



До г-н **НИКОЛАЙ ВАСИЛЕВ**
МИНИСТЪР НА ДЪРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ И
АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА

До г-жа **МАРИЯ ДИВИЗИЕВА**
ЗАМЕСТНИК-МИНИСТЪР НА
ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И
АДМИНИСТРАТИВНАТА РЕФОРМА

СТАНОВИЩЕ

по
Проект на Закон за електронното управление,
Изготвен от Министерството на държавната администрация и административната
реформа

Уважаеми Господин Василев,

Уважаема Госпожо Дивизиева,

Искаме да благодарим за предоставената ни възможност да изразим нашето становище по представения проектозакон. *Програма Достъп до Информация* участва активно в обществения дебат през периода 1998 – 2006 г. по законовата рамка на свободата на информация в България и по-специално на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и други свързани актове.

От практическата ни работа и постоянния анализ на законодателството познаваме проблемите по приложението на тези закони. Периодично отразяваме наблюденията и препоръките си в докладите за състоянието на достъпа до информация.¹ Обобщаваме съдебната практика по ЗДОИ, обхващаща и въпроси по приложението на ЗЗЛД и ЗЗКИ, в изданието ни “Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация”, част I – III. От 1997 г. досега сме предоставили правни консултации в над 3500 случая, свързани с достъп до информация и защита на личните данни. Подкрепили сме над 100 съдебни дела срещу отказ да се предостави

¹ Вж. докладите за състоянието на достъпа до информация в България, изготвени от ПДИ, на адрес: http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm



информация по ЗДОИ, голяма част от които са приключили с успешен резултат. *Програма Достъп до Информация* издава наръчници и други разяснителни материали по прилагането на ЗДОИ и ЗЗЛД, в това число и наръчник по прилагането на ЗДОИ за администрацията.

Уреждането на въпросите по електронното управление представлява една по-нататъшна стъпка в регулацията и на достъпа до обществена информация. Тази уредба е следствие от възможността на публичната администрация да предоставя бърз и лесен достъп до информация и административни услуги по електронен път и в електронна форма. Като приветстваме инициативата за създаване на такава регламентация, ние отчитаме и необходимостта тя да улеснява достъпа на гражданите до обществена информация и да е в синхрон със съществуващата законова рамка.

ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1. Нормите и добрите практики, свързани с електронното управление, обхващат две основни сфери – предоставянето на обществена информация и предоставянето на административни услуги по интернет. В преамбюла към Закона за електронното управление на САЩ, приет още през 2002 г., е отбелязано, че законът се приема,

за да се подобри управлението и популяризирането на правителствените услуги и процеси чрез създаването на Федерален Главен Информационен служител в рамките на Службата за управление и бюджет, чрез създаването на широка система от мерки, които изискват използване на базирана в интернет информационна технология, за да се подобри достъпът на гражданите до правителствена информация и услуги, и за други цели.

Следователно със закона на САЩ се цели подобряването на достъпа на гражданите до две неща – правителствена информация и правителствени услуги. От гледна точка на правителството пък се цели подобряването на управлението на правителствените услуги, но и на правителствените процеси, т.е. на самия процес по изпълнението на функциите на изпълнителната власт. Същата концепция за електронното управление е залегнала в документа на Европейската комисия COM (2006) 173 final, приет на 25.04.2006 г. и представляващ План за електронно управление до 2010 г. (i2010 eGovernment Action Plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All {SEC(2006)511}). На страница пета от този специално посветен на електронното управление нов документ се заявява, че:

Държавите-членки приемат приобщаващите цели на електронното управление - да гарантират, че до 2010 г. всички граждани, в това число и социално неравностойните групи, ще станат в максимална степен бенефициенти на електронното правителство, и Европейските публични администрации ще осигуряват обществена информация и услуги, които са по-лесно достъпни и приемани с все по-голямо доверие от обществото, чрез иновационната употреба на ICT, увеличаваща информираността за ползите от електронното управление, подобрените умения и поддръжката за всички потребители.

И тук подобреният достъп до обществена информация чрез електронното правителство се разглежда от две страни – за гражданите се улеснява достъпът, а ползата за публичната администрация е повишеното доверие в нея.



В чл.1 от предлагания проект за закон е дефиниран предметът на закона. От този предмет е изключено подобряването на достъпа до обществена информация. Както е видно от гореизложеното, това е в разрез със законодателството и добрите практики на развитите демократични държави, както и с концепцията за електронно управление в Европейския съюз. Целта на закона трябва да бъде формулирана по-широко, като да включва освен предоставянето на административни услуги по електронен път, още и улесненото предоставяне на обществена информация.

2. Електронното управление е подходящо за предоставянето на обществена информация по инициатива на съответната публична институция. В ЗДОИ, както във всички закони за свобода на информацията, са предвидени две форми на задължението за предоставяне на информация – по инициатива на институцията (т.нар. “активен достъп”; от Конституционния съд - “активна прозрачност”) и по инициатива на заявителя (т.нар. “пасивен достъп”). У нас съществува необходимост от законодателна уредба на “активния достъп” чрез интернет. Това е така, защото при приемането на ЗДОИ през 2000 г., публичната администрация в България все още не разполагаше с ресурс, а и технологиите на интернет не бяха толкова развити, поради което в закона не е уредено задължение за предоставяне на такъв достъп. Положението в момента е много променено – администрацията е изцяло компютризирана и почти всеки орган на изпълнителната власт има своя собствена интернет страница. През последните години се появиха редица нормативни задължения за публикуване на данни и дори на документи с правно значение (при обществените поръчки) в интернет. Въпреки бързото развитие на интернет страниците на институциите, капацитета за поддръжката им и информационния обем в тях, се наблюдава слабо изпълнение на задълженията за активно публикуване на информация по чл.14 и чл.15 от ЗДОИ.

Решаването на проблема с активния достъп чрез създаване на юридическо задължение за публикуване информация в интернет не е новост. Още преди създаването на норми, свързани с електронното правителство, през 1996 г. в Закона за свобода на информацията на САЩ бяха внесени изменения (известни като eFOIA), с които се въведе изрично задължение за активно публикуване на информация на интернет страниците на органите на федералната изпълнителна власт. През 2005 г. такава задължение се въведе с измененията в Унгарския закон, уреждащ достъпа до данни от обществен интерес и защитата на личните данни. Публикуването на документи в интернет в изпълнение на задължението за предоставяне на обществена информация е особено развита форма в Естония и е въобще практика в повечето, в това число – новоприетите, държави-членки на Европейския съюз. В България липсва както законово задължение за това, така и развити добри практики, което води до абсолютна необходимост от създаването им. В този смисъл предлаганият Закон за електронното управление е подходящ за уреждането на тези въпроси.

На последно, но не и по значение, място, трябва да се отбележи необходимостта от включването на “предоставянето на обществена информация” в целите на Закона за електронното управление, с цел по-голяма прозрачност и отчетност на управлението, както и с цел намаляването на мълчаливите откази по ЗДОИ (срв. целите към



американските Закон за електронното управление и eFOIA, и към Плана за електронно управление до 2010 г. на Европейската комисия).

3. Сред целите на Закона за електронното управление на САЩ са посочени още *увеличените възможности за участието на гражданите в Управлението и допринасянето за по-добре информиран процес по вземането на решения*. По същия начин самата т.6 от Плана за електронно управление на Европейската комисия е озаглавена *Усилване на участието и демократичния процес на вземането на решения в Европа*. В този текст се прави връзка между *електронното управление, електронната демокрация и електронното участие* на гражданите в процеса на вземането на решения. Този компонент от електронния достъп до обществена информация също липсва в предлагания проект за закон. Неговата необходимост е още по-голяма в нашия контекст, тъй като за разлика от държавите-членки на Европейския съюз и развитите демократични държави, у нас не е законодателно уреден процесът на достъп до информация за нормативни и други юридически актове, засягащи широк кръг лица, както и тяхното обществено обсъждане. С други думи, необходимото в демокрацията обществено участие в процеса на вземането на решения е слабо развито (създаденият през 2003 г. чл.2а от Закона за нормативните актове е твърде неконкретен, а чл.68 – 69 от новоприетия Административнопроцесуален кодекс (АПК) също се нуждаят от механизъм за приложение). Потребността от много по-конкретна нормативна уредба е многократно подчертавана в годишните доклади на *Програма Достъп до Информация*. Слабостта на нормативната уредба може да бъде отчасти компенсирана от ясни правила за извършване на предвидените обществени обсъждания и предоставяне на свързаната с тях информация чрез интернет по реда на Закона за електронното управление.

4. За пълнота на изложението следва да обърнем внимание, че Законът за електронно управление би могъл да обхване и по-широка сфера от органите на държавната власт, а да не се ограничава до изпълнителната власт и нейната администрация. Така например законът на САЩ създава задължения и за съдилищата да създадат свои интернет страници, което евентуално би било уместно и за българския контекст с оглед паралелно извършващата се реформа в съдебната система и нейната администрация. Задължителен юридически стандарт в това отношение липсва, но обръщаме внимание върху варианта, с оглед възможностите да бъде разгледан и този въпрос.

КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

1. Считаме, че чл.1, ал.1 трябва да бъде допълнен, като се разшири обхватът му и се включи улесняването на предоставянето на обществена информация, освен предоставянето на административни услуги. Мотивите за това бяха изложени по-горе.

2. Смятаме, че в закона трябва да се предвиди изрично задължение публичните институции да поддържат актуална информация по чл.14 и чл.15 от ЗДОИ в интернет страниците си. Това може да се извърши и чрез изменение и допълнение на самите чл.14 и чл.15 от ЗДОИ, извършено с преходните и заключителни разпоредби на Закона за електронното управление. Все пак, в Закона за електронното управление трябва да има общ текст, който да установява задължението за публикуване на обществена информация в интернет.



3. Смятаме, че в закона трябва да се предвиди изрично задължение публичните институции да публикуват **всички** свои проекти за нормативни и общи административни актове и свързаната с тях информация в интернет страниците си, както и да осигурят общественото им обсъждане, съответно другите форми на консултиране и обсъждане по чл.2а от Закона за нормативните актове (за нормативните актове) и чл.68 – 69 от АПК (за общите административни актове) чрез интернет страниците си.

4. Предлагаме да бъде изменен чл.12, ал.1 и ал.3 от предлагания проект за закон. Неудачна е формулировката, според която доставчикът на услуги е длъжен да предоставя информацията по ал.1 и ал.3 само на “получателя на услугата”. От само себе си се разбира, че наименованието и седалището на доставчика и т.н., техническите стъпки по предоставянето на услугата, езиците, чрез които услугите могат да бъдат ползвани, и други са **обществена информация** и трябва да бъдат предоставени на всеки – чрез публикуването им в интернет страниците на доставчиците. Достъпът до тях трябва да е свободен.

5. С оглед проведеното по-горе разграничение между предоставяне на обществена информация и предоставяне на административни услуги, предлагаме да бъде ясно разграничен правният режим по предоставянето на едното и другото. Условностите, свързани с идентификацията, интегритета и авторството, формата и електронния подпис, се отнасят единствено до предоставянето на електронни административни услуги. За предоставянето на обществена информация по електронен път не е необходима никоя от тези условности, което предлагаме да бъде изрично записано в отделна разпоредба, с цел избягване на противоречиви и противозаконни практики.

6. В чл.15, посветен на защитата на личните данни, предлагаме да бъде извършено изрично препращане към Закона за защита на личните данни. Този закон е общият нормативен акт, уреждащ защитата на личните данни, и в Закона за електронното управление могат да се създават отделни норми само доколкото не противоречат на заложените в ЗЗЛД принципи. Смятаме, че изричното препращане към ЗЗЛД ще улесни приложението на чл.15 от предлагания проект за закон.

София,
16. 08. 2006

д-р Гергана Жулева
Изпълнителен директор на ПДИ

Александър Кашъмов
Ръководител на правния екип на ПДИ

Фани Давидова
юрис в ПДИ