



Изх. № 31/22.06.2016.

ДО ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПО
КОАЛИЦИОННА ПОЛИТИКА И ДЪРЖАВНА
АДМИНИСТРАЦИЯ И МИНИСТЪР НА
ВЪТРЕШНИТЕ РАБОТИ, ОТГОВАРЯЩА ЗА
КООРДИНАЦИЯТА ПО ГЛОБАЛНАТА
ИНИЦИАТИВА „ПАРТНЬОРСТВО ЗА ОТКРИТО
УПРАВЛЕНИЕ”
Г-ЖА РУМЯНА БЪЧВАРОВА

СТАНОВИЩЕ

на

ФОНДАЦИЯ „ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО
ИНФОРМАЦИЯ“,
ПРЕДСТАВЛЯВАНА ОТ ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ
ДИРЕКТОР
Г-ЖА ГЕРГАНА ЖУЛЕВА

ОТНОСНО

проекта за Трети национален план за действие в
рамките на инициативата „Партньорство за открито
управление“ 1 юли 2016 – 30 юни 2018

Уважаема госпожо Бъчварова,

На 9 юни 2016 след обсъждания с различни заинтересовани групи на правителствения Портал за обществени консултации беше публикуван проект на Трети национален план за действие в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“ 1 юли 2016 – 30 юни 2018. Проектът поставя акцент върху ангажименти, свързани с:

- подобряване на достъпа до информация и осигуряване на двупосочна комуникация със заинтересованите страни чрез използване на предимствата на новите технологии;
- овластяване на гражданите в тяхното участие в процесите на взимане на решения чрез търсене на нови форми на взаимодействие, които насърчават съавторство и равнопоставеност;
- електронизация на публични услуги с оглед увеличаване на тяхната достъпност и качество;
- намаляване на разхода на публичен ресурс, както и прилагане на мерки за повишаване на интегритета на публичните институции.

Фондация „Програма Достъп до Информация“ /ПДИ/ е неправителствена организация, която близо 20 години работи в сферата на правото на достъп до обществена информация и



прозрачността на държавното управление, които са съществено условие за утвърждаване на откритост, отчетност и почтеност в публичната администрация и предотвратяването на корупция във всички нива на държавното управление. ПДИ е първата организация в България, провела кампания за присъединяването на страната ни към инициативата Партньорство за открито управление /ПОУ/ и участва активно в изготвянето и изпълнението на националните планове за действие. Осъществяваме постоянен мониторинг на прилагането на законодателството относно достъп до информация и прозрачност на управлението, оказваме постоянна правна помощ на граждани, журналисти и неправителствени организации за упражняване на правата им, подкрепяме съдебни дела в тази област и развиването на положителни практики. Ежегодно извършваме Граждански одит на активната прозрачност, който е единственият източник на данни в България, даващ ясна картина на изпълнението на задълженията за активно публикуване на информация от административните структури на изпълнителната власт (централни, териториални и местни) и независимите органи на власт по Закона за достъп до обществена информация. Редовно публикуваме наблюденията и анализите си в интернет бюлетина и в блога на ПДИ и отправяме препоръките си в годишните Доклади за състоянието на достъпа. Най-скорошният ни цялостен анализ, описващ проблемите и отправящ препоръки за подобряване на законодателството, е Концепцията за изменения в законодателството за достъп до информация.

I. Общи бележки

Представители на ПДИ участваха в предварителните обсъждания на проекта за Трети национален план за действие, където представиха част от своите идеи за оформяне на плана. Предложенията на ПДИ са свързани с обособяването на ангажимент за продължаване на усилията за по-добър достъп до обществена информация, след изменение в края на 2015 година на правната рамка на достъпа до информация и повторното използване на информация от общественния сектор. Нашите предложения са свързани предимно с мерки за прилагане на приетите законодателни промени.

II. Резюме на скорошните промени в законодателството относно достъпа до обществена информация

Промените в законодателството, които бяха осъществени в края на 2015 г.,¹ са свързани с:

1. Разширяване на кръга задължени субекти, включително и по отношение на задължението за активното публикуване на информация и отваряне на данни и предоставяне на информация за повторно използване.
2. Увеличаване на категориите информация за онлайн публикуване както за изпълнителната власт, така и за публичноправните субекти и публично правните организации.
3. Улесняване на процедирането по електронните заявления и предоставянето на информация по електронен път.
4. Въвеждане на срокове за активното публикуване на информация.

¹ Закон за достъп до обществена информация, *изм. и доп. ДВ. бр.97 от 11 Декември 2015 г.*



5. Въвеждане на санкции за непубликуване на информация и непредоставяне на информация за повторно използване.

Тези нови задължения предполагат нов начин на управление на вътрешните информационни системи в институциите, отделяне на средства за преработка на съществуващите информационни системи, подготвени служители и екипи за активното публикуване на информация, системи за вътрешен контрол за изпълнението на задълженията, свързани с активното публикуване и поэтапното отваряне на информационните масиви, набори от данни и публични регистри.

Достъпът до информация в рамките на ПОУ още от началото се разглежда в международен план като един от стълбовете на инициативата, а не просто като един ангажимент, свързан с законодателно уреждане на правото на достъп до информация. България има закон за достъпа до обществена информация от 16 години. След последните промени в закона от края на 2015 година започва нов етап и в практиките. Усилията за прилагането на тези промени изискват силна политическа подкрепа и ресурси. Ние смятаме, че инициативата ПОУ е подходяща рамка за политическата подкрепа за извършване на тези промени.

III. Конкретни коментари

Изпълнението на задълженията за активно публикуване на информация в интернет страниците според изискванията на чл.15, ал.1 и чл.15а изисква практически обучения на отговорните служители, но и финансова подкрепа и общи модели в процеса на предоставяне на информация от публичните институции. Според нас мястото на тези ангажименти са в тематична област 2 „Достъп до информация”.

Предложеният от проекта текст на ангажимент в тази област гласи:

„Българското правителство ще продължи да подобрява достъпа до информация чрез постоянно разширяване на обхвата на публикуваната обществена информация и широко електронизиране на процесите по предоставяне на информация”.

Този ангажимент се състои от две части: 1. разширяване на обхвата на публикуваната обществена информация; и 2. електронизиране на процесите по предоставяне на информация.

Относно първата част

Обхватът на подлежащата на публикуване обществена информация беше разширен с измененията в ЗДОИ от декември, влезли в сила на 12 януари 2016. Според нормите на ЗИД на ЗДОИ, задължените субекти (държавните органи, териториалните звена, общините, публичноправните субекти, публичноправните организации) разполагаха с три месеца да подготвят информационните си системи, така че да публикуват задължителната по закон информация, т.е към 12 април 2016 би трябвало да имаме сравнително добро изпълнение на закона, за да се планира ново увеличение на обхвата, съгласно създаденото с измененията и допълненията задължение.² Това обаче не се случи и резултатите от оценката на активното

² Член 15а, ал.3 от ЗДОИ.



публикуване, направено от екип на ПДИ през април 2016 година на 565 официални страници на институции в системата на изпълнителната власт, включително 265 общини, и 14 независими органа на власт показва, че някои от новите задължения са изпълнени само от три институции, като например, наличието на секция за публикуване на предоставена най-търсена информация (според закона, чл.15, ал.1 т.16 от ЗДОИ това е информация търсена с повече от три заявления) или пък публикуването на списъка на категориите информация, подлежаща на публикуване, според чл.15а, ал.3 от ЗДОИ е наличен в страниците на 10 институции към 23 април 2016 (вж. (Граждански одит на активната прозрачност 2016 – <http://www.aip-bg.org/surveys/db/2016ii/stats+indicators.php>).

Съществуващото от 2008 година задължение за създаване на секция „Достъп до информация” и поддържане на нейното съдържание, чиито обхват се увеличи с последните изменения от 2015, изпълнено само от 69% от проучваните от нас 565 институции. Сега такава задължение имат и публичноправните субекти и публичноправните организации, т.е. задължените институции нарастват и ще бъде трудно проследимо дали изпълняват това си задължение. Сигнализирането за неизпълнение на това задължение, както и на всички свързани с активното публикуване, остава като отговорност на гражданите. Друг е въпросът, че в съда се спори и досега дали дадена публична институция е публичноправна организация или не, т.е. на управленско ниво липсва определянето на кръга на публичноправните организации, което би способствало за тяхното информирание за задълженията им, както и за осъществяването на контрол относно изпълненията на същите.

Коментар на някои от предложените мерки

В предложените мерки към този ангажимент в Третия национален план по ИПОУ ние намираме обещания относно конкретни органи на власт, които и сега са задължени по ЗДОИ да прилагат закона, като например ДКХ и НАП. Първата, като води и поддържа публични електронни регистри, а втората като публикува годишните си приоритети.

Нека да припомним, че публикуването на стратегиите, програмите, оперативните планове и отчетите за тяхното изпълнение е задължение на всички органи на власт, включително и на публичноправните субекти и организации. И изобщо не е ясно защо точно тези институции трябва да попаднат в Третия национален план за действие, след като всички са поставени в едни и същи условия за изпълнението на новите си задължения по ЗДОИ.

Що се отнася до мярката 2.1.3. „Публикуване на анализи/проучвания, финансирани от ЕСИФ, като ресурс за обмен и уеднаквяване на практики, картиране на ресурса по теми с подобряване на достъпа до информация”, за нас остава неясно как тази мярка се съгласува с предизвикателствата пред достъпа до информация. Подкрепяме идеята да бъдат публикувани анализите и проучванията, финансирани по проекти от ЕСИФ, но има нужда от изясняване на текста „...картиране на ресурса по теми с подобряване на достъпа до информация”. Дали става въпрос за анализи по достъпа до информация или е формулирана целта на това публикуване?

Остава неясна и мярката 2.1.5. “Създаване на регистър на всички независими регулаторни, надзорни и контролни органи”. Така предложената мярка се основава на предположението, че липсва задължение да бъде публикувана информация за функциите,



правомощията и решенията на тази категория органи на власт. В действителност обаче такова задължение съществува и е въпрос за изпълнение на задълженията по ЗДОИ, чл. 15, ал.1, т.1. Тоест въпросът е в контрола за изпълнение на съществуващи законови задължения, а не в харченето на обществени средства за създаване на нов регистър, още повече, че всички независими органи също са задължени поетапно да отворят своите публични регистри, набори от данни и информационни масиви. Освен това, подрегистър „Административните структури, отчитащи дейността си пред Народното събрание” вече е създаден, публикуван и поддържан като част от новоизградената версия на Административния регистър и може да бъде намерен на адрес http://iisda.government.bg/ras/executive_power/adm_structures_parliament.

Очакваното въздействие от тази мярка: „Структурирането и консолидирането на наличната информация и попълване на празноти в нея” едва ли ще бъде постигнато чрез създаването на регистър на тези органи. Как ще се структурира и консолидира информацията на СЕМ от една страна и на КФН от друга? Всички независими органи имат свои официални интернет страници, на които трябва да публикуват информацията по ЗДОИ, ЗУПКИ, ЗОП. Резултати от това публикуване могат да се видят на <http://www.aip-bg.org/surveys/db/2016ii/stats+indicators.php>. От проучваните от нас 11 независими органа на власт, изпълнението на законовите задължения е 100%. Всички от тях са публикували информация за правомощията им, както и за функциите си. Повечето от тях публикуват решенията си и имат добри регистри на тези решения.

IV. Препоръки:

ПДИ предлага с цел по-голяма яснота и систематичност на предвижданията в плана за действие ангажименти и мерки тематична област 2 да бъде разделена на две части. Едната част да включва ангажиментите/мерките, които правителството трябва да изпълни по проблемите на цялостния режим на достъпа до информация, а другата част да се отнася до секторните политики за прозрачност, които предлагат различните институции – ДКХ, НАП, НИИКН и т.н.

Препоръка 1 : ПДИ предлага следните формулировки в първата част на тематична област 2:

Достъп до информация

Ангажимент

2. Българското правителство ще продължи да подобрява достъпа до информация, предприемайки мерки за доброто прилагане на изменения закон за достъп до обществена информация.

2.1. Мерки

2.1.1. Присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (CETS 205).



Контекст: CETS 205 на Съвета на Европа е първият и засега единствен международен договор за достъпа до информация на междудържавна организация на която България е член. В Конвенцията са заложени минималните стандарти за национално законодателство за достъп до информация/документи. България прие свое законодателство за достъп до обществена информация през 2000 г. и е една от държавите с богат опит в прилагането на този закон. Българският закон отговаря на минималните стандарти в тази област и присъединяването към Конвенцията и нейното ратифициране ще покаже волята на българското правителство да следва стандартите на откритост, отчетност и разширяване на възможностите за гражданско участие, както и да подобри ефективността на администрацията и да предотвратява риска от корупция.³ Към момента 14 държави –членки на Съвета на Европа са подписали конвенцията и 8 от тях са я ратифицирали. България може да бъде сред първите десет ратифицирали Конвенцията, за да влезе тя в сила. Така България ще се приобщи към държавите, които признават, че упражняването на правото на достъп до официални документи осигурява източник на информация за обществеността; помага на гражданите да формират мнение относно състоянието на обществото и относно държавните институции и да участват информирано в правенето на публични политики; подпомага почтеността, ефективността, ефикасността и отчетността на публичните институции, като по този начин укрепва тяхната легитимност.⁴

Тази мярка беше заложена във Втория национален план по ПОУ, но не беше изпълнена.

Основна цел: Присъединяването към Конвенцията за достъп до официални документи ще подпомогне влизането ѝ в сила и формирането на органите за наблюдение, като същевременно ще бъде ясна политическа заявка на европейско ниво за поддържане на прозрачност на управлението.

Амбиция: Активност в признаването на международните стандарти в областта на достъпа до информация

Отговорна институция: АМС, Министерство на външните работи

Други ангажирани публични институции: може да се търси взаимодействие с Омбудсмана на Република България

Други ангажирани заинтересовани страни: Програма Достъп до Информация

Очаквано въздействие: Стабилизиране на добрите практики по достъпа до информация и възможност за участие на обсъждане на въпросите за достъпа до информация на ниво Съвет на Европа.

Срок на изпълнение: юни 2018 г.

³ Вж. Преамбюла на Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (CETS 205) <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205> ; неофициален превод на Конвенцията виж на - http://www.aip-bg.org/publicdebate/Европейска_конвенция_за_достъп_до_официални_документи/205096/

⁴ Пак там.



2.1.2. Провеждане на обучения по промените в ЗДОИ за всички служители в администрацията и особено за звената, отговарящи по ЗДОИ и публикуването в интернет.

Контекст: През 2016 г. бяха въведени изменения в Закона за достъп до обществена информация, с които се създават задължения, свързани с активното публикуване на обществена информация от страна на институциите, увеличава се броят на субектите, задължени да публикуват активно обществена информация на своите интернет страници, увеличават се категориите информация, подлежащи на публикуване в интернет. Промените предвиждат ръководителите на институциите в изпълнителната власт да създават и актуализират списъци с информация, която трябва да се публикува. Създава се задължение за публикуване на информация онлайн, ако тя е предоставена по три заявления. Едновременно с това ще се разработи и поддържа централна, публична, уеб-базирана Платформа за достъп до обществена информация. Насърчава се възможността за подаване на заявления по електронен път без идентифициране на заявителите чрез електронен подпис, като се създава задължение за предоставяне на достъп по електронен път, при отклонения от съществуващата процедура на работа по не-електронни заявления. Изменя се процедурата по търсене на съгласието на третото лице за предоставяне на исканата информация с оглед резултатите от липсата на отговор от това лице. Развива се процедурата по предоставяне на информация за повторно използване, прецизират се ограниченията, създава се задължение за публикуване на данни.

Основна цел: Повишаване на капацитета на администрациите за изпълнение на ЗДОИ и предоставяне на обществена информация.

Амбиция: Налагане на нов подход на активно публикуване на обществена информация

Релевантност и съответствие с големите предизвикателства на ПОУ: Мярката е свързана с подобряване на достъпа до информация чрез увеличаване на капацитета и уменията на държавните служители за прилагане на Закона за достъп до обществена информация. Тя допринася за повишаване на интегритета на публичните институции.

Отговорна институция: Администрация на Министерския съвет

Други ангажирани публични институции: Институт по публична администрация

Други ангажирани заинтересовани страни: Фондация „Програма достъп до информация”

Очаквано въздействие: повишени умения и мотивация на държавните служители за предоставяне на обществена информация и работа за Платформата за достъп до информация.

Срок на изпълнение: декември 2017

2.1.3. Българското правителство ще координира и подпомогне процеса на преразглеждане на вътрешните правила за работа по ЗДОИ за съобразяване с измененията в ЗДОИ чрез ясни механизми и отговорности за активното публикуване и вътрешния контрол.



Контекст: Задължението да приемат и публикуват в интернет страниците си на вътрешни правила за работа по ЗДОИ съществува от 2008 година с изменения в закона. По данни на доклада на Министерски съвет за Състоянието на администрацията от 2015 г. 482 администрации от 576, имат приети такива правила. Промените в ЗДОИ от декември 2015 г. създадоха редица нови задължения по достъпа до обществена информация, активното публикуване, предоставяне на информация по електронни заявления, предоставяне на информация за повторно използване на информация от обществеността и др., които налагат преразглеждане на вътрешните правила и ясно определяне на отговорностите в администрацията свързани с активното публикуване в интернет, както и вътрешния контрол на тази дейност.

Основна цел: Модел на вътрешни правила

Амбиция: Подпомагане на администрацията в работата и по ЗДОИ и улесняване на гражданите при търсенето на обществена информация и такава за повторно използване

Отговорна институция: АМС

Други ангажирани публични институции: може да се търси взаимодействие с НСОРБ

Други ангажирани заинтересовани страни: Програма Достъп до Информация

Очаквано въздействие: Ускоряване на процеса на привеждане на вътрешните правила с изискванията на закона

Срок на изпълнение: юни 2017 г.

Препоръка 2: Предлагаме във връзка с мотивите, изложени по-горе, мярка 2.1.5. “Създаване на регистър на всички независими регулаторни, надзорни и контролни органи” да отпадне от текста на Третия план за действие по ПОУ.

Препоръка 3: Сега предвидените от проекта мерки с номера 2.1.1, 2.1.2, 2.1.3 и 2.1.6, ако бъдат включени във крайния текст на плана за действие, представляват отделни мерки в секторни политики за прозрачност и следва да бъдат отделени във втора част на тематичната област 2 „Достъп до информация” с евентуално заглавие „Секторни политики за прозрачност”.

С уважение,

Изпълнителен директор на ПДИ: д-р Гергана Жулева