



Проектът „Застъпническа кампания за цялостни промени в законодателството за достъп до информация“ е финансиран в рамките на Програмата за подкрепа на НПО в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 (www.ngogrants.bg)

Обобщение на направените предложения по време на обществените дискусии с пет групи участници, търсещи и предоставящи информация по реда на ЗДОИ

В рамките на проект „Застъпническа кампания за цялостни промени в законодателството за достъп до информация“ ПДИ проведе пет обществени дискусии в периода юни – октомври 2014 г. с пет групи участващи в процеса на търсене и предоставяне на информация по реда на ЗДОИ - представители на неправителствени организации и активни граждански групи; журналисти; служители в структурите на изпълнителната власт, отговарящи по ЗДОИ; юристи и съдии. В настоящия текст представяме обобщение на направените предложения по теми.

Активно публикуване на информация

Представителите и на петте групи отбелязват необходимостта от допълване и по-подробно развиване на законодателна уредба на активното публикуване на информация. Темата за активно публикуване на интернет страниците събра най-много предложения от участниците в дискусиите. Общо е становището, че по-детайлна и подробна законова уредба на задължителните за публикуване категории информация би допринесла за подобряване работата на адм. структури по изпълнение на тези им задължения, уеднаквявайки твърде различните практики в тази област и облекчавайки работата на служителите със заявления за достъп до информация. В рамките на всяка от петте дискусии бяха направени конкретни предложения за увеличаване на задължителните за публикуване категории информация. Като задължителни за публикуване категории информация и петте групи посочват:

- регистър на входящите и изходящи документи от деловодните системи на адм. структури;
- проектите за нормативни актове, заедно с мотивите към тях, предварителната им оценка, както и всички становища на държавни органи и граждански организации;
- щатното разписание на длъжностите в съответната администрация;
- информация, поискана със заявление за достъп повече от 3 пъти.

Общо предложение на представителите и на петте групи е ЗДОИ да посочва конкретни срокове за качване в Интернет на задължителната за публикуване

информация. В дискусиата, проведена с юристи, се подчерта важността от отбелязване на актуалността на публикуваната информация. Групата на юристите предлага още ЗДОИ да въведе задължение за адм. структури при качване в Интернет да посочват точната датата на публикуване на съответния документ. По същата тема – срокове за публикуване и актуалност на информацията във всички дискусии - се отбеляза необходимостта от въвеждане на специална разпоредба, която да уреди съхраняването на документите в т.нар. архивна информация на всеки сайт.

Относно определяне на отговорностите за публикуване на информацията в Интернет за представителите на служителите в администрацията е важно законът да задава общата рамка на информацията, която следва да се публикува, както и това кой отговаря за публикуването.

Групите на журналистите и на юристите предложиха да се разшири кръга на субектите, задължени активно да публикуват информация. Според двете групи е добре ЗДОИ да въведе задължения за активно публикуване на определени категории информация и за публичноправните субекти, и за публичноправните организации.

Предоставяне на информация по електронен път

И петте групи участници изказаха становището, че търсенето/предоставянето на информация по електронен път следва да получи по-подробна регламентация с цел уеднаквяване на практиките, тъй като към момента те са доста разнородни.

Всички групи търсещи и предоставящи информация отбелязаха важността на уредбата, свързана с предоставянето на информация по електронен път, тъй като по очевидни причини тя спестява време и разходи. Докато групите на журналистите и неправителствените организации считат, че формализирането на този процес трябва да бъде сведено до минимум, служителите в администрациите и юристите приемат, че е важно ЗДОИ да даде яснота как се отчита/регистрира получаването на заявление по електронен път, съответно изпращането на решението за отказ/достъп с оглед отчитането на сроковете за обжалване. Въпреки становището на търсещите информация за улесняване в максимална степен на процедурата по електронно предоставяне на информация, общо за всички групи е предложението, че ЗДОИ следва да задължи институциите при получаване на заявление по електронен път да връщат отговор, съдържащ входящия номер, под който е заведено заявлението.

Групата на IT специалистите предложи въвеждането на система, при която след решение за достъп до информация, същото да се публикува на интернет страницата на институцията. Представителите на НПО предложиха да се въведат технически изисквания и стандарти при сканиране и обработване на документи, в случаи на предоставяне на достъп до информация по електронен път, тъй като към момента често изпращаните по този начин документи са зле сканирани и трудно читаеми. Служителите в администрациите настояха и за законова яснота по предоставянето на т.нар. писмена справка по електронен път, както и яснота по определяне на разходите за нея.

Преформулиране на ограничения на правото на достъп до информация

Необходимостта от прецизиране на уредбата, свързана с ограниченията на достъпа до информация, се отбелязва категорично и от петте групи участници в обществените дискусии. Общо предложение и за петте групи е да бъде прецизирано ограничението, предвидено в сегашната разпоредба на чл.37,ал.1,т.2 ЗДОИ – защита на интересите на трето лице и преформулирането му чрез обособяване на две отделни категории защитени интереси – лични данни и търговската тайна.

Служителите в администрациите отбелязват необходимост от даване на по-подробна регламентация на процедурата по искане на съгласие на третото засегнато лице при предоставяне на достъп до обществена информация с оглед на сроковете. Юристите считат, че законодателната уредба на ограниченията на достъпа до информация е разпръсната, а нормите, уреждащи ограниченията - препращащи. Необходимо е самият ЗДОИ да внесе максимална яснота и да сведе до минимум препращанията към други закони.

Санкции при неизпълнение на задължения по ЗДОИ

Законът за достъп до обществена информация беше приет през 2000 година и за изминалите години два пъти претърпя сериозни промени. Направените изменения обаче не засегнаха санкционните разпоредби на закона. Участниците и в петте дискусии отбелязват необходимостта от промени и в административно наказателната част на ЗДОИ. Различните групи участници предлагат промени в различни посоки. Търсещите информация – журналисти и неправителствени организации, считат че размерът на предвидените законови санкции следва да бъде актуализиран и увеличен, докато служителите в административните структури разпознават проблеми по-скоро в трудното определяне кой точно носи отговорност за неизпълнението на законовите задължения, особено при активното публикуване на информация. Групата на юристите отбелязва като проблеми липсата на административен контрол върху решенията за предоставяне/ отказ на информация, липса на законова уредба на начина на установяване на административните нарушения и налагане на санкции.

Необходим ли е информационен комисар

Всички групи се обединяват около становището, че съществува необходимост от единни методически указания с цел уеднаквяване на практиките по прилагане на ЗДОИ както по отношение на активното публикуване на информация, така и по разглеждане на заявленията за достъп. Участниците считат, че съществува и необходимост от контрол по изпълнението на задълженията по ЗДОИ за активно публикуване на информация, както и необходимост от по-бърз и извънсъдебен контрол върху решенията за предоставяне/ отказ на информация. Изводът, който правят участниците в петте дискусии е, че би било добре да се помисли върху определянето на единен независим държавен орган, който да осъществява контрол по изпълнение на закона. Общо е становището, че съществуването на подобен орган само би подобрило практиката по ЗДОИ. Относно структурата на самия орган обаче, неговото място в системата на държавното управление, както и в обхвата на неговите правомощия, участниците изразиха разнообразни становища, включително и в рамките на всяка група. На всички обсъждания се изрази становището, че с

оглед настоящата икономическа обстановка в страната е по-добре да се помисли върху вариант да не се създава нова структура, а функциите на информационен комисар да бъдат поети от вече съществуващ орган – или Националният омбудсман, или Комисията за защита на личните данни. На срещата със служителите в администрациите, представителите на Комисията за защита на личните данни изразиха становище, че не считат за добро решение КЗЛД да поема функциите и на информационен комисар.

Конкретни предложения¹

Активно публикуване на обществена информация

Предложения от групата на журналистите

- Да се въведе задължение за редовна актуализация на публикуваната в интернет информация.
- Да се посочат сроковете, в които съответния документ следва да бъде публикуван онлайн.
- Да бъде уредено и съхраняването на документите в т.нар. архивна информация на всеки сайт.
- Да се развие възможността, която дава чл. 14, т.3 от ЗДОИ, за публикуване на информация, която представлява или би представлявала обществен интерес.
- Изрично да се уреди задължение за администрацията да публикува на интернет страниците си информация, поискана повече от веднъж чрез заявление за достъп.
- В задължителната за публикуване информация следва да бъдат включени:
 - основните трудови възнаграждения на служителите в административните структури;
 - регистър на входящите и изходящи документи от деловодните системи на адм. структури;
 - проектите за нормативни актове, заедно с мотивите към тях, предварителната им оценка, както и всички становища на държавни органи и граждански организации.

Предложения от групата на IT специалистите

- Ясно да се дефинира, че цялата информация, създавана или съхранявана от задължените по закон субекти, е достъпна и подлежи на публикуване.
- В списък да бъдат изброени ограниченията.
- Да се предвиди изрично задължение за публикуване на информация, към която има висок обществен интерес.
- Задължените по закон администрации да използват обща платформа, която да е централизирана.

¹Предложенията са съкратени и редактирани, за да се предадат в концентриран вид. Пълният текст на направените предложения на всяко от обсъжданията, както и получените предложения и становища чрез интернет страницата на ПДИ, както и имената на техните автори могат да бъдат намерени на - http://www.aip-bg.org/publicdebate/Предложения_и_станoviща/208182/.

Предложения от групата на НПО

- Да се въведат ясни правила за публикуване на информация от обществен интерес по актуални обществени въпроси, съответно отговорност и контрол по изпълнението на това задължение.
- Всяко получено от институцията заявление да се публикува в регистър след заличаване на личните данни. Там да се публикува и предоставената информация.

Предложения от групата на служителите в администрацията

- Законът да зададе рамките, в които да бъдат изработвани вътрешните правила за публикуване на информация във всяка отделна институция. Това е необходимо с оглед уеднаквяването на форматите, списъците с категориите информация, контрола, препоръките и санкциите за неизпълнението.
- Да се помисли дали законът да не възложи отговорността за изпълнение на задължението за активно публикуване на конкретна позиция в администрацията.

Предложения от групата на юристите

- Да се въведе административен контрол върху изпълнение на задълженията за активно публикуване
- Да се помисли върху разширяване на кръга задължени субекти, които активно да публикуват информация, тъй като към момента той визира само ръководителите на административни структури. Задължението за активно публикуване трябва да е и за останалите задължени субекти по закона.
- Да се въведе задължение за адм. структури при публикуване в Интернет да посочват датата на публикуване. Такава допълваща норма се налага, защото в сайтовете на общините няма данни за актуалността. Към момента, дори когато съдът указва на органа, той не е способен да представи доказателства за датата на публикуване;

Предложения чрез страницата на ПДИ в Интернет

- ЗДОИ да разшири кръга субекти, задължени да публикуват информация за дейността си.
- ЗДОИ да въведе базисни стандарти за активно публикуване на информация. В задължителната за публикуване информация следва да бъдат включени:
 - информация за правомощията и функциите на съответния орган;
 - приложимо законодателство, международни договори и др.;
 - персоналният състав на ръководството и водещите служители в съответната организация;
 - изискваните по закон техни имуществени декларации и декларации за конфликт на интереси;
 - таблица с възнагражденията на персонала по длъжности; документи, свързани с конкурсите за заемане на длъжности и другите назначения, с издигането на кандидатури;
 - информация, на базата на която съответната институция взема решения – в т. ч. анализи, доклади, статистика, стратегии, планове за действие, прогнози, паметни записки, справки и др.;
 - актуална информация за изпълнение на водените политики, за процеса на вземане на решения, както и за взетите решения – в т. ч. публикуване на

приетите от институцията актове и проектодокументи в изпълнение на правомощията ѝ; данни за проведено гласуване (ако има такова); стенограми/протоколи;/ излъчване на заседания на колективните органи; позиции; изказвания.

- ЗДОИ да въведе задължение за онлайн излъчване на заседанията на някои от колективните органи като Народното събрание (вкл. парламентарни комисии), държавни комисии и др.
- ЗДОИ да въведе задължение за публикуване на финансова информация - бюджет на институцията; данни за текущото изпълнение на бюджета и за корекциите по бюджета; финансови отчети;
- информация за отчетност на водените политики – в т. ч. отчети, одити, парламентарен контрол, анализи на ефективността, финансови резултати и т.н.;
- архив на публикуваната информация.
- ЗДОИ да въведе задължение за публикуване на списък на документите, представляващи декласифицирана информация.
- ЗДОИ да въведе задължение за публикуване на сключените от институциите търговски договори с частни контрагенти, регистрирани в страната, при надделяващ обществен интерес - предмет, цена, срок, неустойки при неизпълнение.
- Всеки публикуван документ (публикувана информация) трябва да има собствен интернет адрес - URL и когато този адрес се посети - да се получава точно този документ/информация.
- Ако се налага промяна на интернет адреса, където е публикуван даден документ, старият адрес да препраща автоматично към новия.
- Интернет адресът и името на всеки документ (публикувана информация) да бъдат добавени към друг предишно-публикуван документ/интернет страница – т.е да има свързаност между публикуваните документи.
- Интернет адресите на документите и тяхното съдържание да бъдат достъпни за всички интернет търсачки.

Предоставяне на информация по електронен път

Предложения от групата на журналистите

- Изрично да бъде регламентирано, че не е необходимо подписването с електронен подпис на заявленията, подавани по електронен път.
- Процедурата по електронно подаване на заявления и предоставянето на информация по електронен път бъде по-подробно уредено с цел уеднаквяване на практиките.
- Да се предвиди заплащане на разходите по предоставяне на информация чрез електронна система за разплащане, напр. Е-рау, тъй като банковите такси при превод са твърде високи.
- Да се посочи ясно, че не следва да бъде начислявано ДДС от страна на държавните институции, върху разходите за предоставяне на информация.
- Законът да посочи ясни критерии за изработване на т.нар. писмени справки и да се уеднаквят практиките по изчисляване на разходите по тях.

Предложения от групата на IT специалистите

- Да се направи система, при която след решение за достъп до конкретен документ, същият да се публикува на страницата на институцията.
- Да се обмисли идеята за сертифицирани електронни писма с оглед доказване на получаването на мейлите и удостоверяването на датата.
- Предоставянето на информация за повторно използване по реда на специален закон да бъде синхронизирано с реда по ЗДОИ. Най-подходящото решение е редът да бъде един единствен и да се намира в ЗДОИ.
- В ЗДОИ изрично да бъде записано, че е недопустимо в специални закони да се определя ред за достъп до информация за повторно използване, различен от този, предвиден в ЗДОИ.
- Да бъде въведена обща тарифа за предоставяне на информация за повторно използване.

Предложения от групата на НПО

- Да се въведат технически изисквания и стандарти при сканиране и обработване на документи, в случаи на предоставяне на достъп до информация по електронен път.
- Да се въведе задължение за институциите при получаване на заявление по електронен път да връщат отговор, съдържащ входящия номер, под който е заведено заявлението.
- Да се стандартизират вътрешните правила на институциите по отношение на предоставянето на информацията по електронен път.

Предложения от групата на служителите в администрацията

- Законът да даде яснота как се отчита/регистрава получаването на заявление по електронен път, съответно изпращането на решението и удостоверяването на предоставянето на информацията.
- Законът да въведе рамка по отношение на предоставянето на т.нар. писмена справка по електронен път.
- Законът да даде яснота за методологията при таксообразуването при предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване.

Предложения от групата на юристите

- Законът да даде яснота как се отчита/регистрава получаването на заявление по електронен път, съответно изпращането на решението за отказ/достъп с оглед отчитането на сроковете за обжалване.

Предложения чрез страницата на ПДИ в Интернет

- При предоставяне на информация по електронен път - за подписан по смисъла на чл. 35, ал.2 от ЗДОИ от страна протокол да се смята изпращане на съдържанието му на ответната страна от адреса за електронна поща, от който отсрещната страна е получила съобщение, на което във връзка с поисканата информацията е отговорила.
- За информация, предоставяна чрез електронна поща, да не се изисква подписване на протокол за предоставяне на достъпа.

Необходимост от преформулиране на ограничения на правото на достъп до информация

Предложения от групата на журналистите

- Отпадане на ограничението информация, свързана с третото лице и преформулирането му в две категории – защита на личните данни и защита на търговската тайна.

Предложения от групата на IT специалистите

- Отпадане на ограничението информация, свързана с третото лице и преформулирането му в две категории – защита на личните данни и защита на търговската тайна.

Предложения от групата на НПО

- Да отпадне ограничението информация, свързана с третото лице и да бъде преформулирано в две категории – защита на личните данни и защита на търговската тайна.
- ЗДОИ да включи нова разпоредба, прецизираща обхвата на надделяващия обществен интерес с цел уеднаквяване на практиката по определянето му.
- Надделяващият обществен интерес да се презумира още на ниво заявление.
- Да се прецизира разпоредбата, уреждаща искането на съгласие на третото лице така, че да е абсолютно ясно кога се иска и кога не е необходимо да се иска съгласието.
- Да се запише възможност за обжалване и на уведомленията за препращане.
- Да се предвиди възможност за заявителя предварително да посочи, че не желае предоставянето на лични данни. В тези случаи администрацията да не търси съгласие на трето лице.

Предложения от групата на служителите в администрацията

- Да бъде прецизирана разпоредбата, която урежда искането на съгласие на третото лице. Да се даде яснота за сроковете, в които следва да се движи административната преписка.
- ЗДОИ да изясни правилата, по които се преценява надделяващия обществен интерес.

Предложения от групата на юристите

- Да се отстрани неяснотата в ЗДОИ, свързана с определянето на обхвата, свързана с търговската тайна. Това е направено по един добър начин в Европейската Конвенция за достъп до официални документи и по-конкретно параграф 3, буква г. Този подход е добре да бъде възприет и от българския закон.
- Законодателната уредбата е разпръсната, а нормите, уреждащи ограниченията - препращащи. ЗДОИ да внесе максимална яснота и да сведе до минимум препращанията.

Предложения чрез страницата на ПДИ в Интернет

- Да се прецизира понятието „надделяващ обществен интерес” чрез включване в него на хипотезите в пар. 1, т. 5 от ДР на ЗДОИ.
- Да се въведе задължение за изготвяне на ежегоден доклад от страна на ДКСИ

или Информационния комисар относно процеса по декласификация на документи.

- Да се прецизира или преформулира понятието търговска тайна.

Санкции при неизпълнение на задължения по ЗДОИ

Предложения от групата на журналистите

- Да бъдат предвидени контрол и санкции за неизпълнение на задължението за активно публикуване.
- Изрично уреждане на процедурата по налагане на административни наказания при неизпълнения на задълженията по ЗДОИ.
- Уреждане на въпросите, свързани с установяване на административно наказващия орган.

Предложения от групата на IT специалистите

- Завишаване размера на санкциите, предвидени в закона.

Предложения от групата на НПО

- Завишаване размера на санкциите, предвидени в закона.
- Да се уреди административната процедура по налагане на санкции.

Предложения от групата на служителите в администрацията

- Да се определи ясна отговорност за изпълнението на задълженията по ЗДОИ и това да не бъде ръководителят на институцията, защото той не може да наказва сам себе си за неизпълнение на задълженията си.

Предложения от групата на юристите

- Да се въведе яснота относно процедурата по налагането на административни наказания.
- Да бъде ясно посочен административно наказващ орган.
- Министърът на правосъдието не е подходящ наказващ орган. По-добре е тези функции да се възложат на специализиран орган – например Информационен комисар.

Предложения чрез страницата на ПДИ в Интернет

- Да се въведат санкции за неизпълнение на законодателството за достъп до информацията реципрочни на санкциите, предвидени в ЗЗЛД и ЗЗКИ.
- Да бъде предвидена специална санкция за неизпълнение на съдебно решение, както и да бъдат указани начина и сроковете за нейното налагане.
- Да се увеличи размерът на санкциите за неизпълнение на задълженията по ЗДОИ.

Необходим ли е Информационен комисар

Предложения от групата на журналистите

- Да се създаде нов независим държавен орган – Информационен комисар, който да изпълнява контролни функции по изпълнение на ЗДОИ, както по отношение на активното публикуване, така и да разглежда жалби на

- граждани.
- Функциите на информационния комисар да бъдат възложени на вече съществуващ независим държавен орган, например Комисия за защита на личните данни, Омбудсманът, Сметната палата
- Обемът от правомощия на Информационния комисар да бъдат подобни на правомощията на сега съществуващата КЗЛД по аналогия с чл.10 от ЗЗЛД.

Предложения от групата на ИТ специалистите

- Комисар по достъп до информация е необходим, но това трябва да бъде независима Комисия, в която на квотен принцип да има представители на гражданското общество.
- Решенията на информационния комисар да са задължителни и това да бъде изрично записано в закона.

Предложения от групата на НПО

- Комисар по достъп до информация е необходим, но това трябва да бъде едноличен орган.
- За да се избегне създаването на нов орган, функциите на информационен комисар да бъдат поети от Националния омбудсман.
- Решенията на Информационния комисар да са задължителни и това да е изрично записано в закона.

Предложения от групата на служителите в администрацията

- Комисар по достъп до информация е необходим, но с оглед на настоящата икономическа обстановка е добре неговите функции да бъдат поети от Националния омбудсман.

Предложения от групата на юристите

- Комисар по достъп до информация е необходим с оглед на:
 - уеднаквяване на адм. практика;
 - яснота относно административно наказващия организациите;
 - методическо ръководство по прилагане на ЗДОИ.
- Неговите функции да бъдат поети от омбудсмана.

Предложения чрез страницата на ПДИ в Интернет

- Въвеждане на институцията “Информационен комисар” в България като независим орган, избран от Народното събрание, основан на единоначалието.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация Програма Достъп до Информация 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.