодателите са поставени при конструирането на НРКО.

Общият проблем с институционалните решения за елиминирането на партийните квоти е, че те водят до размиване на отговорността. В случая с (1) и (2), например, ако има проблем с назначените членове, не е ясно кой носи отговорност за него - номиниралите съответната кандидатура, или тези, които са я подкрепили със своите гласове - в замяна на реципрочна подкрепа за техните кандидати. А (3) не просто допуска, а и очевидно изисква задкулисни договорки, за постигане на квалифицираното мнозинство, необходимо за назначаване на всеки член. Освен това, (3) би могло да доведе и до траен блокаж на процеса по избор на нови членове на редица ключови.

Пример за изискване за паритет в номинацията на членове има при избора на членове на КПУКИ ¹⁰, произвела може би най-големия скандал с НРКО у нас. Изискването за избор на кандидати с квалифицирано мнозинство може да има много неприятния ефект на блокиране на назначаването (нещо, което наблюдавахме при избора от НС на главен инспектор към ВСС).

Единственото решение, което има шанс да сработи, но при много важното условие за наличие на политическа воля, е в налагането на добрата практика на самоограничаването на самиите парламентарни групи при номинирането на кандидати. Това е преди всичко отговорност на най-голямата парламентарна група - която е и най-изкушена да използва парламентарната си сила за прокарване на удобни за нея партийни кандидатури. Ако тя се въздържа и наложи практиката за номиниране и избор на кандидатури, които са професионалисти с добро име в дадената област, вероятността това да се превърне в заразителен позитивен пример не е малка - не на последно място и поради общественото одобрение, което прокарването на такива кандидатури неминуемо ще срещне.

В случай, че такава политическа воля за самоограничаване на мнозинството липсва, определянето на квота за членове на някои НРКО, не само номинирани, но и избрани от НПО, би могло донякъде да е противоотрова срещу партийната независимост. Тук от ключово значение е процесът по номиниране и избор на кандидатури от НПО да е максимално прозрачен и отворен, за да не се повтори практиката на “НПО номинации”, направени от близки и услужливи към правителството GONGOs.

Препоръка 10

Предсрочно прекратяване на мандати на член или на цяла НРКО е мярка, към която законодателите трябва да прибегват само в краен случай. Тя е особено проблематична и поражда съмнения за опити за овладяване и поставяне в зависимост на съответния НРКО.

¹⁰ според ЗПУКИ, НС не може да избира повече от един член, предложен от една и съща парламентарна група. Тук има много важен детайл – гласуването за членове на КПУКИ е тайно, което отваря възможността за задкулисни договори. Но дори и при явно гласуване, договорките не са изключени.

Основанието за предсрочно прекратяване на мандат „при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения“, въведено наскоро в някои уставни закони, без ясно разписани критерии за “тежко нарушение” и “системно неизпълнение” поражда основателни съмнения за използването му като инструмент за репресия и подчиняване на съответния орган.

Освен разписването на ясни критерии, нужно е въвеждането на по-сериозни защиты срещу изкушението на мнозинствата да подменят предсрочно членове или цели състави на комисии. В тази връзка нашето предложение е **предсрочното прекратяване на мандат да става с квалифицирано мнозинство 2/3 от всички депутати.**

Основание

Въпреки съмненията за опити за овладяване, които използването на тази мярка поражда и въпреки опасността от делегитимиране на мнозинство в НС, мнозинствата се изкушават от тази възможност - в началото или пък в самия край на мандата си.

Напоследък в някои устройствени закони бяха въведени членове, които допускат предварително прекратяване на мандат на член на НРКО („при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения“) – без ясно разписване на критерии кога имаме такива тежки нарушения или системно несправяне с работата.¹¹ Необходимо е изработването от законодателя на ясни критерии, за да не бъде използвано подобно основание като инструмент за репресия и подчиняване на комисия.

Освен ясните критерии, изглежда разумно да бъде въведена и една по-сериозна защита срещу изкушението на мнозинствата да подменят предсрочно членове или цели състави на комисии – това да става с квалифицирано мнозинство 2/3 от всички депутати.

¹¹ В Закона за Енергетиката, чл. 12б. (Нов- ДВ, бр. 17 от 2015 г., в сила от 06.03.2015 г.) (1) 5. при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения; Изненадващото е, че в (2) където са изброени основанията за прекратяване на провощия, които се обявяват от Председателя на НС пред НС, това основание не фигурира. Т.е. народните представители трябва да гласуват предсрочното прекратяване на мандат, без да са били запознати с конкретните мотиви при такива случаи.

Такава защита на мандатите с квалифицирано мнозинство дава допълнителен стимул на мнозинствата да са особено внимателни при избора на членове в такива органи. Най-сигурният, най-безопасен избор за член на ключов НРКО е на професионалисти с добро име, които принципно и съвестно вършат работата си без партийни и други пристрастия. “Удобните” партийни номинации могат да се окажат несигурен залог, бързо сменящ лоялността си - за да бъдат в услуга на новото мнозинство.

В. Препоръки във връзка с парламентарния контрол върху дейността на НРКО

Отговорността на НС към наблюдение дейността на НРКО е решаваща, за да служат тези органи на обществения интерес. Въведеното в Конституцията правомощие НС да изслушва и приема доклади за дейността на всички НРКО, назначавани изцяло или частично от НС, за съжаление не постига очаквания ефект. Причините са в недостатъчно отговорното отношение на НС към това задължение – ако изобщо обръщат внимание на даден доклад, то е *ex post facto* - едва след разразил се скандал в съответния НРКО. Често докладите изобщо не се гледат, предвидените в ПОДНС сроковете не се спазват, разглеждането, когато се състои, протича формално, или се използва единствено за трупане на политически дивиденди¹².

Отговорността не само на управляващото мнозинство, но и на опозицията, за ефективен контрол над НРКО е ключова. Когато НС не изпълни задълженията си, гражданите губят доверие в държавните органи и в НС. НС надали ще се самонакаже, че не спазва сроковете и не изпълнява самоналожените си задължения, но в дългосрочна перспектива гражданите са тези, които наказват своите представители в НС за това, че не са изпълнили основните си функции.

¹² Пример тук е неколнократното отхвърляне на докладите на Комисията за защита от дискриминация от новосформираното мнозинство след 2009 г. без други съдържателни мотиви освен атаки срещу «доминирания от ДПС» анти-дискриминационен орган.

Препоръка 11

Депутатите да изработят ясни правила относно представяните от НРКО годишни и извънредни доклади:

- към обсега на включеното съдържание,
- структурата на изложението,
- обхвата и формата на представяне на информацията - с единен стандарт за поднасяне на събраните и обобщени данни
- изработване на общите индикатори за оценка на дейността,
- сравнително представяне – спрямо предходни години, в сравнение с НРКО в страната със сходен по численост състав и обем на отговорности, както и в сравнение с аналогични НРКО от други-страни-членки;
- обобщено поднасяне на информацията в достъпен и за неспециалисти вид

Основание:

За да се превърнат годишните и извънредни доклади в полезен инструмент за наблюдение над работата на НРКО, трябва да бъдат определени единни за всички НРКО, ясни изисквания, на които те да отговарят.

При докладване на повтарящи се проблеми в дейността на дадено НРКО, може да се изисква изработване на аналитични доклади от страна на експертите в съответния орган, които да идентифицират причините за повтарящите се проблеми и да правят предложения за законодателни промени с цел подобряване работата. Трябва да има и ясно разписване на последствията – последващи стъпки, санкции, произтичащи задължения, при евентуално неприемане на годишните доклади от Народното събрание.

И тук отговорността е изцяло в НС – депутатите не са разписали ясни правила какво трябва да съдържа един годишен отчет на Регулаторен орган. Във всички случаи едно уеднаквяване на структурата, спазване на сходен формат за представяне на данните, ползване на сходни индикатори за успеваемост, и т.н. - би спомогнало много при оценката за дейността на съответната комисия - от страна на народните представители, а и на гражданите.

Препоръка 12

Да се създаде единна база данни, в която да може да се проследи дейността на НС по контрола над дейността на НРКО. Тя трябва да съдържа, освен всички годишни доклади на задължените да се отчитат пред НС държавни органи, становища от НПО, наблюдавали дейността им, календар, в който да се отбелязва гледането на годишните доклади в ресорните комисии и в пленарна зала, стенограми от обсъжданията, гласувания и взети решения. Подобна база данни би служила както на самите депутати, така и на гражданите, които искат да проследят дали НС изпълнява задължението си по наблюдение на НРКО в страната.

Основание

Задачата да проследи отчитането на дейността на НРКО пред НС е огромно предизвикателство, дори пред квалифициран изследовател. В базата данни е непосилно да бъдат открити доклади от обсъжданията в комисии или в парламентарна зала, стенограмите са в труден за обработка формат. Обикновен гражданин трудно би се справил със задачата да открие как е протекло обсъждането на доклада на даден регулатор. Тук длъжници на обществото са и ресорните журналисти, отразяващи работата на регулатори и НС.

Препоръка 13

НС трябва да упражнява засилено наблюдение, с решаващата роля на парламентарната опозиция, над дейността на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), 3-ма от чиито 5 члена понастоящем биват назначавани на паритетен принцип от НС с тайно гласуване. Причината е във високо рисковия характер на решенията на тази комисия - влизането в сила на акт за установяване на КИ е основание за предсрочно прекратяване на мандатите във всеки НРКО, избран изцяло или частично от НС. Това лесно може да превърне (както вече се е случвало) тази комисия в репресивен орган.

Препоръчваме и премахване на тайното гласуване за назначаване на председател и членове на КПУКИ, за да е ясно кой носи политическата отговорност за тези назначения.

Основание

Към стандартните основания за предсрочно прекратяване на мандат на член на НРКО, с промените от 2009г. в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) се добавя и влязъл в сила акт за установен конфликт на интереси.

С дейността на създадената през 2011 г.¹³ независима Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), текстът от ЗПУКИ, според който влизането в сила на акт за установяване на конфликт на интереси е основание за предсрочно прекратяване на мандат на член на НРКО, се превръща от инструмент, целящ защита на обществения интерес и гарантиране независимостта на НРКО, в инструмент за репресивен натиск над и подчиняване на регулаторите на волята на управляващите. Единствено съдебният контрол над актовете на КПУКИ донякъде ограничава тази опасна тенденция.

Скандалите около няколко знакови случая на неправомерни обвинения в КИ (довели до предсрочно прекратяване на мандати), и тези около тефтерчето на председателя на КПУКИ Филип Златанов (в което недвусмислено са посочени отговорните за взетите от КПУКИ направомерни решения - а именно - неговите политически спонсори от управляващото мнозинство) са най-големите, породени от дейността на толкова ключов НРКО. В тази връзка трябва да се отбележи, че единственото ръководство на НРКО, което се избира от мнозинството в НС с *тайно гласуване*, т.е. без ясно поемане на политическа отговорност за назначаването му, е това на КПУКИ. Тайното гласуване и неупражняването на последващ парламентарен контрол над дейността на КПУКИ са предпоставка за липса на политическа отговорност, задкулисни договорки и упражняване на влияние над този толкова мощен инструмент за натиск над други НРКО.

II. Препоръки към НПО, наблюдаващи работата на НРКО

Наблюдава се ясно изразен скептицизъм, а често - и открито недоверие:

- към включване в контрола над НРКО на “непредставителните” НПО. Подобни внушения се тиражират масово по медиите - подрива се доверието в легитимността на участието на НПО в процеса на наблюдение и граждански контрол над НРКО;

¹³ ДВ, бр. 97 от 2010 г., в сила от 01.01.2011 г

- съмнения в компетентността на многопрофилните, неспециализирани НПО: не инвестират достатъчно в развитие на компетентност, не се специализират;

- по отношение мотивите на някои НПО за включване. Подозренията, че дадени НПО са проводник на политически и/или корпоративни интереси, не са ограничени до тесните специалисти, наблюдаващи тази област, а са и по-широко споделяни в обществото.

Основания за подобно недоверие могат да бъдат открити в кампанийността и липсата на траен интерес за участие във формати като Обществени съвети (към ЦИК, КЕВР и др.), в често несериозно отношение към поетите задължения за участие в такива формати. Тези характеристики най-ярко (но не единствено) се демонстрират от някои бързо набрали популярност покрай пролетните протести от 2013 г. и други обществени напрежения НПО, включили се по-късно в изработването на нов Изборен кодекс от 42 НС без да имат нужната експертиза.

Една от основните ни препоръки по отношение по-активното и ефективно включване на НПО в наблюдението и гражданския контрол над НРКО цели да се разсеят горните съмнение.

Препоръка 14

Гражданските асоциации и браншовите организации, както и специализирани в тази област НПО, трябва да се активизират не кампанийно и *ad hoc* - във връзка с дадени скандали или популярна кауза.

За да бъдат полезни и да имат авторитет в обществото, гражданските организации, осъществяващи наблюдение и граждански контрол над НРКО, трябва:

- да развиват последователно и устойчиво капацитета и експертизата си;
- да не бъдат прекалено широкопрофилни - да се специализират в специфични по-конкретни области,
- специализирането налага търсене възможности за сътрудничество и синергии с други, също така по-тясно специализирани организации, за постигане на максимален системен ефект

- да търсят възможности за диверсифициране на финансирането си - включително и от малки донори, за да избегнат евентуалното си поставяне в (реална или въобразена от критиците им) зависимост
- да включват в работата си доброволци, които да придобиват опит от първа ръка за каузите и практиките на такива граждански организации
- задължително да работят при максимална прозрачност за финансиране, каузи, коалиции;
- да се включват активно във формирането, номинирането и работата на Обществени съвети към НРКО. Да участват в номинирането на “институционални омбудсмани”, ако такава възможност бъде предвидена от законодателя;
- да работят за подобряване на комуникацията и взаимодействието си с НРКО, без “институционализирането” на техните взаимоотношения (чрез включването на дадено НПО в Обществен съвет или в номинирането на институционален омбудсман) да притъпява критичността и здравословната дистанция с наблюдаваното от даденото НПО НРКО.

Основание

Участието на НПО в Обществени съвети и други форми на наблюдение над НРКО, позволява на гражданските организации да следят по-отблизо работата им, дава им възможност за бърза реакция и информиране на обществото при проблеми. Като цяло, рутинизирането на наблюдението спомага за повишаване на компетентността на гражданските организации, което от една страна води до избягване на прибързани критики и алармизъм, и от друга - до по-информирано и ефективно наблюдение над тези органи. И двата ефекта от повишената компетентност (следствие от институционализацията на наблюдението над НРКО) спомагат за повишаване на доверието в тези институции и НРКО, в работата на които се наблюдават положителни тенденции.

Препоръка 15

ЦЛС ще инициира създаването на консорциум от НПО (с политическа, правна, икономическа и експертиза в достъпа до обществена информация) за създаването на устойчива във времето интернет платформа, в която да е събрана в добре обработен и

достъпен за широка аудитория вид информация за дейността на най-важните НРКО в страната, за законодателството, процеса на номиниране и наблюдение, осъществяван от НС над тях, както и аналитични текстове и други материали относно основни проблеми в дейността на отделни НРКО, както и за системните проблеми, спъващи работата на повече НРКО. На тази платформа ще бъде поддържан и календар с мандатите на номинираните и назначавани (частично или изцяло) от НС НРКО, с всички срокове и процедури.

Платформата (с работно име “Пази пазачите!”) ще е мястото, към което граждани, медии, и законодатели да се обръщат за добре структурирана информация относно работата на НРКО в страната.

III. Препоръки към медиите за отразяването на НРКО

Препоръка 16

Масовите медии (от които мнозинството граждани черпят своята информация) трябва да се самоограничават в отразяването работата на НРКО, и да се стремят да отразяват работата им обективно и балансирано.

Основание:

Мотото на масовите медии у нас “новина е само лошата новина”, приложено при отразяване работата на НРКО, води до преекспониране на проблемите и откриване на скандали и там, където такива няма. Това става за сметка на обективното, информирано и балансирано поднасяне на информация. Отношение към новината като скандал пречи на медиите у нас да осъществяват една от основните си обществени функции - на медиатор между гражданите и институциите, отговорни за адекватното им информиране както за проблемите, така и за успехите на тези институции. Това допълнително подрива доверието на гражданите в институциите.

Огромни са дефицитите в работата на медиите по отразяване на НРКО. Липсата сред отразяващите дейността им журналисти на базови познания за сферата на дейност и отговорностите на редица НРКО, както и за отговорностите на НС по отношение на НРКО, съчетано с ориентацията на масовите медии у нас към инфотейнмънта и скандала, са сред причините за това, че гражданите не само са като цяло неосведомени за дейността на НРКО, но и изпитват недоверие към тях.

IV. Препоръки към НРКО

Препоръка 17

НРКО трябва да работят за повишената прозрачност и излизане от анонимност на процеса на вземане на решения - явно гласуване, само открити заседания, он-лайн излъчване, бързо публикуване на доклади и стенограми.

Основание:

Излизането от анонимност дава възможност за търсене на персонална отговорност и действа дисциплиниращо на членовете на НРКО, които трябва да са в състояние аргументирано да защитят едно или друго свое решение. „Това е позицията на политическата партия, която ме е излъчила“ не е валидно основание, което ще се приема от гражданите.

Явното поименно гласуване гарантира самостоятелност и прозрачност на вземането на решенията, които редуцират възможността за намеса в работата на регулатора – политическа, но и корпоративна.

Такива ключови за икономиката на страната НРКО като КЗК и КФН, например, са изградили образ на непрозрачни институции.

Препоръка 18

По-добрата **отчетност** е ключова както за подобряване на работата на НРКО, така и за повишаване доверието на гражданите в тях.

- Провеждането на **редовни брифинги**, във формат, допускащ задаването на неудобни въпроси и от неусложливи медии, НПО и граждани, би могло както да информира по-добре обществото за работата на НРКО, така и да повиши доверието в тях.

- практиките на ПР отделите са едно от ярките проявления на лошата институционална култура в НРКО. Те са длъжници на обществото - основната им функция в момента е да изготвят прессъобщения за медиите, изцяло реактивни са, рядко комуникират проблеми. Като цяло служат за „ограждане“ на институциите от външния, по презумпция враждебен към тях свят. Работата им се характеризира с нередовно поддържана

комуникация, „криене“ на ръководството от интервюта, не са отворени към НПО и граждани.

- PR отделите следва да се заемат с подобряване комуникацията с обществото, чрез изработване на уеб-страници на съответното НРКО, в което информацията да е поднесена в достъпен и за неексперти вид, с повече съвременни форми и визуализация.