

MINISTERS’ DEPUTIES

Recommendations

CM/Rec(2022)2

COMMITTEE OF MINISTERS

COMITE DES M1NISTRES

CONSEIL DE L'EUROPE

9 February 2022

Препоръка CM/Rec(2022)2

на Комитета на министрите относно демократичната отчетност на изборните представители и изборните органи на местно и регионално равнище

(Приета от Комитета на министрите на 9 февруари 2022 г. на 1424-то заседание на представителите на министрите)

Комитетът на министрите, съгласно член 15, буква б от Статута на Съвета на Европа,

Като отчита, че целта на Съвета на Европа е да постигне по-голямо единство между своите членове с цел опазване и реализиране на идеалите и принципите, които са тяхно общо наследство, и улесняване на техния икономически и социален напредък;

Като има предвид, че е налице нарастващо желание на гражданите да участват в управлението и контрола на обществените дела на най-близкото до тях териториално равнище, както и че активното участие на гражданите в управлението на местните и регионалните обществени дела чрез, наред с другите неща (inter alia), поемане на избирателни функции, е предпоставка за ефективна демокрация;

Като има предвид многобройните ползи от развитата система и култура на отчетност на изборните представители и изборните органи на местно и регионално равнище, особено по отношение на насърчаването на доброто управление, демокрацията, високите стандарти на публична етика, доверието в публичните институции и здравословната икономическа и социална среда;

Като има предвид,, като цяло, че прозрачността по отношение на действията на изборните представители и органи и различните органи, попадащи в тяхната компетентност, както и качеството на информацията и лесният достъп до информация, съхранявана от публичните органи, са особено важни характеристики на рамката за отчетност;

Като има предвид, че яснотата на законодателството, засягащо местното и регионалното самоуправление, по-специално при определянето на отговорностите, включително последиците от незадоволително управление, е съществено условие за доброто управление в съответствие с върховенството на закона и основните права, както и законовите сигурност на онези, които подлежат на отчетност;

Като има предвид също така, че сред последните тенденции използването на различни форми на насилие срещу изборни представители се превърна в източник на безпокойство в много държави и че това може да възпре кандидатурите и по този начин да засегне необходимото обновяване на политическите лидери, но също така оказва отрицателно въздействие върху способността за инициативност и ефективността на обществените действия;

Като отчита, че опитът на много държави-членки показва, че е необходимо да се организират системи за отчетност по такъв начин, че да се гарантира, по силата на Европейската харта за местното самоуправление (ETS № 122), както ефективността на местните власти, така и поддържането на „широка степен на автономия по отношение на техните отговорности, начините и средствата, чрез които тези отговорности се упражняват и ресурсите, необходими за тяхното изпълнение“.

Като взе предвид:

* Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ETS № 5);
* Европейската харта за местното самоуправление (ETS № 122) и Допълнителния протокол към нея относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207);
* различните други правни инструменти на Съвета на Европа, които съдържат съответни разпоредби за предмета на публичната отчетност, като например Конвенцията за достъп до официални документи (CETS № 205), Препоръка Rec(99)8 на Комитета на министрите към държавите-членки относно финансовата отговорност на местни изборни представители за действия или бездействия при изпълнението на техните задължения, Препоръка CM/Rec(2014)7 относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, Препоръка CM/Rec(2018)4 относно участието на гражданите в обществения живот на местно ниво, Препоръка CM/Rec(2019)3 относно надзора на дейностите на местните власти;
* декларацията от Валенсия и Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво, включително 12-те принципа за добро демократично управление, приети на 15-ата сесия на Конференцията на министрите, отговорни за местното и регионалното управление на Съвета на Европа (15-16 октомври 2007 г.), и по-специално принцип 12 (отчетност);
* дейността на Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа, по-специално Препоръка 423 (2018) „Конфликти от интереси на местно и регионално ниво", Препоръка 424 (2018) „Прозрачност и открито управление“, Препоръка 395 (2017) „Повтарящи се проблеми, идентифицирани в оценките след мисии на Конгреса за мониторинг и наблюдение на избори (референтен период 2010-2016 г.)“, неговият доклад, озаглавен „Съвременен коментар на Конгреса относно обяснителния доклад към Европейската харта за местно самоуправление“ ( декември 2020 г.) и Препоръка 459 (2021) „Провеждане на референдуми на местно ниво“;
* дейността на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), включително нейния доклад за отзоваването на кметове и местни изборни представители (документ CDL-AD(2019)011rev, юни 2019 г.);
* повтарящи се проблеми, установени в работата по мониторинг на Групата държави срещу корупцията (GRECO);
* целите на ООН за устойчиво развитие, по-специално цел 16 „Мир, справедливост и силни институции“.

Препоръчва правителствата на държавите-членки, като вземат предвид определенията, принципите и насоките, изложени в приложението, да предприемат задачите, посочени в параграфи 1-5 по-долу, или да възложат тези задачи на компетентните публични органи, като вземат предвид съответните им конституционни или законодателни разпоредби:

1. да създадат и поддържат рамка за отчетност за изборните представители и изборните органи на местно и регионално равнище, като тази рамка включва подходящо законодателство, институции, процедури, практики и норми на поведение, които заедно създават условия и култура, където:
2. лицата, отговорни за вземането на решения, носят отговорност за своите решения;
3. тези решения се докладват, обясняват, разглеждат и, когато е уместно, поставят под въпрос или санкционират; и
4. съществуват ефективни и пропорционални средства за защита срещу неподходящи решения или пропуски и произтичащи от това действия или бездействия;
5. да гарантират, че разпоредбите в тази рамка допълват съдебните, политическите и административните системи на държавата членка, включително системите, въведени за изборните представители и изборните органи на национално равнище на управление.
6. да включат местните и регионалните изборни представители в обсъжданията относно реформите, които трябва да бъдат предприети в рамката за отчетност и процедурите за тяхното изпълнение.
7. периодично да оценяват одобрените мерки и да предприемат, ако е необходимо, законодателни реформи за подобряване на ефективността на механизмите за отчетност, определени в рамката, както и на последователността на тяхното прилагане. При това държавите-членки следва да вземат предвид препоръките, произтичащи от дейностите по мониторинг и наблюдение, извършени от Конгреса на местните и регионалните власти на Съвета на Европа относно прилагането на Европейската харта за местно самоуправление;
8. да преведат тази препоръка на официалния(те) език(ци) на държавата и активно да я разпространяват и популяризират сред местните и регионалните власти, техните сдружения и други заинтересовани страни.
9. при предприемане на мерки за изпълниние да разгледат съвместно тази препоръка и Препоръка Rec(99)8 на Комитета на министрите към държавите-членки относно финансовата отговорност на местни изборни представители за действия или бездействия при изпълнението на техните задължения.

Приложение

Определения, принципи и насоки във връзка с отчетността на изборните представители и изборните органи на местно и регионално равнище

1. Определения
   1. За целите на настоящата препоръка:
2. „изборни представители на местно и регионално ниво“ (наричани още „представители“) се отнася до тези, които са избрани пряко или непряко от населението на дадена географска единица, за да ги представляват. Това определение включва и онези, които са избрани от други изборни представители да заемат длъжност в рамките на местна или регионална власт и/или нейния изпълнителен орган (вкл. съветник, кмет, ръководител и т.н.);
3. „изборни органи на местно и регионално ниво“ (наричани още „органи“) се отнася до органи, съставени изключително или предимно от изборни представители, включително събрание на орган и/или негов изпълнителен орган и всеки подкомитет на това събрание/изпълнителен орган (включително съвети, общини и общински райони, териториални единици, окръзи, региони, провинции и др.);
4. „отчетен“ (подлежащ на отчет[[1]](#footnote-1)) означава желание и възможност (на някой, в случая представител или орган[[2]](#footnote-2)) да поеме отговорност за своите решения, да докладва и обяснява тези решения и да бъде готов да преразгледа тези решения, както и да приеме всякакви последици или пропорционални санкции при неподходящи решения или пропуски;
5. „отчетност“ е условието (в случая представител или орган[[3]](#footnote-3)) да подлежи на отчет;
6. „рамка за отчетност“ включва, когато е уместно, законодателство, институции, процедури, практики и норми на поведение, за да могат гражданите да имат доверие в отчетността на своите представители и органи на местно и регионално ниво;
7. „отговорности“ означават онези функции, правомощия, въпроси, действия и задачи, за които представителите и органите трябва да подлежат на отчет.
8. Принципи на отчетност
   1. Отчетността включва набор от различни взаимоотношения между страните и прехвърляне на правомощия, функции и отговорности от една страна на друга.
   2. Като основен принцип представителите и органите подлежат на отчет пред онези, които са им предоставили властова позиция или правомощия чрез пряк избор. По същия начин тези, на които е предоставена властова позиция или правомощия да извършват изпълнителни или надзорни функции, чрез назначаване или определяне в рамките на изборен орган, подлежат на отчет пред онези, които са им предоставили тази позиция.
   3. Следователно представителите и органите са длъжни да се отчитат за своите действия пред гражданите и избирателите във връзка с сферата на отговорностите, олицетворяващи тяхната служба. От тях ще се изисква също така да се отчитат пред други, участващи във всяка официална система за одит или контрол. Освен това може да има служители или органи, които да отговарят за поведението на представител или орган, както и редица групи от заинтересовани страни, които ще бъдат засегнати по един или друг начин от действията на представители и органи.
   4. Отговорността е лична и не може да бъде делегирана. Когато отговорности са делегирани на друго лице или орган, представителите и органите продължават да носят отговорност по тези въпроси.
   5. Някои аспекти на тези отношения на отчетност ще бъдат институционализирани или внедрени в организационни или политически механизми: политическа отчетност за общото провеждане на политики (пред избирателите или друг орган); правна/съдебна отговорност за действия, водещи до граждански иск или наказателноправен отговор (пред съда); и управленска отговорност за общото административно и финансово управление на ресурсите и процедурите (чрез управленски контрол, съдебен контрол, външен одит и др.).
   6. За да се стимулира поведение, подлежащо на отчетност, е от съществено значение да се гарантира откритост и прозрачност на действията на представителите и органите, както и тези на администрациите и звената под тяхна отговорност, което позволява действията да бъдат поставени в в центъра на общественото внимание и да бъдат обект на постоянен контрол. Следователно откритостта и прозрачността следва да бъдат активно насърчавани с всички средства.
   7. Ефективната отчетност ще разчита и на редица елементи извън официалните институции и системи, като например активно гражданско общество, информирани и политически образовани граждани и свободна и независима преса и медии, които отразяват функционирането на политическата система.
9. Насоки за ефективна рамка за отчетност за изборните представители и изборните органи на местно и регионално ниво
   1. Принципът на отчетността може да се превърне в практическа реалност чрез въвеждане на рамка за отчетност, включваща регламенти, правила, норми, институции и практики, които трябва да бъдат насърчавани чрез обучение и инициативи за повишаване на осведомеността. Една ефективна рамка за отчетност ще идентифицира следните елементи на взаимоотношенията за отчетност.
10. Кой подлежи на отчет и за какво се отчита
    1. За всички представители и органи рамката за отчетност трябва ясно да идентифицира и документира въпросите, за които те подлежат на отчет, както и степента, до която носят юридическа и финансова отговорност.
    2. Представителите и органите, на които са възложени колегиални, съвещателни и контролни функции (обикновено местни/регионални събрания) следва да подлежат на отчет за начина, по който изпълняват тези задачи. Представителите и органите, на които са възложени изпълнителни и управленски задачи (обикновено функции на местно/регионално управление, включително кметове) трябва да отчитат начина, по който се предоставят обществените услуги, включително прилагането на политиките и целите, съгласувани със съвещателния орган.
    3. Когато е възможно, трябва да се намали броят на законите, регулациите и другите правила, които представителите и органите са длъжни да прилагат, по-специално министерските постановления и циркулярни документи; действащото законодателство в основните сфери на дейност на представителите и органите следва да бъде представено като консолидирано законодателство.
11. Как отговорните следва да се отчитат и на кого следва да се отчитат
    1. От съществена важност е да се даде възможност на гражданите и гражданското общество да изразяват мнения, да предоставят обратна връзка относно политиките, да формулират предложения и да изразяват критика или отношение. Това може да включва референдуми, народни инициативи и различни форми на участие и консултации. За разработването на такива мерки може да се почерпи вдъхновение от Допълнителния протокол към Европейската харта за местно самоуправление относно правото на участие в делата на местната власт (CETS № 207). Особено внимание и разглеждане трябва да се обърне на лицата, които могат да изпитват пречки пред участието си, за да им се даде възможност да имат равен глас по въпроси, които ги засягат.
    2. Разискванията на местните и регионалните събрания трябва да бъдат публични; дневният ред и важните документи, обсъждани на заседанията, трябва да се предоставят своевременно. Законът трябва да предвижда ограничени обстоятелства, при които заседанията могат да се провеждат на закрито и представителите и органите трябва да са подготвени да докладват за решенията, взети на такива заседания.
    3. Цялата информация, предоставена за целите на проверката, трябва да бъде налична във формат, който е достъпен и подходящ за тези, за които е предназначена. Информацията, която се оповестява публично, трябва да бъде обективна и с високо качество, за да може гражданите да формират мнението си за действията на представителите и органите. Когато се използва потенциалът на новите информационни технологии, трябва да се обмисли внимателно осигуряването на достъпност за групи, които се сблъскват с пречки пред достъп до онлайн информация.
    4. Правната рамка трябва да предвиди цялостна система за водене, съхраняване, класифициране и архивиране, включително периоди на съхранение, относно официални и други документи, отнасящи се до дейността и отговорностите на представителите и органите, включително дейността на органи под тяхна отговорност. Сроковете на съхраняване следва да бъдат съизмерими със сроковете и давността, предвидени за съдебни производства. Следва да бъдат въведени и политики за справяне със специфични искания за информация, съхранявана от местните и регионалните власти. Вдъхновение може да се почерпи от Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS № 205) и Допълнителния протокол към Европейската харта на местното самоуправление относно правото на участие в делата на местните власти (CETS № 207).
    5. Процесът на проверка трябва да се ръководи от подходящи правила и разпоредби, които определят категориите, съдържанието и периодичността на отчетите, които трябва да се предоставят от представителите и органите, за да се гарантира, че актуалната и смислена информация, включително отчети за дейността, коити се предоставят постоянно.
    6. На проверяващия орган трябва да бъдат предоставени средства и правомощия да изпълнява задачите си, включително достатъчно време за разглеждане и търсене на необходмите разяснения, възможността да се обърне към хора с необходимата степен на експертни познания, които да подпомогнат дейността му, и достъп до съответната информация и отчети, за да се направи информирана оценка. Това може също да включва правомощието да се иска независим външен одит относно специфични въпроси, които представените отчети (са предназначени да) обхващат.
    7. Политическата принадлежност не трябва да пречи на процеса на проверка, който предхожда обсъждането или гласуването на окончателните заключения. Една и съща информация, в рамките на едни и същи срокове, трябва да бъде предоставена на всички членове на проверяващия орган, независимо от политически съображения. Правилата трябва също така да гарантират справедлив достъп на членовете на политически групи до специфични функции за проверка (например като докладчик или член на конкретна група за преглед). Задължителният периодичен публичен одит на местните и регионалните власти трябва да бъде организиран по такъв начин, че да осигури политически неутралност.
    8. Представител или орган, чиито действия или управление се проверяват, трябва да имат възможност да бъдат изслушани и да предоставят обяснения за своите действия и решения.
    9. Когато представители и органи са държани отговорни за действията си от други нива на управление или органи, назначени от тях в някой от следните случаи, това трябва да бъде ясно определено от закона: гарантиране на спазването на закона и конституционните принципи; целесъобразност по отношение на делегираните им задачи; законово изисквана дейност, която не е била предприета; финансов надзор, насочен към насърчаване на добри счетоводни практики и ефективно управление, предотвратяване на финансови дисбаланси или наблюдение на финансовото оздравяване на местните власти, изправени пред финансови затруднения.
    10. Когато е уместно, механизмите за политически отговор към представители и органи могат да включват: петиции, призоваващи за действие по конкретен въпрос; запитвания, изискващи отговор; процедурни въпроси, изискващи отговор; предложение за доверие/недоверие относно това дали дадено лице е годно за отговорната длъжност; предложение за недоверие или временно отстраняване; премахване от народа чрез референдум.
    11. Трябва да има канали за служителите и заинтересованите страни да разкриват подозрения за злоупотреби, заедно със защитни мерки, черпейки вдъхновение от Препоръка CM/Rec(2014)7 относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности.
    12. Всички форми на насилие срещу представители и кандидати трябва да бъдат ясно осъдени и, когато е възможно, да водят до възпиращи санкции. Когато представители и органи (включително техните роднини) могат да бъдат изложени на риск от физическо насилие, реч на омразата, включително сексистка омраза, онлайн сплашване и злоупотреба, влошаване на имуществото и т.н., жертвите трябва да могат да се възползват от бърза и ефективна защита, напр. чрез ограничителни заповеди. Трябва да се насърчава отговорното използване на социалните мрежи от представители, органи и обществеността по отношение на местните/регионалните политики и обществените дела.
12. Последствия
    1. Процесът на докладване и вземане под отчет чрез контрол и други механизми ще подчертае както доброто, така и слабото представяне. Това ще стимулира отговорното поведение и ще изгради култура на отчетност, фокусирана върху ученето и развитието на по-добри обществени услуги за бъдещето.
    2. Използването на процедури, насочени към предсрочно прекратяване на мандата, следва да бъде изключение, и строго и точно регламентирано в закон. Законодателството трябва да дефинира процедурните гаранции за прозрачност, легитимност и законност на процеса на отзоваване, ясно да идентифицира участниците в него и да определи праговете за стартиране на процедурата и за валидиране на отзоваването. Следва да се определят ясни и разумни срокове за стартиране на процедурата след предишни избори или преди бъдещи избори, както и да се упражнява съдебен контрол върху стъпките и условията на процеса.
    3. По-специално:
13. публичното отзоваване следва само да допълва другите механизми, налични в представителната демокрация; то следва да подлежи на законови ограничения, например по отношение на времевия момент, броя на подписите, които се изискват, кворума за решения за отзоваване и необходимото мнозинство за решенията за отзоваване. Тези ограничения са важни, за да се избегне трансформирането на представителен мандат в императивен мандат;
14. публичното отзоваване трябва да е възможно само за тези, избрани за функции на местното и регионалното управление чрез всеобщо пряко избирателно право и да е забранено за отделни членове на изборните съвети;
15. по принцип местните и регионалните събрания не трябва да имат правомощия да освобождават кметове и други ръководители на местни власти, които са избрани пряко, освен ако освобождаването не е неизбежна последица от колективна оставка на събранието или води до разпускане на самото събрание.
    1. Административните мерки, водещи до преустановяване, отстраняване или освобождаване на местната власт или разпускане на местни съвети по инициатива на по-високо териториално ниво или на държавните органи, трябва да бъдат изключителни и ясно предвидени в закона при много ограничен брой обстоятелства. Тези обстоятелства, които следва да бъдат определени от критерии, регламентирани в закона, трябва да включват случаите, когато функционирането на институцията е сериозно затруднено и/или когато нейното действие не преследва обществения интерес на местните/регионалните избиратели.
    2. Предсрочното прекратяване на мандата трябва да позволи, ако е необходимо, нови избори да се проведат незабавно и да избегне необходимостта от назначаване на ръководител, когато правилата или ситуацията не позволяват на избран заместник или пълномощник да изпълнява необходимите функции.
    3. Правните, граждански, наказателни или дисциплинарни последици от действия или бездействия трябва да бъдат регулирани от закона, по ясен, предвидим и последователен начин, с подходящи гаранции за предотвратяване на злоупотребата с тях.
    4. По принцип представителите не следва да носят лична отговорност, когато действат в рамките на своите задължения и добросъвестно. Специфични наказателни разпоредби могат да предвиждат ситуации, при които действията на представители водят до отговорност в случаи на сериозна небрежност. Въпросът за индивидуалната отговорност на представители или на органи с юридическа правосубектност следва да се преценява от съд, който определя всички възможни приложими санкции. Може да е препоръчително да се създадат специализирани секции в рамките на гражданските или административните съдилища, които да се занимават с проблеми, свързани с финансовата отговорност, или независими специализирани органи, които да дават становища по такива въпроси преди постановяване на решения от съдилищата.
    5. Местните и регионалните власти следва да имат право да сключват застраховки, покриващи техните финансови задължения, и застраховка имуществена отговорност от името на техните представители, за да ги защитят от съдебни дела, водени в резултат на щети или загуби, понесени от гражданите в хода на обичайните дейности на представители и органи, извършени в обществен интерес и при условие, че щетата или загубата не са резултат от груба небрежност или умишлено намерение. Местните и регионалните власти, или техните изборни представители, също следва да имат право да създават органи за взаимно осигуряване, за да покрият рисковете, споменати по-горе.
    6. В случай на незаконни решения, взети от публичен колегиален орган, препоръчително е да се изключи личната отговорност на онези, които официално са обосновали противопоставянето си на тези решения, при условие че е възможно да се знае как е гласувал всеки член на колегиалния орган.
    7. Прилагането на всякакъв вид автоматичен механизъм за имуществени санкции следва да бъде възможно само след състезателно изслушване, било съдебно или откриване на право на съдебно производство, и констатиране на сериозна небрежност или умишлено намерение.
    8. Престъпните деяния, извършени от представители при изпълнение на техните задължения, трябва да привличат пропорционални и възпиращи санкции. Допълнителната мярка за неизбираемост след присъда трябва да бъде ограничена във времето (не за постоянно). Имунитетът срещу наказателно преследване, включително когато с него се ползват представители по силата на допълнителен мандат на друго ниво на управление, не трябва да възпрепятства наказателното преследване в случай на сериозно престъпно поведение, засягащо интересите на местната или регионалната власт.

1. Бел. Прев. [↑](#footnote-ref-1)
2. Бел. Прев. [↑](#footnote-ref-2)
3. Бел. Прев. [↑](#footnote-ref-3)