



Изх. номер: 07/10.04.2014

ДО МИНИСТЪРА НА  
РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ  
ГОСПОЖА ДЕСИСЛАВА ТЕРЗИЕВА

## СТАНОВИЩЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

от

### ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Относно: Вторият план за действие за участието на Република България в инициативата „Партньорство за открито управление“

Уважаема госпожо Терзиева,

Програма Достъп до Информация в продължение на 17 години спомага за упражняването на конституционно гарантираното право на гражданите на информация и повишаване на откритостта, прозрачността и отчетността на управлението.

Представили сме над 50 становища по законопроекти и проекти за подзаконовни нормативни актове, подкрепили сме около 300 съдебни дела, предоставили сме над 4000 консултации на граждани, журналисти, неправителствени организации, администрация и политици и сме провели обучения за няколко хиляди държавни служители. Предоставили сме експертна помощ, обучения, лекции, анализ и коментар на законодателството в множество държави.

Програма Достъп до Информация ежегодно провежда [Граждански одит на активната прозрачност](#). За 2014 г. бяха прегледани и оценени на 534 страници на 535 административни структури на изпълнителната власт на централно, териториално и местно ниво, публично правни субекти, задължени да предоставят информация и независими органи на власт. На основата на резултатите от проучването бяха съставени [Рейтинг на активната прозрачност на институциите в България за 2014](#) и [Карта на бюджетна и финансова прозрачност и интегритет на общините](#).

Програма Достъп до Информация следи развитието на международната инициатива „Партньорство за открито управление“ от самото ѝ създаване през 2011 и има основен принос за присъединяването на България към инициативата през 2011.



## Общи бележки

Правото на достъп до информация, създавана и съхранявана от публичните институции, е в основата на упражняването на други човешки права. То води до повишаването на прозрачността и отчетността на органите на власт и най-важното – представлява необходимо условие гражданите да участват равнопоставено в обсъжданията на политики и подобрява качеството на общественения дебат. Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) беше приет в България през 2000 г. и съществено променян през 2007 и 2008 г. За тринадесет години ЗДОИ се утвърди като закон, който гражданите, журналистите, неправителствените организации смятат за силно средство във взаимоотношенията с държавните и общински институции - за наблюдение и критика на политиките и участие в процесите на вземане на решения. Макар положителните развития да са налице, остават редица проблеми в детайлното регулиране на свободния достъп до информация и контрола по прилагане на закона. От времето, когато беше приет законът, се развиха и международните стандарти в тази област. През 2001 година ЕС прие Регламент 1049/2001 на ЕП и Съвета относно публичния достъп до документи. През 2002 година бе приета Препоръка 2002(2) на Съвета на Европа за достъпа до официални документи. През 2008 се прие Конвенция на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (Конвенцията), отворена за присъединяване през 2009. България досега не се е присъединила, нито е ратифицирала тази конвенция. Кампанията, организирана от ПДИ през 2010 г. за присъединяване към Конвенцията, показва една основна слабост на ЗДОИ – липсата на орган на власт координиращ и контролиращ процеса на преглед на законодателството и практиките по неговото прилагане, който да инициира процеса на присъединяване и ратифициране на Конвенцията. Залагането във втория план за действие по Партньорство за открито управление на ангажимент за присъединяване и ратифициране на Конвенцията от Република България ще покаже реално приемане на ценностите на откритост, заложили в този първи международен договор в областта.

Практиката по прилагане на ЗДОИ и развитието на международните стандарти в тази област поставят въпроса за оценка и преразглеждане на българския закон и очертаване на необходимите промени. Правителството частично отчете тази необходимост като заложи изменения и допълнения на ЗДОИ в мярка 33 от първия план за действие по „Партньорство за открито управление“. Ангажиментът не беше изпълнен. Смятаме, че той трябва да бъде запазен и доразвит във втория план за действие.

Смятаме, че един план за действие по инициативата „Партньорство за открито управление“ трябва да има за приоритет разширяване на достъпа до обществена информация чрез използване на съвременни технологии и повишаване на прозрачността на управлението.



Основните проблеми, които могат да бъдат формулирани и да дадат основа за предвиждането на конкретни мерки за тяхното решение по отношение на Закона за достъп до обществена информация са:

## **1. Детайлизиране на задълженията относно активното публикуване на информация**

Активното публикуване на информация е сред най-съществените елементи на правото на информация. Резултатите от годишните оценки на онлайн публикуването на информация от институциите, извършвана от ПДИ, показват необходимост от детайлно структуриране на задълженията, форматите и стандартите за активно публикуване, въвеждане на задължително звено за координация на тази дейност на администрацията с цел по-информирано гражданство, отчетност и прозрачност. Тази необходимост е призната и от правителството, което заложи изменения и допълнения на ЗДОИ в своя оперативен план за изпълнение на ангажиментите, поети от България с присъединяването ѝ към Глобалната инициатива „Партньорство за открито управление” (<http://www.opengovpartnership.org/>) през 2011.

## **2. Систематизиране и прецизиране на ограниченията**

Ограниченията на правото на достъп до информация са формулирани в няколко разпоредби на сега действащия ЗДОИ. В чл. 37, ал. 1 е направен опит за изброяване на основанията за отказ, но той не е нито изчерпателен, нито достатъчно ясен. През годините се установи, че непрецизната формулировка на чл. 37 от ЗДОИ се отразява на практиката, особено тогава, когато се мотивира отказ. Постъпващите в ПДИ казуси, в които е необходим правен съвет, и официалната статистика от доклада на МС „Състоянието на администрацията”, показват, че сред най-често използваните основания за отказ е защитата на интересите на трето лице. Основание, което трябва да бъде прецизирано на основа на натрупаната съдебна практика.

## **3. Орган, координиране и контрол на прилагането на Закона за достъп до обществена информация**

Във все повече държави се създава специална институция, която има контролни функции по изпълнението на законите за достъп до информация – информационен комисар, комисия, омбудсман. Функциите на информационния комисар обхващат разглеждането на жалби срещу откази, инспекции по изпълнението на закона, предложения за изменение на нормативната уредба и др. В България подобна институция не бе предвидена по ЗДОИ. От 2000 г. насам става ясно, че това пречи на координирането и уеднаквяването на практиките по прилагане на закона, на контрола по изпълнението му и налагане на санкции заради неизпълнение.

## **4. Необходимост от законодателно уеднаквяване на работата по електронните заявления и предоставянето на информация по електронен път**

Практиките показват изключително разнообразие при регистрирането, изпращане на решение на административния орган и предоставянето на информация по електронен



път. Макар законът да дава възможност на всеки да упражнява това право, ограничаването на предоставянето на исканата информация до получаването ѝ на място, фактически ограничава правото на всеки да получава исканата информация.

## 5. Изискване за подпомагане на заявителите

В анализите на съответствието на ЗДОИ с Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа сме посочвали, че в националния закон липсва аналогична разпоредба на чл. 5, § 1 от Конвенцията, според която публичната институция трябва да подпомага заявителите в разумни граници.

### Предложения

На основата на горното предлагаме във втория план за действие на Република България по инициативата „Партньорство за открито управление” да бъдат заложили следните мерки:

1. Подписване, ратифициране и присъединяване на Република България към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи;
2. Изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация:
  - а) Детайлизиране на задълженията и увеличаване на категориите информация за активно публикуване; унифициране на изискванията и следване на стандартите в тази област, включително тези развити в рамките на инициативата ПОУ и изискванията на изменената през 2013 Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в общественния сектор;
  - б) Систематизиране и прецизиране на ограниченията на правото на достъп до информация;
  - в) Създаване на орган за координация и контрол на прилагането на ЗДОИ, включително на задълженията за активно публикуване.

С уважение:

Гергана Жулева  
Изпълнителен директор  
Програма Достъп до информация