

КОНЦЕПЦИЯ
ЗА ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО
ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

София, 2015



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ПРОГРАМА ЗА ПОДКРЕПА НА НПО В БЪЛГАРИЯ
ПО ФМ НА ЕИП 2009 - 2014
www.ngogrants.bg

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България (www.ngogrants.bg) 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 той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.

Концепция за изменения в законодателството за достъп до обществена информация

©Програма Достъп до Информация, 2015

Концепцията подготвиха:

Александър Кашъмов, Гургана Жулева и Дарина Палова. Преглед на предложенията в хода на обществените дискусии направи Фани Давидова. Екипът благодари за сътрудничеството, бележките и предложенията на Антон Стойчев от Общество.бг.

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма - електронна, механична, фотокопирна или по друг начин - без писменото разрешение на издателя.

ISBN 978-954-9953-50-3

Съдържание

СЪДЪРЖАНИЕ

Защо е необходима тази концепция	5
1. Международни стандарти	8
2. Активно публикуване на информация	12
3. Търсене и предоставяне на информация по Интернет	22
4. Ограничения на правото на достъп до информация	33
5. Санкции по ЗДОИ - проблеми и възможности за отстраняването им	41
6. Контрол по прилагането на ЗДОИ	45

Защо е необходима тази концепция

Преди 16 години екип на ПДИ създаде „Концепция за законодателно уреждане на правото на достъп до информация в България“. Тогава това право не беше получило още международно признание и се разглеждаше в рамките на право на свобода на убеждение и на изразяването му, постановено от чл. 19 на Всеобщата декларация за правата на човека и Международния пакт за политическите и гражданските права. Към 1998 година едва 22 държави имаха свои закони за достъп до информация/свобода на информацията.

Документите, създаващи стандарти в тази област, се брояха на пръсти. Една препоръка на Съвета на Европа за достъпа до информация от 1981 г.; Йоханесбургските принципи, изработени от група експерти на международната организация Артикъл 19; и решение на българския конституционен съд от 1996 година, формулиращо стандарти и подходи към бъдещо законодателство в областта на достъпа до информация.

Днес вече 100 държави имат закони за достъп до информация и развитието на практиките по прилагане на законодателството е изключително интензивно.

Българският Закон за достъп до обществена информация беше приет след почти двегодишно обсъждане през лятото на 2000 г. Този закон уреди основните елементи на това право, а именно: кой има право на достъп до информация; кой е задължен да предоставя информация активно и при поискване; ограничената за достъп информация, разглеждана тогава като държавна и служебна тайна; процедурата за предоставяне на достъп до информация; задълженията за активно публикуване; формите на достъп; заплащането при предоставяне на информация; обжалването на решения за предоставяне на информация.

През 2003 година България ратифицира Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземане на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (Орхуската конвенция 1998 г.). Тази ратификация беше нова стъпка в регулирането на правото на достъп до информация, обществено участие и достъп до правосъдие в областта на околната среда.

ЗДОИ беше съществено изменен през 2007 и 2008. Първата промяна бе граматична. С привидната цел да се въведе Директива на ЕО за повторно използване на информация от обществения сектор (приета през 2003 г.) беше предложен законопроект, който влошаваше режима на достъпа до информация. Реакцията на обществ-

веността бе забележителна - промените, водещи до влошаване на режима бяха отхвърлени, но се постигнаха позитивни изменения и допълнения като:

1. Регламентиране на повторно използване на информация от обществения сектор чрез въвеждане на Директива 2003/98/ЕО;
2. Определяне на длъжностните лица, които да отговарят пряко за предоставяне на обществена информация;
3. Обособяване на подходящо място за четене на предоставената информация.

Измененията и допълненията на ЗДОИ от 05.12.2008 г. приведоха в съответствие българския закон със стандартите, заложили в приетата през 2008 година Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи.

- Разширен бе кръгът на задължените по закона субекти, като се включиха и териториалните звена на държавните органи, физически и юридически лица относно дейността им, финансирана от държавния бюджет и от фондове и програми на ЕС и публично правните организации;
- Създадено бе задължение за онлайн публикуване на категориите информация по чл.15 от закона и регламентирано допълнително публикуване в Интернет, включително и създаването на улесняваща заявителите секция „Достъп до информация“;
- Въведен бе принципът (тестът) за надделяващия обществен интерес при прилагане на ограниченията, свързани с търговската тайна, подготвителните материали и преговори;
- Беше въведено задължение за предоставяне на частичен достъп.

Тези промени отразяваха проблемите в практиката и намираха разрешение за тях. Благодарение на активното използване на правата по закона от граждани, журналисти и неправителствени организации практиките са развиваха, знанията за тези права се увеличаваха.

Програма Достъп до информация спомогна много за подпомагането на упражняването на правото на достъп през годините и за дебата за необходими промени в законодателството и неговото прилагане, като в годишни доклади формулираше проблеми и препоръки за тяхното разрешаване.

Много от нашите препоръки се осъществиха или чрез законодателството, или чрез налагащи се като преобладаващи добри практики в администрацията.

Такива бяха организирането на читални; обучения за служителите; надделяващ обществен интерес при прилагане на ограниченията; задължителен частичен достъп; приемане на вътрешни правила; онлайн публикуването; подпомагането на заявителите; преразглеждане на цените за предоставяне на достъп до информация и групи.

Други наши препоръки не бяха взети предвид. Като например, законодателно уреждане на контрола за прилагане на ЗДОИ, различен от съдебния контрол.

В началото на 2013 година в хода на подготовката на доклада за състоянието на достъпа до информация и обсъжданията в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“ ставаше все по-ясно, че липсата на контролен орган по прилагането на ЗДОИ е сериозна пречка пред развитието на открито управление и създаването на неговата инфраструктура. По това време ПДИ реши да стартира обществени обсъждания с различни участници в процеса на търсене и предлагане на обществена информация за промени в законодателството за достъп.

Междувременно в ЕС течаха обсъждания за промяна на Директивата за повторно използване на информация от общественния сектор. Тя беше изменена през лятото на 2013 година със срок за въвеждане от държавите членки до лятото на 2015 година.

Във втория национален план по инициативата „Партньорство за открито управление“ бяха заложени мерки за въвеждане на изменената Директива, изменения на ЗДОИ относно активното публикуване и стартиране на процеса на присъединяване и ратификация на Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа.

През лятото на 2014 година към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията беше формирана работна група за изменение и допълнение на ЗДОИ с цел въвеждане на изменената Директива. Проектът на ЗИД на ЗДОИ беше представен за обществено обсъждане през есента на 2014 г. в едномесечен срок.

Целта на нашата концепция е да представи в по-широк план проблеми, които се наблюдават в практиката на прилагане на ЗДОИ и възможните им разрешения, а не само свързаните с повторното използване на информация от общественния сектор. Още повече, че практиката по тази част от закона не е особено богата. За разлика от систематизацията по прилагане на достъпа до информация, която намираме в годишните доклади на МС, такава по повторното използване там липсва. В концепцията сме представили и резултатите от петте обсъждания, проведени през 2014 година, и постъпилите предложения.

Втората концепция, която ПДИ представя 16 години след първата, се базира на повече знания, на развити международни стандарти, изключително богата и разнообразна практика по предоставяне на безплатна правна помощ на заявители при търсене на информация от публични институции, на съдебната практика, на опита от обучения на административния, журналисти, НПО, на различни кампании. Надяваме се тази концепция да стане основа на дебатите дали са необходими още промени в ЗДОИ и да спомогне най-вече за подобряване на практиките на прозрачност на българските институции, съответстващи на световното движение за открито управление.

Гергана Жулева,
изпълнителен директор на ПДИ

Международни стандарти за достъп до обществена информация

Правото на достъп до информация е сред относително „младите“ права. Макар първият национален закон в тази област да е приет в Швеция през 1766 г., международните документи, регламентиращи тази специфична област, се появяват едва в последната четвърт на XX век. Последните 15 години гържавите, в които бе приет закон за достъп до информация, се увеличиха неколкостранно, като през 2014 г. достигнаха 100.

1.1. Признаване на правото да се получава информация съгласно международните документи, свързани със защитата на правата на човека

Основата на признаването на правото на информация на международно равнище е поставена след Втората световна война. В първата си сесия през 1946 г. Общото събрание на Организацията на обединените нации приема Резолюция 59 (I), в която прогласява: „Правото на информация е основно човешко право и е условие за всички свободи, към които Обединените нации се стремят“. С чл.19 от Всеобщата декларация за правата на човека е прогласено правото на свобода на всеки да търси, получава и разпространява информация. Със същото съдържание, това право е гарантирано като основно човешко право в чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права (МПГПП), който е правно задължителен документ.

Успоредно с уредбата на основните права на човека в рамките на дейността на ООН, се създава и правният режим на гарантирането им в демократична Европа. С чл.10 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (Европейска конвенция за правата на човека, накратко ЕКПЧ) е гарантирано правото на всеки да получава и разпространява информация. Разпоредбата на чл.11 от Хартата на основните права на Европейския съюз, която е в раздела на хартата „Основни свободи“, предвижда защита на същата ценност. По-нататък, с чл. 42 от хартата е осигурено правото на всеки гражданин на Съюза, както и на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава на неговата територия или има седалище в нея, на достъп до документите на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. С чл.13 от Американската конвенция за правата на човека е гарантирано правото на свобода на всеки да търси, получава и разпространява информация. Правото на всеки да получава информация е защитено и с чл. 9 от Африканската харта за правата на човека и народите.

Разликата между формулировката в чл.19 от МПГПП от една страна, която включва правото на всеки „да търси информация“ и чл.10 от ЕКПЧ - от друга, която не включва това право, е една от причините до 2009 г. да се приема, че правото на достъп до обществена информация е извън обхвата на Конвенцията.

През 2006 г. Интерамериканският съд по правата на човека постановява решение, с което признава правото на достъп до информация, съхранявана от държавата, за част от правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, предвидено в чл.13 от Американската конвенция за правата на човека.¹ С решение от 2009 г. Европейският съд по правата на човека приема, че отказът да бъде предоставена информация, съхранявана от публична институция, представлява форма на намеса в правото на всеки да получава и разпространява информация, гарантирано с чл.10 от ЕКПЧ². Информационният монопол на държавата върху дадена информация представлява форма на цензура и пречи на неправителствените организации и медиите да участват в обществения дебат, изпълнявайки ролята си на „обществен страж“³. Правото е признато и на индивиди, които извършват изследване по даден въпрос⁴.

1.2. Признаване на правото на достъп до информация от държавни органи като отделно право

Първият документ, с който в рамките на Съвета на Европа е признато правото на гражданите на достъп до информация от държавни органи, е Препоръка R (81) 13 от 25 ноември 1981 г. на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа. В този документ е прието, че всички лица в юрисдикцията на държавите - членки имат право на достъп до информация, съхранявана от държавни органи, като не може да бъде отказан достъп на основание липсата на интерес на заявителя към материята. Ограничения на достъпа са допустими само когато са наложителни в демократичното общество за защитата на легитимните обществени интереси, изброени в препоръката. Близо двадесет години по-късно е приета Препоръка R (2002) 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно достъпа до официални документи. Тя съдържа определения на понятията „официални документи“ и „държавни органи“, регламентация на ограниченията на правото на достъп до документи, на процедурата за предоставяне на достъп по заявление, формите на достъп, таксите, процедурата по обжалване и допълнителни мерки, свързани с информирането на гражданите за правата им и обучението на

¹ Claude Reyes et al vs. Chile, 2006

² Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, решение от 14 април 2009 г., окончателно от 14 юли 2009 г., жалба № 37374/05 г.

³ Вж. още Youth Initiative for Human Rights v. Serbia, решение от 25 юни 2013 г., окончателно от 12 септември 2013 г., жалба № 48135/06; Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria, решение от 28 ноември 2013 г., окончателно от 28 февруари 2014 г., жалба № 39534/07.

⁴ Kenedi v. Hungary, решение от 26 май 2009 г., окончателно от 26 август 2009 г., жалба № 31475/05.

гържавни служители във връзка със задълженията им за упражняването на това право. Поради засилващото се значение на правото на достъп до информация и процесите на бързо приемане на национални закони в тази сфера, за кратко време се развива идеята препоръката да прерасне в правнозадължителен документ - конвенция.

Конвенцията за достъп до официални документи е приета на 27 ноември 2008 г. На 18 юни 2009 г. в Тромсо, Норвегия конвенцията беше отворена за присъединяване. До момента тя е подписана от Белгия, Босна и Херцеговина, Естония, Финландия, Грузия, Унгария, Литва, Македония, Черна гора, Норвегия, Сърбия, Словения и Швеция. При ратифицирането ѝ от 10 гържави, конвенцията ще влезе в сила. До момента ратификация е извършена от Босна и Херцеговина, Литва, Норвегия, Швеция, Унгария и Черна гора. Конвенцията въвежда минимален стандарт за достъпа до официални документи, като предоставя възможност в националните закони да се предвиди по-широк достъп⁵. Определят се понятието „официални документи“ и кръгът на задължените субекти. Дадени са задължителните подходи към ограниченията на достъпа до информация, както и списък с допустимите основания за ограничение на това право. Въвежда се задължение за публикуване, процедура по искане на достъп и контрол върху отказите.

1.3. Признаване на правото на достъп до официални документи от органите на Европейския съюз

През 2001 г. на основание чл. 255 от договора от Амстердам е приет Регламент (ЕО) № 1049/2001 г. на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до официални документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Отказите да бъде предоставена информация по този документ могат да бъдат обжалвани пред Европейския омбудсман или пред Съда на Европейския съюз. Според Договора от Лисабон се създава нов чл.10, пар.3 в Договора за Европейски съюз, според който „Всеки гражданин има право да участва в демократичния живот на Съюза. Решенията се вземат възможно най-открито и възможно най-близо до гражданите“. С Договора от Лисабон бе създадена и нова разпоредба в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) - чл. 15, с който се замества чл. 255 от Договора от Амстердам. Новата разпоредба предвижда задължение за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза на ЕС да работят колкото може по-открито с цел насърчаване на доброто управление и осигуряване на участието на гражданското общество. С чл.15.3 от ДФЕС е гарантирано правото на всеки гражданин на Съюза, както и на всяко физическо или юридическо лице, което пребивава на неговата територия или има седалище в нея, на достъп до документите на институциите, независимо от носителя. Същевременно Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда бе

⁵ Вж.

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=8&DF=16/04/2014&CL=ENG> чл.1, ал.1 от Конвенцията.

приета с Регламент (ЕО) 1367/2006 на Европейския парламент и на Съвета. С Директива 2003/4/ЕО относно достъпа на обществеността до информация за околната среда е създаден правен режим на такъв достъп като задължително правило за всички държави - членки на ЕС.

Макар и с различен предмет на правно регулиране, с режима на достъп до официални документи е свързан и институтът на „повторна употреба на информация от общественения сектор“. В тази област действа приетата през 2003 г. Директива 2003/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно повторната употреба на информацията в общественения сектор. Тя бе изменена и допълнена с Директива 2013/37/ЕС, която предстои да бъде въведена в националното законодателство на държавите-членки на ЕС в срок до 18 юли 2015 г.

2

Активно публикуване на информация

Основният принцип, заложен в законодателното уреждане на правото на достъп до информация е, че е достъпна цялата информация, създавана и съхранявана от публичните институции, която не подлежи на ограничения, т.е. достъпът до нея няма да увреди общия или личния интерес. Достъпността на неподлежащата на ограничение информация означава нейното безпроблемно публикуване, а то е най-ефективно чрез използване на съвременните технологии, т.е. в Интернет.

2.1. Принципът на проактивно публикуване

Един от основните елементи на законодателството за достъп до информация е принципът, че публичните институции трябва да следват политика, насочена към публикуването на информация от общ интерес без подаване на заявления, тъй наречената **политика на проактивно публикуване**.

В приетата на 28 ноември 2008 година Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа (Конвенцията) активната прозрачност е сред принципите на правото на достъп. В чл. 10 на Конвенцията това задължение на институциите на изпълнителната власт се формулира достатъчно общо, но отразява развиващото се законодателство на държавите членки, а именно:

„Член 10 - Предоставяне на документи⁶ по инициатива на публичните институции.

По своя собствена инициатива и когато е уместно в интерес на повишаване прозрачността и ефективността на публичната администрация, и с цел насърчаване информираното участие на гражданите по въпроси от общ интерес, публичните институции предприемат необходими мерки, за да публикуват официални документи, които съхраняват⁷“.

⁶ Определението на „официални документи“ в Конвенцията съвпада с понятието обществена информация използвано в ЗДОИ, а именно „чл.1... в. „официални документи“, означава всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции.“

⁷ Конвенцията беше отворена за присъединяване на 18.06.2009 г., Виж:
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=8&DF=16/04/2014&CL=ENG>

На български език: Конвенция за достъп до официални документи и обяснителния доклад към нея http://www.aip-bg.org/pdf/convention_report_pdf.pdf

В обяснителния доклад към конвенцията⁸ се посочват и примерен набор от „обществените документи“ от общ интерес, които трябва да бъдат публикувани без да се подават специални заявления за това, а именно: документи за структурата, персонала, бюджета, дейностите, правилата, политиките, решенията, делегиране на власт, информация за правото на достъп и как да се изискват официални документи, както и друга информация от обществен интерес.

Всички тези документи, даващи възможност на гражданите да формират мнение относно институциите, които ги управляват, и да участват в процеса на вземане на решения, би трябвало по инициатива на органите да бъдат публикувани.

2.2. Законодателно уреждане на принципа на проактивно публикуване

Политиката за активно публикуване на информация от публичните институции законодателно се урежда чрез законите за достъп до информация, но не само.

В обяснителния доклад към конвенцията се съветват държавите членки да установят национални правила за активното публикуване като по този начин насърчат политиките да се направи обществената информация достъпна без лицата да подават заявления.

Още при приемането на българския Закон за достъп до обществена информация през 2000 г. бяха заложили задължения за обнародване, съобщаване и публикуване на определени категории обществена информация, а именно в разпоредбите на чл. 12, ал.1 и ал.2, чл.14, чл.15 и чл.16. Бяха изброени и категориите информация от общ интерес, подлежащи на **обнародване от всички органи задължени субекти** по закон: нормативни актове, друга официална обществена информация по закон или по решение на органа⁹; **съобщаване от всички органи** - информация, която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите и тяхното имущество; опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси, представляваща обществен интерес; следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон;

и **публикуване от органите на изпълнителната власт**: описание на правомощията и ганни за организацията, функциите и отговорностите на администрацията на органа; списък на издадените актове в изпълнение на правомощията; контактна информация; публикуване на обобщена информация за прилагане на ЗДОИ.

⁸ Пак там.

⁹ Понятието „официална обществена информация“ се разяснява в чл. 10 на ЗДОИ и означава „информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местно самоуправление при осъществяването на техните правомощия.“

2.3. Елементи на законодателното уреждане на активното публикуване

2.3.1. Равнопоставеност на задължените субекти

Макар на практика всички органи на власт да поддържат интернет страници и да публикуват информация относно правомощията, функциите, структурата, актовете, стратегиите и дейностите, законовото задължение за активно публикуване в ЗДОИ се отнася до органите на изпълнителната власт.

Законът за съдебната власт урежда задълженията на съдилищата и Висшия съдебен съвет да публикуват информация, свързана с дейността по правораздаване и администриране на съдебната власт. В Закона за съдебната власт детайлно са уредени и сроковете за публикуване в интернет.

Правилниците за организацията и дейността на Народното събрание¹⁰ уреждат правилата за публикуване в Интернет на определени категории информация, свързани със спецификата на законодателния процес.

Остава неуредено задължението за активно публикуване на информация от субектите по чл.3 ал. 2 т.1, т.е. „публичноправните субекти, различни от тези по ал.1, включително публичноправните организации“¹¹.

Практиката по активното публикуване показва, че различните органи на власт следват изискванията на чл. 15 и 15а на ЗДОИ, макар те да се отнасят само до органите на изпълнителната власт.

Представеният проект за закон за изменение и допълнение на ЗДОИ¹² през есента на 2014 г. разширява задълженията на ръководителите на административните структури и на „организациите от обществения сектор“¹³ по отношение на публикуването в Интернет в отворени формати на информационните масиви и ресурси (чл.15б), но по отношение на чл. 15 и 15а „организациите от обществения сектор“ не са задължени.

2.3.2. Правилото за Интернет

В обяснителния доклад към Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа към чл.10 в т.72 се насърчават публичните институции да използват различни форми на активно публикуване, включително използването на

¹⁰ Правилник за организацията и дейността на 43 Народно събрание, ДВ. бр.97 от 25 ноември 2014 г.

¹¹ Определение на публичноправна организация е дадено в ДР на ЗДОИ т.4.

¹² <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang = bg-BG&Id = 1474>

¹³ Понятието, използвано в Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/98ЕО, относно повторното използване на информация в обществения сектор, и обхващащо всички субекти по чл. 3, ал.1 и ал.2, т.1 на ЗДОИ, т.е. държавен орган, орган на местно самоуправление и публичноправна организация, както и техните обединения.

информационни технологии и обществено достъпни интернет страници, заедно с традиционните читални на институциите.

Преди епохата на Интернет в законодателството за достъп до информация подходът е важна за обществото информация, която създават държавните институции, да бъде обнародвана, съобщавана или публикувана.

В XXI век стандартът за публикуване на важна за обществото информация се допълва с публикуването в Интернет. В момента т.нар. „клауза за Интернет“ публикуване е част от приетото законодателство за достъп до информация. Страните с по-старо законодателство го допълват или приемат нови закони за електронния достъп до информация, съдържащи правила за публикуване в интернет страниците на органите на власт.

В българския Закон за достъп до обществена информация „клаузата Интернет“ беше въведена с измененията и допълненията от 2008 г.¹⁴.

2.3.3. Категории информация от общ интерес

Активното публикуване на информация е сред най-важните елементи на правото на информация. Неговото значение за упражняването на това право нараства и постепенно се утвърждават стандартите в тази област. В повечето закони за достъп до информация, приети през последното десетилетие, се създават задължения за публикуване на определени категории информация онлайн. Прегледът на законодателството показва, че някои категории информация от задължителните за публикуване онлайн са общи¹⁵. Така например правомощията и актовете на органите на власт, тяхната структура и функции, дейностите им, договорите, прозрачността на процеса на вземане на решения са задължителни за публикуване, според повечето закони за достъп до информация.

В последните години в рамките на глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“, бяха изработени и широко обсъдени „Стандарти за открито управление“¹⁶. Важна част в тези стандарти е частта „Стандарти за проактивно публикуване на информация“, а именно онлайн публикуване на:

- Институционална информация - законодателство, вътрешни правилници, функции и правомощия;
- Организационна информация - структура, персонал, контактна информация, включително имената на служителите;

¹⁴ ДВ, бр.104 от 2008 г.

¹⁵ Сравнителен преглед на категориите информация за активно публикуване (утвърждаващи се стандарти) на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и гр. може да бъде намерен в студиента на Хелън Дарбишър http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf - стр.39.

Студиента е представена и в информационния бюлетин на ПДИ брой10(82), октомври 2010.

<http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/2010/>

¹⁶ <http://www.access-info.org/en/open-government-data>

- Оперативна информация за дейностите - стратегии и планове, политики, дейности, процедури, отчети и оценки за работата - включително фактическа оценка и други документи и данни, на базата, на които са формулирани политиките;
- Решения и актове - включително данни и документи, които обосновават необходимостта от тези решения и актове;
- Услуги - описание на услугите, предоставяни от органа, наръчници и описания, формуляри, информация за таксите и сроковете за предоставяне;
- Бюджетна информация - бюджетна процедура, проектобюджет, бюджет, финансови отчети, включително информация за заплатите в публичната институция, одиторски доклади;
- Информация за обсъждания - тема, време, дневен ред, информация за обществени обсъждания и правилата за участие;
- Информация за процеса на взимане на решения и обществено участие - информация за процедурите на взимане на решения, включително механизмите за консултации и обществено участие в този процес;
- Информация за субсидии - информация за субсидираните лица, за целите на субсидирането, сумите и изпълнението;
- Информация за обществени поръчки - подробна информация за процеса на обществената поръчка, критериите, резултатите от конкурса, договорите и отчетите за изпълнение на договорите;
- Информационни масиви и ресурси - описание на информационните ресурси, индекси, списъци на регистрите, описание на публичните регистри, на бази данни, рега за достъп до тях, включително онлайн регистрите и базите данни;
- Информация за създаваната и съхранявана информация - регистър на документите/информацията, която се съхранява и създава;
- Информация за публикациите на институцията, включително информация за безплатни и платени публикации;
- Информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация¹⁷.

Много от категориите информация, изброени по-горе като стандарти в тази област, са задължителни за онлайн публикуване и според българското законодателство, макар и не така детайлно определени. Така например институционалната, организационната, оперативната информация, административни актове, информация за рега на упражняване на правото на достъп и за информационните ресурси, регистри, бази данни са задължителни за публикуване в интернет страниците, според Закона за достъп до обществена информация чл.15 и чл. 15а след измененията от 2008 г.

Законът обаче не определя какво да се разбира под актуалност на публикуването, не определя съдържанието на тези общи категории и практиката на публикуване е изключително разнообразна.

¹⁷ Пак там, <http://www.access-info.org/en/open-government-data>.

Списъкът на издадените актове в изпълнение на правомощията на административните структури е задължителен за публикуване според чл. 15 ал.1, т.2 на ЗДОИ от 2000 г., а онлайн публикуване на този списък е задължително според измененията на Закона за достъп до обществена информация от декември 2008 г. Тези изменения внесоха яснота кои актове на органите на власт трябва да бъдат публикувани, а именно „структурирана съвкупност от всички издадени от съответния административен орган нормативни, общи и индивидуални административни актове“¹⁸.

Остава законодателно неуреден въпросът за наличието на единен портал на всички административните актове. Първоначалното намерение на законодателя от 2000 г. за създаването на Регистър на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт не беше постигнато. През 2002 година отпадна задължението за публикуване на административните актове и останаха само тези, които създават регулаторни режими. Сега тази база данни се нарича Административен регистър и не съдържа административни актове, освен тези за регулаторните режими¹⁹.

Актовете на общинските съвети се разгласяват „чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин“ според чл. 22 ал. 2 на измененията на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ДВ, бр. 69 от 2006 г.).

Публикуването на проектбюджета, бюджета и проектите за финансов отчет и финансовите отчети се регулира от Закона за публичните финанси²⁰.

Законът за електронното управление (ЗЕУ) създава задължения за гоставчиците на електронни услуги да разгласяват чрез интернет страниците си предоставяните услуги (чл.10 от ЗЕУ²¹), освен това имат задължението да предоставят безпрепятствен, пряк и постоянен достъп на получателите на услуги до детайлна информация за контактите, контролните органи, за възможността за подаване на сигнали, жалби и т.н., за реда за обжалване на действията, цената на услугата и начините на заплащане, техническите стъпки на услугата, начина на достъп до издадения акт, техническите средства на установяване и отстраняване на грешки и езиците, чрез които услугата може да бъде ползвана (чл.13 от ЗЕУ).

Измененията в Закона за обществените поръчки от 2014 г.²², предвидени в раздел III, **Профил на купувача**, чл. 22б, 22в и 22г, създават задължения за публикуване на цялата документация за обществената поръчка в интернет страницата на възложителя или друг негов интернет адрес, както и задължения за свързаност на тази информация с публикуваната в регистъра за обществени поръчки, което е

¹⁸ ЗДОИ, Допълнителна разпоредба §1 т.3 (ДВ, бр. 104 от 2008 г.)

¹⁹ Наредба за условията и реда за воденето, поддържането и ползването на Административния регистър с ПМС 132 от 12 май 2011 г., ДВ 39/2011 г., <http://ar2.government.bg/ras/>

²⁰ Закон за публичните финанси. - ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.

²¹ Закон за електронното управление, ДВ, бр. 46 от 12.06.2007 г., в сила от 13.06.2008 г., изм. и доп., бр. 82 от 16.10.2009 г., в сила от 16.10.2009 г., изм., бр. 20 от 28.02.2013 г., доп., бр. 40 от 13.05.2014 г., в сила от 1.07.2014 г.

²² Закон за обществените поръчки, Обн. ДВ, изм. и доп., бр. 40 от 13.05.2014 г., в сила от 1.07.2014 г.

сериозна крачка на прозрачност в тази област и отговаря на засиления обществен интерес към тази информация.

2.3.4. Гъвкав подход към категориите информация за публикуване

Очевидно е, че изброяването на категориите информация, подлежащи на публикуване в закона, не може да бъде изчерпателно. Интерес към определена информация може да възникне във връзка с актуални дебати, кризисни ситуации и други обществени проблеми.

Държавите, в които законодателно е въведена институцията Информационен комитет, възлагат на този независим, централизиран, специализиран орган създаването на моделни схеми за публикуване и одобряване на схемите за публикуване на конкретни институции. По този начин от една страна се разширява възможността за отчитане на спецификата на създаваната и съхранявана от институцията информация, в зависимост от правомощията и функциите и от друга, се осъществява външен контрол на схемите за публикуване.

Възможно законодателно решение при определянето коя информация да бъде допълнително публикувана е дали тя е търсена често със заявления. Такъв подход се предлага и в обяснителния доклад към Конвенцията на Съвета на Европа (чл. 10, т. 73). Подобен е подходът в законите на Мексико, САЩ, Словения²³ и др.

2.3.5. Разширяване на категориите информация от общ интерес чрез специални закони

Освен че задължава органите на власт да поддържат интернет страници и да осигуряват достъп до информацията, публикувана в тях постоянно, законът трябва да изисква публикуване на информация от обществен интерес за органа на власт - как посетителят да се свърже с органа; какви услуги може да получи; как институцията си изпълнява правомощията и функциите; информация, която помага на посетителя да си формира мнение за дейността на институцията; как се използват публичните фондове; как да се получи информация от органа на власт.

Проектът за закон за изменение и допълнение на ЗДОИ²⁴ увеличава категориите, изброени в чл. 15 от 4 на 14, като дава възможност за динамично увеличаване на категориите за публикуване по 14 т. „друга информация, определена със закон“, и създава задължение за ръководителите на административни структури да преглеждат и осъвременяват списъците за публикуване всяка година (чл.15а, ал.3).

Прегледът и осъвременяването на списъците на категориите информация, подлежащи на публикуване, също трябва да следват определени общи подходи и подлежат на контрол. Този подход не е наличен в предложения проект за закон.

²³ Оценка на законите за достъп до информация/свобода на информацията на 100 държави вижте мук: http://www.rti-rating.org/country_data.php

²⁴ <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1474>

В много страни, които имаха такова законодателство преди 1990 година, задълженията за публикуване се разширяват не само чрез законите за достъп до информация, но и чрез специални закони, въвеждащи задължения за публикуване на определени категории информация - договори, бюджетна прозрачност или пък развиват т. нар. „насочена прозрачност“. В последно време този процес на разширяващата се прозрачност е специално изследван и систематизиран²⁵.

Развитието и поддържането на публични регистри в Интернет е друга предпоставка за развитието на насочената прозрачност.

Редица закони определят онлайн поддържането на публични регистри. Преглед на тези закони за задължения беше направен от ПДИ през 2011 година и е в основата на портала за публичните регистри²⁶.

2.3.6. Определяне на начините, каналите, форматите на публикуване, метаданни за публикуваната информация

Стандартите за публикуване на определени категории информация представляващи обществен интерес предполагат и правила за обновяване на информацията и безплатното ѝ получаване. Задължение на органите на власт е за някои категории информация да търсят и други канали за бързо разпространение на информация, когато се цели предотвратяване на опасност за живота, здравето, собствеността на гражданите. Допълнително се създава задължение за администрацията да уведоми възможно по-бързо гражданите по всички подходящи начини.

Подобни разпоредби има и в чл. 14 на българския Закон за достъп до обществена информация и ЗООС, но без детайлизация за срокове и конкретни задължения.

Интересът към свободното използване на цели бази данни и информационни масиви, създавани от публични институции за цели, различни от целта на създаването, нараства с развитието на информационните технологии.

През 2003 г. Европейската общност прие Директивата за повторното използване на информация от общественения сектор 2003/98/ЕО.

През 2013 г. тази Директива бе изменена и предстои нейното транспониране в Закона за достъп до обществена информация, чрез който беше въведена през 2007.

Целта на измененията в Директивата за повторно използване на информация от общественения сектор е да предвиди ясно задължение за държавите членки да позволят повторната употреба на всички общодостъпни документи, освен ако достъпът е ограничен или изключен съгласно националните правила за достъп до документи и при спазване на другите изключения, предвидени в нея.

²⁵ Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency, Archon Fung, Mary Graham, David Weil, Cambridge University Press, 2007

²⁶ www.publicregisters.info

За улесняване на повторната употреба на информация Директивата предвижда, когато е възможно и целесъобразно да се предоставя информация в отворени и машинночитаемы формати. Новата Директива въвежда още няколко важни принципа, имащи значение за законодателството за достъп до обществена информация и свободното ѝ използване.

Базите данни, които поддържат публичните институции, трябва да съдържат:

- А. Описание на информацията в базите данни и информационните масиви, нейната свързаност и пълнота. В сегашния текст на закона съществува задължението за „описание на информационните масиви и ресурси“ и „реда за достъп“ до тях. В директивата се въвежда изискването за предоставянето на данните, заедно с метаданните така, че те да бъдат точни и изчерпателни във формат, който да гарантира оперативна съвместимост, за да бъде улеснена повторната им употреба.
- Б. Свързаност на публикуваните данни и свързаността им с други данни.
- В. Прозрачност на факторите, формиращи разходите за достъп до бази данни, регистри и др.

2.3.7. Правила за актуалност на информацията и нейната наличност

Регулирането по законодателен път на активното публикуване на актуална информация предполага правила и срокове за публикуване.

Българският Закон за достъп до информация създава задължения за периодично публикуване на актуална информация.

Ние препоръчваме да се запише конкретно задължение за сроковете на публикуване на актуална информация, срокове за нейната достъпност в Интернет и ред за архивиране, а също така прозрачност по отношение на актуалността на информацията по подобие на задължителните срокове за публикуване по закона за съдебната власт.

В хода на обсъжданията на работната група по проекта за закон за изменение и допълнение на ЗДОИ през 2014 г. ПДИ представи примерен списък на категориите информация за онлайн публикуване с предложения за срокове за нейната достъпност в Интернет²⁷. Гъвкавият подход, възприет от работната група, по отношение на списъка е добро разрешение, но правила за актуалност на публикуване на информацията не бяха предвидени и са оставени за определяне от ръководителите на административните структури, приемащи списъците на категориите информация за публикуване в Интернет. Смятаме, че в закона биха могли да бъдат предвидени сроковете за публикуване за категориите по чл. 15 т. 1 - т.13. Това би било ориентир за ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт по отношение на специфичните категории, които ще се определят в ежегодните списъци. Същото се отнася и до актуалността на задължителната за публикуване информация в секциите „Достъп до информация“.

²⁷ Примерният списък е публикуван на страницата на ПДИ:

http://store.aip-bg.org/Obsujdane2014/Primeren_spisuk_za_publikuvane.pdf

Предлагаме на вниманието ви този списък като приложение към общите принципи, изложени в тази концепция²⁸.

2.3.8. Достъпност на съдържанието на интернет страниците

Публичните институции, задължени да публикуват информация в Интернет, трябва да предприемат мерки тази информация да бъде достъпна на техните интернет страници като осигурят собствен адрес на публикуваната информация, автоматично препращане към новия адрес, при промяна на адреса, достъпност на адресите на публикуваната информация за интернет търсачките.

2.3.9. Равни възможности за достъп до интернет страниците

Сега действащият закон урежда във формите за предоставяне на достъп до обществена информация, чл. 26 ал.4, че лицата, които имат увреждания, могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности. Задълженията на органите обаче не се отнасят до частта за активно публикуване на информация. В промените на ЗЕУ една от формулираните цели е „достъпност на електронните административни услуги, в т.ч. и за лица в неравностойно положение“²⁹. След като такава цел се поставя по отношение на е-услуги, т.е на една част от работата на администрацията, то този принцип би трябвало да важи и за публикуването на информация за работата на органа на власт в Интернет.

2.3.10. Подпомагаща схема за хора без технически умения

Законите за достъп до информация изискват равнопоставеност на заявителите.

Трябва да се има предвид, че публикуването в Интернет не отменя задължението на органите да предоставят информация на хора, които нямат технически умения за работа с компютър и в Интернет. Изискваните от ЗДОИ читални в публичните институции са необходимо условие, но трябва да бъдат допълнени и с правила за подпомагане на заявителите.

2.4. Координиране и контрол на активната прозрачност

Изборът на информацията, която трябва да бъде публикувана в Интернет, не може да се остави на решението единствено на администрацията. Този проблем се решава чрез регулиране на задължителната за всички информация и хармонизация на публикациите. Това от своя страна, освен закона, предполага и централизиран, специализиран орган по контрол над прилагането или ясно определяне на съществуващ държавен орган по координация и контрол.

²⁸ Примерният списък е достъпен на страницата на ПДИ на адрес:

http://store.aip-bg.org/Obsujdane2014/Primeren_spisuk_za_publicuvane.pdf

²⁹ Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление (ДВ. бр. 46 от 2007г., изм. ДВ. бр. 82 от 2009 г., изм. ДВ. бр. 20 от 2013 г., доп. ДВ. бр. 40 от 2014 г.)

3

Търсене и предоставяне на информация по Интернет

Интернет стана често използван посредник за търсене, получаване и разпространяване на информация. Като евтино и бързо средство за обмен, гори на големи количества данни, Интернет би трябвало да улеснява и използването на правото на достъп до информация. Статистиката за последните години обаче показва, че заявленията, подадени по електронен път са приблизително между 9% и 15% от общо подадените заявления за достъп до информация - за 2013 г. те са 1431 от общо 9447 заявления, получени от органите на изпълнителната власт³⁰. Годишните проучвания на Програма Достъп до информация разкриват още по-ясно проблемите около търсенето и получаването на достъп до информация чрез Интернет. Макар и броят на държавни органи, които отказват да предоставят информация по заявление, подадено по електронна поща, да намалява, той остава 20% от проучените институции (или 107 неотговорили от 535 проучени за 2014 г.)³¹. В същото време административните органи, предоставили информация единствено по електронна поща, както е искано в заявлението, са едва над половината³² - 269 - от 535 проучени за 2014 г. Заг тези цифри се крие голямо разнообразие от практики по обработването на „електронни заявления“ и по предоставянето на информация по електронен път, а това разнообразие отразява различните начини, по които служителите от администрацията търсят решения на проблемите, идващи от неясни законови разпоредби.

Търсенето и предоставянето на информация по електронен път са две процедури, уредени в различни разпоредби на Закона за достъп до обществена информация и пораждащи няколко особени проблема, които ще бъдат разгледани по-долу. Целта е да бъдат намерени най-подходящите, преки и прагматични решения на проблемите, наблюдавани в практиката.

3.1. Искане на достъп до информация по електронен път

Законът за достъп до обществена информация в член 24, ал. 2 предвижда: „Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган“. Проблемите, които най-често възникват при прилагането на тази разпоредба, могат да бъдат разделени в три

³⁰ Сравнителни данни от Докладите за състоянието на администрацията - Достъпът до информация - без общи модели, без координация и без контрол, Гергана Жулева, Информационен бюлетин на ПДИ, брой 7 (127), 2014 г., <http://bit.ly/124ксра>.

³¹ Статистика на получените отговори на електронни заявления, Граждански огум на актувната прозрачност 2014, ПДИ, <http://bit.ly/1y7mO2A>.

³² Пак там.

групи - проблеми с реда за подаване на заявления, проблеми с изисквания за по-ясна идентификация на заявителите, проблеми с потвърждаване на получаването на заявлението от административния орган.

3.1.1. Рег за подаване на заявления по електронен път

Член 24, ал. 2 от ЗДОИ оставя на всеки задължен субект сам да определи реда за обработване на електронни заявления. Този текст е непроменен от приемането на закона през 2000 г. По това време достъпът до Интернет не е бил толкова развит и вероятно това е мотивирало законодателя да остави известна степен оперативна самостоятелност на задължените субекти при практическото решаване на въпроса за приемането на заявления за достъп до обществена информация чрез Интернет. В практиката съществуват множество решения. Някои от тях обаче ограничават ненужно начините за подаване на заявление по електронен път и понякога водят до прикрити, понякога противозаконни ограничения на основното право на достъп до обществена информация. Така например Столична община приема заявления по електронен път единствено, ако са подадени чрез услугата „Виртуално геловодство“, въведени в определен вид електронна „бланка“, която оставя впечатлението, че изисква от заявителя да попълни различни и повече данни от изброените в член 25 от ЗДОИ три единствени реквизита (три имена, описание на информацията и адрес за кореспонденция). Не става ясно какво налага гражданите да не могат да използват собствената си електронна поща или собствена бланка, за да подадат заявление за достъп до информация до Столична община. Вместо да улесняват гражданите, подобни практики по-скоро увеличават ненужните формалности при търсенето на обществена информация.

Подобни впечатления се споделят от много редовни ползватели на правото на достъп до информация. От дискусията, която ПДИ проведе с журналисти, бе изведено общото предложение „процедурата по електронно подаване на заявления и предоставянето на информация по електронен път да бъде по-подробно уредена с цел уеднаквяване на практиките“³³.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на ЗДОИ, подложен на обществено обсъждане от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията³⁴ предвижда изменение на чл. 24, ал. 2, като заличава думите „при условията, определени от съответния орган“ и ги заменя с „на електронния адрес по чл. 15, ал. 1, т. 4“. От тази промяна произтичат две последствия.

³³ Предложения за промени в ЗДОИ от обществена дискусия с участието на журналисти на тема „Необходими ли са промени в законодателството за достъп до информация“, проведена на 03.06.2014 г. в Конферендна зала „София“ - City Hotel, гр. София в рамките на проект „Застъпническа кампания за цялостни промени в законодателството за достъп до информация“, <http://bit.ly/1B4B12s>.

³⁴ Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ), публикуван на 23.10.2014 г. на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/15DB0Wk>.

От една страна се отнема по-голямата свобода на ръководителите на органите сами да определят начина на получаване на заявления по електронен път. От друга страна, ясно е разписано задължението на всеки орган от системата на изпълнителната власт да посочи „електронен адрес“, на който да получава заявления за достъп до обществена информация. Накратко, ако пог „електронен адрес“ всички разбират „електронна поща“, това решение би довело до уеднаквяване на практиката в голяма степен и до ясни резултат, че всеки може да изпрати заявление от собствената си електронна поща в свободен текст, спазвайки единствено изискванията на член 25 от ЗДОИ.

Известни неясноти се пораждават в две посоки. От една страна понятието „електронен адрес“ няма определение в предлагания законопроект, а изглежда може да обхване както адрес на електронна поща, така и адрес на интернет страница. Тук рискът е отново да се създадат разнообразни практики на различните администрации или сега съществуващите да останат непроменени. Столична община например, няма да бъде принудена да промени процедурата си, тъй като секцията „Виртуално деловодство“ в интернет страницата ѝ представлява вид „електронен адрес“. Определение на „електронен адрес“, което подкрепя това тълкуване, е заложено в проекта на закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление³⁵: „Електронен адрес“ е идентифицируема чрез общоприет стандарт информационна система за получаване на електронни изявления“. На свой ред неудобство поражда фактът, че „електронни изявления“ не са предвидени в ЗДОИ. По-удачен вариант би бил този термин да бъде заменен от термина „електронна поща“ в текста на ЗДОИ.

От друга страна, член 15 обвързва единствено ръководителите на административни структури „в системата на изпълнителната власт“. Проектът на ЗИД на ЗДОИ е пропуснал да задължи другите субекти на закона (публичноправните организации, лицата финансирани от държавния бюджет или фондовете на ЕС и т.н.) да определят „електронен адрес“ за получаване на заявления за достъп до информация по електронен път. Това би могло да бъде използвано от някои, за да ограничават получаването на заявления по електронна поща.

Предложение: Всеки задължен субект по ЗДОИ да обяви на интернет страницата си адрес на електронна поща, на който приема заявления за предоставяне на достъп до обществена информация. Ако такъв адрес не е обявен, заявленията да бъдат считани за редовно приети на официалния адрес на електронна поща на субекта или, при липса на такъв, на всеки адрес на електронна поща, използван от субекта.

Когато задължените субекти определят реда за получаване на заявления по електронен път в своите вътрешни правила, те понякога добавят допълнителни спрямо чл. 25 от ЗДОИ изисквания, които рязко ограничават правото на достъп. Такъв

³⁵ Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление (ЗИД на ЗЕУ), подложен на обществено обсъждане от Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, публикуван на 20.10.2014 на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/1tvPHz6>.

е случаят с изискването за по-ясна идентификация на заявителя чрез полагането на електронен подпис.

3.1.2. Изискване за идентификация на заявителя чрез електронен подпис

Проучването на ПДИ³⁶ показва, че не са много институциите, изискващи електронен подпис при подаването на заявления за достъп до информация по електронен път. За 2014 г. те са 12 от 535 проучени, но някои от тях имат изключително важна роля в обществените отношения - Националната агенция за приходите, Агенцията по вписванията, Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, Областна администрация - Габрово.

Основният практически проблем с изискването е, че галеч не всеки гражданин разполага с електронен подпис. Притежаването му не е задължително за всеки, както притежаването на лични документи, а и такъв подпис трябва да се закупи. Електронният подпис е начин за удостоверяване на самоличността на заявителя и има значението на саморъчен подпис, според член 13 от Закона за електронния документ и електронния подпис. В същото време член 25 от ЗДОИ, който се явява и специален спрямо член 29 от Административнопроцесуалния кодекс, ясно определя реквизитите на едно заявление за достъп до обществена информация, от които изключва поставянето на подпис. Това положение е и логично производно на идеята, че ЗДОИ не прави разлика между различните заявители и техните цели. Обществената информация е достъпна за цялото общество.

Проектът на ЗИД на ЗДОИ предвижда допълнение на член 24, ал. 2, уреждащ подаването на заявления по електронен път, с второ изречение: „В тези случаи не се изисква подпис съгласно изискванията на Закона за електронния документ и електронния подпис“³⁷.

Това предложение изглежда решава проблема с изискването на електронен подпис, като замества нуждата от тълкуване на няколко правни разпоредби с изрично уреждане на въпроса в самия ЗДОИ.

По време на дискусиите, проведени от ПДИ около въпроса „Нужни ли са промени в ЗДОИ?“, на няколко пъти бе повдигнат проблемът за формалното доказване на моментите на получаване на заявления или отговори, от които започват да текат и съответните законови срокове. За да бъдат изчерпани проблемите на искането на достъп до обществена информация, тук ще разгледаме само получаването на заявленията, а получаването на отговора или информацията, ще оставим за по-късно.

³⁶ Граждански одит на активната прозрачност 2014, ПДИ, Резултати по индикатори, виж В.7. „Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път?“, <http://bit.ly/1z7exdi>.

³⁷ Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ), публикуван на 23.10.2014 на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/15DB0Wk>.

3.1.3. Потвърждаване на получаването

Без да разполага с доказателство за получаване или регистриране на заявлението си никой гражданин не може да изиска по съдебен ред уважаване на правото си на достъп до информация. Установяването на моментите на получаване и регистриране на заявлението за достъп до обществена информация има ключово значение за определянето на деня, от който тече 14-дневният срок за разглеждане по член 28 от ЗДОИ, както и следващите срокове за евентуално обжалване. При подаването на заявления на хартиен носител уведомяването за оставяне, т.нар. обратна разписка, или получаването на входящ номер от задължения субект, служи за утвърждаване на датата - начало на срока. Обратната разписка обаче няма еквивалент с подобно ниво на доверие и надеждност при размяната на писма по електронен път. А всяка администрация сама определя как да регистрира получените заявления по електронен път и дали да уведоми затова заявителите.

По принцип въпросите относно регистрацията на кореспонденцията и въобще документооборота в административните органи намират своите общи решения в процесуалното законодателство, извън конкретния закон, който урежда въпросите на материалното право, какъвто е ЗДОИ. Въпреки това, по време на общественото обсъждане, организирано от ПДИ, редица ползватели на закона предложиха различни решения за изрично уреждане на въпроса в ЗДОИ. Някои предложения са за изрично задължаване за ползване на конкретни технически стандарти за обмен по електронна поща и утвърждаване на получаване и изпращане³⁸. Тези стандарти обаче не дават напълно сигурно техническо решение³⁹, те биха били трудно приложими в практиките на всички задължени субекти и не представляват официални стандарти на Република България. Други предложения се фокусираха върху задължение за институциите при получаване на заявление по електронен път да връщат отговор, съдържащ входящия номер, под който е заведено заявлението⁴⁰. Подобно решение е залегнало в член 34 на Закона за електронното управление: „(1) След регистриране на постъпил в администрацията на административния орган входящ електронен документ се генерира и се изпраща потвърждение до заявителя за получаването му“.

Възможните решения са много, но тъй като проблемът за установяване на получаването на дадено електронно заявление е основно технически, най-добре е неговото решение да бъде също първо техническо. Такова решение би могло да бъде създаване на обща интернет платформа за подаване на заявления и получаване на отговори по тях, която да действа не изключвайки другите пътища за търсене и предоста-

³⁸ Предложение за използване на протокола *Simple mail transfer protocol (SMTP)*, Становища от Георги Шумаков, получени на електронната поща на ПДИ на 19.08.2014.

³⁹ По мнението на Антон Стойчев, Общество.бг, <http://bit.ly/1vvmUeD>

⁴⁰ Предложение на Александър Дунчев, ВВФ, направено по време на обществена дискусия с участието на представители на НПО, неформални граждански групи и граждани на тема „Необходими ли са промени в законодателството за достъп до информация“, проведена на 04.07.2014 г. в Конферендна зала „София“ - City Hotel, гр. София в рамките на проект „Застъпническа кампания за цялостни промени в законодателството за достъп до информация“, <http://bit.ly/1FHgyuM>

вяне на достъп до обществена информация, а успоредно, в допълнение на тях. Тази платформа, като един вид посредник между заявителя и отделните администрации, ще предоставя сигурно и точно установяване на моментите на изпращане и получаване на писмата по електронен път. Подобни платформи функционират успешно в Европа и по света⁴¹. „Питайги.бг“⁴² е проектът на неправителствената организация Общество.бг, подкрепен от ПДИ за създаването на такава незагължителна платформа за България.

Предложение: Предвиждането в ЗДОИ на допълнителната възможност за заявителите да използват такава обща интернет платформа би донесло и нормативното решение на проблемите с угодостояване на получаването на електронни заявления.

Разискваните дотук решения биха довели до по-голяма степен на уеднаквяване на практиките по приемане на заявления за достъп до обществена информация по електронен път. На свой ред това би повишило доверието на гражданите в надеждността на тази процедура и оттам би повишило нейното използване за сметка на по-ангажиращата процедура чрез размяна на кореспонденция на хартия. За да бъде максимално улеснена и работата на администрацията обаче, нужно е да се обърне внимание на трудностите по предоставянето на обществена информация по електронен път.

3.2. Предоставяне на обществена информация по електронен път

Служителите от администрациите и другите задължени субекти, които отговарят на заявления за достъп до обществена информация по електронен път, се натъкват на няколко проблема при работата си - изпращането по електронен път на решението на органа, уреждане на заплащането на дължимите разходи, формата на достъп до информацията и начинът на доказване на получаването.

3.2.1. Изпращането по електронен път на решението за предоставяне на достъп или отказ

След като получи редовно заявление за достъп до информация, ръководителят на административната структура или задължения субект трябва в срок да се произнесе с решение и да уведоми писмено заявителя за него според член 28, ал. 2 от ЗДОИ. Как това да бъде направено единствено по електронен път? Проблемът изглежда не особено важен и без сериозни последици, но все пак поражда тревоги. За това свидетелства разнородната практика по решаването му, като например решението да бъде изпращано само по обикновена поща с обратна разписка, или успоредно по електронен път и по обикновена поща с обратна разписка, или изобщо

⁴¹ Два примера са <https://www.whatdotheyknow.com/> за Обединеното кралство и <http://www.asktheeu.org/> за Европейския съюз.

⁴² Фондация Общество точка бг, <http://bit.ly/1zHyR4W>

да не бъде изпращано и т.н.⁴³. Решението по чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ е индивидуален административен акт, който сам по себе си поражда последствия в правния рег.

Проектът на закон за изменение и допълнение на ЗДОИ предлага частично решение на въпроса като в член 34, ал. 3 от ЗДОИ освен възможностите за връчване на решението срещу подпис на заявителя или по пощата с обратна разписка, добавя вариантът решението да се изпраща по електронен път, когато заявителят е поискал достъпът да му бъде предоставен по електронен път и е посочил адрес на електронна поща⁴⁴. Този подход е частичен, тъй като засяга единствено решенията за предоставяне на достъп до обществена информация. Проектът на ЗИД на ЗДОИ не предлага изменение на член 39, който предвижда: „Решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка“. В така предложеното положение неясна остава съдбата на решенията за предоставяне на частичен достъп, които в същото време постановяват и частичен отказ. Изглежда тяхното предоставяне на заявителите ще трябва да продължи да бъде извършвано срещу подпис или по обикновена поща с обратна разписка. Така ще бъде гарантирана пълна защита на правата на заявителите в случай на колизия между член 34, ал. 3, и член 39. В същото време нищо не пречи на задължените субекти да изпращат тези решения успоредно - и по електронен път. В крайна сметка предложената реформа е практически без сериозни последствия, тъй като решенията за отказ или за частичен отказ, т.е. по-често обжалваните актове, ще трябва да продължат да бъдат връчвани и по традиционния начин.

3.2.2. Формата за предоставяне на достъп до обществена информация по Интернет

Като че ли досега най-големият препъникамък при предоставянето на обществена информация по Интернет е била формата на достъп по член 26 от ЗДОИ, под която това трябва да се случи. Някои задължени субекти са използвали аргумента, че тъй като законът не предвижда формата на достъп на предоставяне чрез електронна поща, те не биха могли да предоставят информация по този начин. ПДИ неведнъж е критикувала подобни незаконосъобразни тълкувания^{45, 46}, а съдебната практика ясно е посочвала, че електронната поща се включва в понятието

⁴³ За разнообразните практики в доклада Състоянието на достъпа до информация в България 2013, Програма Достъп до информация, София, 2014, стр. 42, <http://bit.ly/1CoJ4cf>

⁴⁴ Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ), публикуван на 23.10.2014 на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/15DB0Wk>

⁴⁵ Становище на Програма Достъп до Информация от 2013, публикувано на <http://bit.ly/1uRIRUS>

⁴⁶ Фани Давидова, Отказът да се предостави информация по електронна поща е незаконосъобразен, Информационен бюлетин на ПДИ, брой 2 (122), 2014 г., <http://bit.ly/1zDLnCt>

„технически носител“ от член 26, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ⁴⁷. Въпреки това за непознатия гражданин, който също трябва да прилага закона, неяснотата в текста остава, още повече че и понятието „технически носител“ няма определение в самия закон. От сега действащия текст наистина не е лесно разбираемо, че понятието „технически носител“ играе двойната роля на формата, под която се представя самата информация (цифрова, аудио или друг) и на начинът на пренос, по който тя достига до заявителя (пратена по обикновена поща, връчена лично или пратена по електронна поща).

Проектът на Закон за изменение и допълнение на ЗДОИ⁴⁸ предлага решение на този проблем в две стъпки. Първо, заличава делението между копия на хартиен и технически носител (от чл. 26, ал. 1, т. 3 и т. 4) и го замества с общото понятие „копия на материален носител“ в чл. 26, ал. 1, т. 3. Определението, предложено за „материален носител“ в Допълнителните разпоредби на закона, е максимално широко и ясно е оставено неизчерпателно, за да включи и евентуални бъдещи видове носители: „Материален носител“ е всеки хартиен, технически, магнитен, електронен или друг носител, независимо от вида на записаното съдържание - текст, план, карта, фотография, аудио, визуално или аудио-визуално изображение, файл и други подобни“. По този начин се постига целта на член 2, ал. 2 от ЗДОИ за възможност за достъп до всяка обществена информация, независимо от вида на нейния носител.

На второ място, в нова точка 4 от чл. 26, ал. 1, проектозаконът добавя „копия, предоставени по електронен път, или интернет адрес, където се съхраняват данните“. Тази част от разпоредбата отразява начините на пренос по Интернет на информацията до заявителя. Текстът остава извън съмнение, че обществена информация може законосъобразно да бъде предоставяна по електронна поща, или чрез друг интернет посредник, като например услуги за временно складиране за големи по обем файлове.

Решението, предложено от проекта на ЗИД на ЗДОИ, от една страна с изричните си разпоредби изчиства сега съществуващите неясноти в чл. 26, ал. 1 и от друга - разделя логически ролята на носителя от начина на пренос. Вследствие, текстът на закона би трябвало да премахне пречките, създадени в член 26, при предоставянето на обществена информация чрез Интернет.

⁴⁷ Виж напр. Решение 512/15.01.2014 г. на Върховния административен съд, Седмо отделение, по адм. дело 6659/2013 г., съдия-докладчик Соня Янкулова: „Електронната поща е метод за обмен на цифрови съобщения през Интернет (или други компютърни мрежи). Следователно тя, за целите на Закона за достъп до обществена информация, както правилно приел съдът, също е технически носител, тъй като е способ за пренасяне на информация в електронен вид до заявителя, т.е. способ (форма, по изрази на закона) за нейното получаване от заявителя в копие, различно от хартиеното.“

⁴⁸ Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ), публикуван на 23.10.2014 на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/15DB0Wk>

Някои други трудности при предоставянето на информация по електронен път се срещат при съпътстващото заплащане на разходите, когато то се налага.

3.2.3. Заплащане

Самата обществена информация е безплатна (член 20, ал. 1 от ЗДОИ), защото правото на достъп е основно право, а и така или иначе събирането и създаването на обществена информация вече е заплатено от гържавния бюджет, т.е. от данъците на гражданите. При нужда се заплаща единствено прехвърлянето на обществената информация на даден носител и самия носител, без печалба (член 20, ал. 2 от ЗДОИ). Това заплащане, ако се налага, трябва да се извърши преди заявителят да получи търсената информация (член 35, ал. 1 от ЗДОИ). Сега действащата заповед на министъра на финансите⁴⁹, която определя нормативите за разходи, отмени заплащането за 1 МБ информация, което въвеждаше предишната⁵⁰. Иначе казано, предоставянето на информация по Интернет би трябвало да е безплатно. Въпреки това заплащане продължава да бъде изисквано в различни случаи⁵¹. Какви са евентуалните разходи по предоставянето на информация по електронен път?

В обсъждането с гържавни служители, отговарящи по ЗДОИ, проведено от ПДИ⁵², бе изтъкнат като основен проблем заплащането за предоставяне на писмена справка по електронен път. Тази тема бе засегната и на дискусията с журналисти, където бе предложено законът да посочи ясни критерии, по които се изработват писмените справки и да се уеднаквят практиките по изчисляване на разходите по тях⁵³. Също така бе предложено изрично да се впише в закона, че при оформянето на разходите за предоставяне на обществена информация, данък добавена стойност да не се начислява⁵⁴. Друг проблем, споделен от много журналисти, бе липсата на възможност за пряко плащане на определените разходи от разстояние и без (понякога в пъти по-скъпите) такси за банкови преводи. Бе предложено да се обмисли възможност за заплащане на разходите по предоставяне на обществена информация чрез някои от интернет посредниците за плащане на (например) битови сметки, чиито съответни такси са далеч по-ниски от тези за банков превод.

Видима нужда от по-ясно уреждане на условията около заплащането на разходи за предоставяне на обществена информация и по електронен път има. Но кой нормативен инструмент би бил най-подходящ за това? Конкретно нормативите за

⁴⁹ Заповед № ЗМФ-1472 от 29 ноември 2011 г. на министъра на финансите, обн. ДВ, брой 98 от 13 декември 2011 г.

⁵⁰ Заповед № 10 на министъра на финансите, обн., ДВ, бр. 7 от 23.01.2001 г. (отм.)

⁵¹ Пример от опита на ПДИ - Състоянието на достъпа до информация в България 2013, Програма Достъп до информация, София, 2014, стр. 43, <http://bit.ly/1CoJ4cf>

⁵² Обществена дискусия с участието на служители, отговорни за предоставянето на информация по реда на ЗДОИ на тема „Необходими ли са промени в законодателството за достъп до информация“, проведена на 14.10.2014 г. в Конферендна зала „София“ - City Hotel, гр. София в рамките на проект „Застъпническа кампания за цялостни промени в законодателството за достъп до информация“, <http://bit.ly/1v2OKi0>

⁵³ Предложения на Илия Вълков, Радио Дарик, дискусия с журналисти, цитирана по-горе.

⁵⁴ Предложение на Илия Вълков, Радио Дарик, дискусия с журналисти, цитирана по-горе.

разходи по препратка от член 20, ал. 2 от ЗДОИ се уреждат с подзаконов нормативен акт на министъра на финансите. Участници в цитираните дискусии желаеха промените да бъдат вписани в закона, което вероятно би довело до по-високо ниво на защита. Въпреки това, като специализиран орган министърът на финансите изглежда по-добре поставен по отношение на изясняване на методиката за определяне на нормативите за разходите. Изглежда има нужда от една по-подробна и добре аргументирана заповед за определяне на нормативите за разходите по предоставяне на достъп до информация. Тя трябва да предвиди изрично и поясни условията относно заплащането за писмена справка, предоставена по електронен път. Тази заповед трябва също да даде възможности за разнообразяване и улесняване на методите за плащане. С цел избягване на високите такси за превод, би трябвало да бъде предвидено плащане чрез небанкови интернет посредници и други подобни решения.

В отношенията по предоставяне на информация по електронен път след заплащането идва и последният хронологично поставящ се въпрос - този за доказателството кога и как задълженият по ЗДОИ субект е предоставил искания достъп.

3.2.4. Доказване на получаването на исканата информация

Как администрацията да докаже, че е изпълнила задължението си по ЗДОИ и е предоставила обществената информация по електронен път? Този проблем бе споделен от гържавни служители на дискусиата с тях, организирана от ПДИ⁵⁵. В практиката обаче се наблюдават множество решения⁵⁶, които не винаги са задоволителни и за заявителя, и за отговарящия задължен субект. В момента въпросът се урежда от член 35, ал. 2 на ЗДОИ, който изисква съставянето и подписването от заявителя и от съответния служител на протокол при предоставянето на информацията. Често служителите изискват заявителя да подпише протокола преди да му дадат търсената информация, което води до положението, че заявителят подписва, че е получил нещо, което още не е видял. Когато тази процедура трябва да бъде извършена и по Интернет, настъпват допълнителни усложнения.

Проектът на ЗИД на ЗДОИ⁵⁷ предлага частично решение на проблема, което улеснява заявителите. Въвежда се нова ал. 3 от чл. 35, която трябва да се прилага алтернативно на предходната разпоредба (чл. 35, ал. 2). В резултат, при предоставяне на

⁵⁵ Обществена дискусия с участието на служители от гържавната администрация, отговорни за предоставянето на информация по процедурите на ЗДОИ, на тема „Необходими ли са промени в законодателството за достъп до информация“, проведена на 14 октомври 2014г., цитирана по-горе.

⁵⁶ Няколко примера в доклада Състоянието на достъпа до информация в България 2013, Програма Достъп до информация, София, 2014, стр. 43, <http://bit.ly/1CoJ4cf>

⁵⁷ Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ), публикуван на 23.10.2014 на Портала за обществени консултации, <http://bit.ly/15DB0Wk>

обществена информация по Интернет изискването за съставяне на протокол се премахва. Заявителят, ако изрично го е избрал, ще получава търсената информация на електронната си поща или чрез интернет услуга за временно складиране за големи по обем файлове, с което ще се завършва процедурата по закона. Единствената гаранция за задължения субект е предвидена в новата ал. 4 от чл. 35 : „Ако заявителят е променил адреса на електронната поща, без да е уведомил органа или е посочил неверен или несъществуващ адрес, информацията се смята за получена от датата на изпращането ѝ“. От гледна точка на доказването датата на изпълнение на задължението се счита тази, на която заявителя получи търсената обществена информация. При предоставянето на достъп лично и на място съставеният и подписан протокол удостоверява въпросната дата. А удостоверяването на датата е важно за определяне на началото на срока за обжалване в съда и други законови срокове. При така предложеното решение единствената гаранция за удостоверяването на тази дата от страна на задължения по ЗДОИ субект е в хипотезата, ако заявителят е посочил неверен или несъществуващ адрес (предложения чл. 35, ал. 4). Във всички останали случаи администрацията няма да има сигурен начин за удостоверяване на тази дата. Истина е, че този проблем не изглежда като зареден с висок риск. Подобна липса на уреждане има и в Регламент № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, но от практиката няма данни за особени спорове, произтекли от това. Въпреки това, в българската административна култура се наблюдава особен формализъм и внимание към детайлите на формата. Разискването на въпроса не е без интерес.

Едно от възможните решения е предвиждането в ЗДОИ на допълнителна възможност за заявителите и задължените субекти да използват обща интернет платформа (вж. стр. 27).

4

**Ограничения на правото
на достъп до информация****4.1. Регламентация на ограниченията на правото
на достъп до обществена информация,
съдържаща се в международните стандарти**

Основанията, на които е допустимо да бъде ограничено правото на всеки да получава и разпространява информация, в това число такава, която е съхранявана от държавните органи, са изброени в чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека⁵⁸, чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права⁵⁹, чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ)⁶⁰.

В сферата на достъпа до информация за околната среда, чиято регламентация предшества исторически тази на достъпа до официални документи, ограниченията и подходът към тях са посочени в Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда⁶¹.

Аналогична е уредбата в Директива 2003/4/ЕО.

По-подробна регламентация на материята относно ограниченията на достъпа до информация се съдържа в Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи. Такава е налична и в Регламент 1049/2001 г., приложим относно правото на достъп до официални документи, съхранявани от институциите на Европейския съюз.

Приложими към ограничението на достъпа до информация, свързано със защитата на личните данни, са Конвенция № 108 на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизирана обработка на лични данни, Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни и Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни. Защитата на личните данни е призната за основно право в рамките на Съвета на Европа и Европейския съюз. Балансът между двете права е предмет

⁵⁸ Приета от Парламентарната асамблея на ООН на 10 декември 1948 г.

⁵⁹ Приет на 16 декември 1966 г., в сила от 23 май 1976 г., обнародван в ДВ, бр. 43 от 28 май 1976 г.

⁶⁰ За ЕКПЧ това може да се заключи въз основа на две решения на ЕСПЧ от 2008 г.

⁶¹ Приета през 1998 г. в Орхус, Дания, известна и под названието Орхуска конвенция. Ратифицирана със закон, обн. ДВ, бр. 91 от 2003 г., текстът е обнародван в ДВ, бр.33 от 2004 г. (известна под названието Орхуска конвенция).

на практиката на Съда на Европейския съюз, както и на тази на Европейския съд по правата на човека.

4.2. Съдържание на изискванията по отношение на ограниченията на достъпа до информация, съгласно международните стандарти

Според чл. 10, пар. 2 от Европейската конвенция за правата на човека⁶², ограниченията на правото на всеки да получава и разпространява информация могат да се прилагат само ако са налице три едновременно налични условия.

Ограниченията трябва да са:

- изрично посочени в закон;
- пропорционални на целта да се защитят един или повече от изброените интереси;
- необходими в демократичното общество.

Тези условия за приложимост на ограниченията се обозначават като „троен тест“, приложението на който в конкретните случаи е детайлизирано в практиката на Европейския съд по правата на човека.

Уредбата на ограниченията е допълнително развита по отношение на правото на достъп до официални документи в Конвенцията за достъп до официални документи, която е най-подробният в това отношение международен документ. Според чл. 3, пар. 1 от Конвенцията:

Всяка държава-членка може да ограничи правото на достъп до официални документи. Ограниченията трябва да бъдат изброени точно в закон, да бъдат необходими в демократичното общество и да бъдат пропорционални на целта да се защитят посочените в конвенцията интереси⁶³.

Същевременно, в допълнение към стандартния „троен тест“, в Конвенцията се съдържат още допълнителни изисквания, които водят до повече гаранции за ограничителното прилагане на основанията за отказ на информация. Първото от

⁶² Тези условия се прилагат спрямо ограниченията на правото да се получава и разпространява информация, гарантирано с чл. 10 от ЕКПЧ. Идентичен „троен тест“ е предвиден и в чл. 8, пар. 2 от ЕКПЧ по отношение ограниченията на правото на зачитане на личния и семейния живот. Конвенцията е ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г., обн. в ДВ, бр. 66 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.

⁶³ Тройният тест е предвиден и в Регламент (ЕО) № 1049 от 2001 г. на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, както и в Конвенцията за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда.

тях е известно като „тест за вреда“ (чл.3, пар.2, т.2, хипотеза първа от Конвенцията)⁶⁴. Второто е „балансът на интереси“. Той се награвжда над „тест за вреда“, като дори при настъпване на вреди за защитените интереси информацията (официалните документи) подлежи на предоставяне, когато *съществува надделяващ обществен интерес от нейното разкриване*⁶⁵. Третото изискване е държавите-членки да определят максимален срок на приложимост на ограниченията⁶⁶.

4.2.1. Тестовете за вреда и надделяващ обществен интерес - способности за въвеждане

В Обяснителния меморандум към Конвенцията е дадено по-подробно изложение по отношение на различните ѝ разпоредби, в това число относно прилагането на тестовете за вреда и надделяващ обществен интерес. Приема се, че те могат да бъдат прилагани за всеки отделен случай, а може и законодателно да се въведат презумпции. Така например в пар. 38 от Обяснителния меморандум се приема, че: *...Законодателството например може да постави различни изисквания за това как да се прилага тестът за вреда. Тези изисквания могат да приемат формата на презумпция за или против предоставянето на искания документ*⁶⁷.

Подобен подход е разбираем, тъй като подобни презумпции съответстват на евентуални житейски презумпции. Логично е да не очакваме презумпция за откритост на един план за действие във военновременни условия, за разлика от един договор за консултиране на реформата в даден сектор на държавно управление⁶⁸. Законодателното въвеждане на презумпция против предоставянето на искания документ може да бъде във формата на законодателно предвиждане на срокове на защита на информацията. По този въпрос в Обяснителния меморандум се посочва: *Резултатът от прилагането на „тест за вреда“ е пряко свързан с изтичането на времето. За някои ограничения определени събития директно водят до преустановяване на това ограничение. В други случаи с изтичането на време може да намалее вредата от предоставяне на информацията*⁶⁹.

Следователно определянето на законови срокове за приложимост на защитата чрез ограничения на достъпа до информация се основава на допускането, че в момента

⁶⁴ Типичен пример за въвеждането на това изискване в българското законодателство е чл.25 от Закона за защита на класифицираната информация, според който дадена информация се класифицира като държавна тайна, само ако от разкриването ѝ би произтекла вреда за защитените интереси.

⁶⁵ Конвенция за достъп до официални документи, чл.3, пар.2, хипотеза 2.

⁶⁶ Тестовете за вреда и баланс на интереси са предвидени и в Орхуската конвенция, както и в Регламент 1049/2001 г.

⁶⁷ Цит. място.

⁶⁸ Договорът между Министерството на финансите и британската фирма „Краун Ейджънтс“ за консултиране на реформата в митниците бе класифициран като държавна тайна и достъпът до него - отказан през 2002 г. След отмяната на отказите за предоставянето му документът бе декласифициран и текстът му - публикуван в интернет страницата на министерството.

⁶⁹ Пак там, пар. 39.

на определянето на дадена информация като ограничена за достъп тя е най-чувствителна, докато с времето чувствителността намалява, а с нея следва да отпадне и защитата чрез ограничаване на достъпа.

4.3. Ограниченията на достъпа до информация съгласно българското законодателство

В една или друга степен, посочените изисквания на международните стандарти по отношение на ограниченията са въведени в българското законодателство относно достъпа до обществена информация. С Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1 от 1996 г. Конституционният съд е приел тълкуване на чл.41, ал.1 от Конституцията, според което „правото е принцип, а ограничаването му е изключение от принципа“, като изключенията се прилагат „ограничително и само за защитата на конкуриращ интерес“.

Изискването, според което ограничение на правото на достъп до обществена информация може да бъде въведено само със закон, е изведено в цитираното решение на Конституционния съд и е изрично предвидено с чл.7, ал.1 от ЗДОИ.

Защитените интереси са изброени както в чл.41, ал.1, изр.2 от Конституцията, така и в чл.5 от ЗДОИ. В тези разпоредби се следва изброяването в чл.19 от МПГПП, поради което са доста общо формулирани. По-конкретно изброяване на основанията за ограничаване на правото на достъп до обществена информация е включено в чл.37, ал.1 от ЗДОИ. Те обаче не са детайлно конкретизирани, като например в чл.37, ал.1, т.2 е посочена хипотезата, в която „достъпът засяга интересите на трето лице“, а в чл.37, ал.1, т.1 - „класифицирана или друга защитена от закон тайна“. Заг хипотезата „защита на интересите на трето лице“ се крият всъщност две отделни основания за ограничение на правото на достъп до информация - защита на личната сфера и защита на търговската тайна. Това разбиране е прието в съдебната практика, но не е достатъчно отчетливо и ясно във формулировката на законовата разпоредба.

В Конвенцията за достъп до официални документи, Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда и Регламент № 1049/2001 г. и Директива 2003/4/ЕО, търговската тайна и защитата на личната сфера са отделно изброени като ограничения на правото на достъп до информация. Поставя се въпросът не е ли препоръчително така да бъдат изброени и в чл.37 от ЗДОИ⁷⁰.

⁷⁰ Подобен подход наблюдаваме в изброяването на чл.20, ал.2 от Закона за опазване на околната среда.

4.3.1. Приложимост на „баланса на интереси“ спрямо отделните ограничения

Тестът за баланс на интереси е въведен в ЗДОИ чрез правния институт на т.нар. „надделяващ обществен интерес“. Последният се прилага към различни ограничения - „търговската тайна“ - чл.17, ал.2 in fine от ЗДОИ, „мнения, становища, препоръки от или за органа“ - чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ, „текущи преговори“ - чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ, „засягане на интересите на физически лица“ - чл.31, ал.5 и чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ.

Стои въпросът приложима ли е проверката за „надделяващ обществен интерес“ по отношение на ограничения, които не са изрично посочени в ЗДОИ, като към т.нар. „професионална тайна“⁷¹. Тя се съдържа в израза „друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон“, употребен в чл.37, чл.1, т.1, хипотеза втора от ЗДОИ. Ако се приеме, че е въведена с цел защитата на трети засегнати лица, тогава тестът е приложим. Подобен въпрос стои в случаите на т.нар. „служебна тайна“. Последната е вид класифицирана информация и е предвидена като ограничение в чл.37, ал.1, т.1, хипотеза първа. Същевременно, съгласно определението ѝ в чл.26, ал.1 от ЗЗКИ това е информация, нерегламентираният достъп до която би увредил гържавен или друг правнозащитим интерес. Доколкото това може да е интерес на трето засегнато лице, стои въпросът за приложимостта на теста за „надделяващ обществен интерес“.

В съдебната практика е прието тълкуване на закона, според което наличието на специална уредба на „данъчната и осигурителна тайна“ в Данъчноосигурителния процесуален кодекс (ДОПК) не изключва приложението на ЗДОИ и необходимостта да се прецени наличието на надделяващ обществен интерес съгласно чл.31, ал.5 от ЗДОИ. Това е така, тъй като съгласно чл.74, ал.2 от ДОПК данни, представляващи данъчна и осигурителна информация, се предоставят с писмено съгласие на лицето, което кореспондира на правилото на чл. 31, ал. 1 и 2 от ЗДОИ, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ. При това положение стои и въпросът за случаите, в които такова съгласие не е необходимо, които обхващат и „надделяващия обществен интерес“, съгласно чл.31, ал.5 от ЗДОИ⁷².

В полза на уеднаквяването и предвидимостта на прилагането на закона е уачно да се даде отговор на тези поставени въпроси по законодателен път или в съдебната практика.

⁷¹ Въпросът бе поставен през 2014 г., когато Българската народна банка се позова на „професионална тайна“ за да обоснове, че защитата ѝ е абсолютна и информацията не подлежи на предоставяне при никакви условия.

⁷² Решение № 2045/16.02.2010 г. по а.г. № 9995/2009 г. на ВАС, немо отделение.

4.3.2. Степен на приложимост на „баланса на интереси“ спрямо отделните ограничения

В § 1 от Допълнителната разпоредба на ЗДОИ са формулирани две големи групи категории случаи, в които е налице надделяващ обществен интерес. Едната е регламентирана в § 6 от ДР на ЗДОИ и тези категории случаи са приложими за ограниченията, свързани със защитата на мнения, становища и предложения по даден въпрос⁷³ и преговори⁷⁴, както със защитата на интересите на трето лице, което не е търговец⁷⁵. С тази разпоредба са предвидени четири категории, при които е приложим тестът за надделяващ обществен интерес. Нормата на § 5 от ДР на ЗДОИ се прилага за случаите на търговска тайна, като в нея са формулирани повече категории случаи.

Така се оказва, че при търговската тайна обхватът на случаите, в които следва да се прилага проверката за надделяващ обществен интерес, е по-широк от този при останалите ограничения. Това различие обаче не се дължи на законодателен замисъл или естеството на съответните ограничения. Така например едва ли има разумна причина подготвителните документи да не се разкриват при надделяващ обществен интерес в случаите на текуща дискусия. Наличието на такава дискусия обаче е основание за прилагане на надделяващ обществен интерес спрямо търговска тайна, но не и спрямо подготвителни документи, тъй като в § 6 от ДР на ЗДОИ то не е предвидено. Същевременно именно представените становища и консултации в хода на текуща дискусия по законопроект, проект за подзаконов нормативен акт или за общ административен акт, е редно да са в максимална степен общественодостъпни.

Категорично е несъответно на международните стандарти законодателното разрешение, според което класифицираната информация не подлежи на преценка за надделяващ обществен интерес. Изводът, че това е така, следва от формулировката на чл.37, ал.1, т.1 от ЗДОИ, където такава преценка е изключена. В случаите на държавна тайна защитата е на интерес, различен от засягане на трето лице, поради което няма да е приложима т.2 от същата разпоредба, която предвижда преценка за надделяващ обществен интерес. Международните стандарти обаче не предвиждат изключения от прилагането на теста за надделяващ обществен интерес.

По отношение на класифицираната като държавна тайна информация, общо място в международните стандарти и законната регламентация в демократичните системи е включването на изрична разпоредба, според която не се допуска класифициране на информация, която разкрива нарушения на човешки права и хуманитарното право, престъпления⁷⁶. Следва да се предвиди също така преценка за баланс на интереси, когато информацията е от значение за обществения дебат,

⁷³ Чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ.

⁷⁴ Чл.13, ал.2, т.2 от ЗДОИ.

⁷⁵ Чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ.

⁷⁶ Срв. Резолюция 1954 (2013) на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, т. 9.6.

увеличава отчетността относно разходване на публични средства, има значение за общественото здраве и безопасност⁷⁷.

Противоречиво тълкуване се среща в практиката по въпроса за избрания способ за осъществяване на баланс на интереси при защитата на личната сфера на гражданите. Въпросът е изяснен на конституционно ниво, като с Решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.г. № 14/2011 г. Конституционният съд прие, че защитата на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности или извършващи публични дейности, поначало е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани. Мотивирайки се за това становище, Конституционният съд се позовава на РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г., според което държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица. Тази практика е възприета и от Върховния административен съд в решенията по спорове по ЗДОИ.

В други законодателства е приет подход, при който в Закона за достъп до информация е предвидено изброяване на лицата, заемащи публични длъжности. У нас такава изброяване е предвидено в поне три закона с различен обхват на служителите - Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към държавна сигурност и разузнавателните служби на българската народна армия и Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности. В ЗДОИ няма изрично препращане към обхвата на тези лица, което оставя възможности за развиване на съдебната практика спрямо спецификата на случаите.

4.3.3. Приложимост на теста за вреда и крайни срокове спрямо отделните ограничения

В ЗДОИ липсва обща разпоредба относно приложимостта на теста за вреда или разпоредба, от която да става ясно спрямо кои ограничения той се прилага. Анализът на отделните норми, регламентиращи дадени ограничения показва, че тестът се прилага по отношение на класифицираната като държавна или служебна тайна информация⁷⁸, търговската тайна, защитата на становища, мнения и препоръки от или за органа, преговорите, търговската тайна, както и защитата на интересите на третото лице. Това означава, че практически тестът за вреда е приложим по отношение на всички ограничения.

⁷⁷ Пак там, т.9.5.

⁷⁸ Тестът се осъществява към момента на класифицирането на информацията, съгласно чл.25 и чл.26 от ЗЗКИ.

От значение е моментът, към който се прилага тестът за вредата. Според едни законодателни решения той се прилага към момента на създаване на информацията/документа, според други - към момента на получаване на заявление за достъп до информация, а според трети - и в двата момента. В това отношение според ЗДОИ преценка трябва да се прави към момента на получено заявление по отношение на всички ограничения с изключение на свързаните със защита на държавна или служебна тайна. Уместно е да се обсъди въпросът за необходимостта от въвеждане на правомощие за тест за вреда и към момента на разглеждане на заявление за достъп.

Не стои по същия начин въпросът с въвеждането на срок за защита на дадения интерес. Срокове на действие на ограничението са предвидени по отношение на държавната тайна, служебната тайна, защитата на становища, мнения и предложения от или за органа, преговори. Без яснота по отношение на срока за защита на информацията са ограниченията, свързани със защитата на търговската тайна и на личните данни в документите, съдържащи обществена информация. Заслужава обсъждане въпросът дали и при какви обстоятелства е допустимо да бъде предвиден такъв срок и по отношение на тях.

5

**Санкции по ЗДОИ - проблеми
и възможности
за отстраняването им**

Административно наказателните разпоредби по ЗДОИ са регламентирани в чл.42 и 43 от закона. Действащата правна уредба обхваща четири основни административни нарушения, за които е предвидено налагане на административно наказание глоба - за физическите лица и имуществена санкция - за нарушение, извършено от юридическо лице:

чл.42 (1) Длъжностно лице, което без уважителна причина не се произнесе в срок по заявление за достъп до информация, ако не подлежи на по-тежко наказание се наказва с глоба от 50 до 100лв;

(2) Длъжностно лице, което не изпълни предписание на съда да предостави достъп до искана обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 200 до 2000лв;

(3) За неизпълнение на задълженията по чл. 31 ал. 3 се налага глоба от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция от 100 до 200 лв. за юридическите лица;

(4) За непредоставяне на достъп до обществена информация от субектите по чл.3 ал.2 им се налага имуществена санкция от 100 до 200 лв.

**5.1. Проблеми, произтичащи
от съществуващата уредба****5.1.1. Налагане на глобата**

Санкции по ЗДОИ не се налагат през годините, което показва, че съществуващият модел не работи. До този извод водят както наблюденията на административните практики по прилагане на ЗДОИ, които следим постоянно, така и публикуваните данни в ежегодните доклади за състоянието на администрацията, изготвени от МС на базата на обобщени данни, получени за съответната година. Единствено в Доклада за състоянието на администрацията за 2013 г. за пръв път е посочен случай на налагане на административно наказание за неизпълнение на задължение по ЗДОИ⁷⁹. Една от основните причини за това е в начина, по който е разрешен въпросът с административно наказващия орган. По реда на чл.43 от ЗДОИ санкциите подлежат на налагане или от съответния орган на власт, или от Министерството на

⁷⁹ „През отчетната година има 1 регистрирано нарушение и 1 наложено наказание на длъжностни лица по ЗДОИ в Областна дирекция „Земеделие“ - Кюстендил“ - Доклад за състоянието на администрацията, 2013

правосъдието в случаите, в които нарушението на ЗДОИ е осъществено от задължен субект, който не е в системата на гържавната власт - например т.нар публичноправни субекти. Същевременно съгласно разпоредбата на чл. 28 ал. 2 от закона решенията по постъпилите в институцията заявления се вземат от органите или от изрично определени от тях лица. На практика в случаите, в които ръководителят на съответната институция не е определил груг служител, който да има право да взема тези решения, а сам прави това, се оказва, че в случай на нарушение той трябва да наказва сам себе си.

Проблематичен е и въпросът, касаещ установяването на нарушенията по ЗДОИ - съгласно разпоредбата на чл.43 нарушенията по закона се установяват от длъжностните лица, определени от министъра на правосъдието в случаите по чл.3, ал.2 или от съответния орган на власт в останалите случаи. Това означава, че и на този етап от административно наказателното производство е възможно да има идентичност между лицето, извършило нарушението и лицето, което трябва да установи наличието на такова.

За съпоставка при защитата на личните данни въпросът е решен по следния модел. В Закона за защита на личните данни, както установяването на нарушенията, така и налагането на наказанията става от Комисията за защита на личните данни. Установяването на нарушението - от член на комисията, а налагането на наказанието - от председателя на КЗЛД. Наблюдението на практиките по налагане на санкции за нарушения на защитата на лични данни показва ефективността на този модел - ежегодно се налагат стотици глоби за нарушения, извършени от администратори на лични данни⁸⁰.

Не са известни до момента и санкции, наложени от Министерство на правосъдието на задължени субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ.

Наблюдението на съществуващите практики показва, че инспекторатите към министерствата също не са особено активни в осъществяването на контрол за изпълнението на ЗДОИ. Известно е, че инспекторатите имат общи функции по контрол върху изпълнението на законодателството от администрацията в министерствата, които включват и ЗДОИ, но в действителност тези функции остават нереализирани.

Въз основа на горното може да се твърди, че системата, при която съответният орган на власт е компетентен да налага административни наказания за неизпълнение на ЗДОИ в рамките на ръководената от него самия администрация, не е уместна. Като цяло липсата на единен орган, който да следи за изпълнението на ЗДОИ, на който да се вменени и санкционни функции, се отразява неблагоприятно върху съществуващата административна практика по налагане на наказанията.

⁸⁰ По данни от Годишния отчет на КЗЛД за дейността ѝ през 2013 г., за отчетния период Комисията е установила общо 83 административни нарушения на Закона за защита на личните данни, за които са наложени имуществени санкции и глоби в размер на 503 300 лв.

5.1.2. Размер на глобите

Размерът на регламентираните в ЗДОИ глоби е нисък, варира между 50 и 200 лв. Изключение е размерът на глобата, налагана по реда на чл. 42 ал.2 от закона, но тази хипотеза касае случаи на неизпълнение на предписание на съда и компетентен да налага глобите е съответният съд.

Сравнението с глобите, налагани по реда на законите, регламентиращи ограниченията на правото на достъп до информация - Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни (съответно в размери до 20 000 и 100 000 лв.), показва липса на пропорционалност. Правото на достъп до информация е основно човешко право, поради което нарушенията му следва да бъдат адекватно санкционирани, което би оказало и положителен ефект върху практиките по изпълнение на ЗДОИ.

5.1.3. Разширяване на случаите, в които се налага глоба

Видно от цитираните по-горе разпоредби на ЗДОИ, регламентираните към настоящия момент нарушения обхващат само няколко хипотези на неизпълнение на задължения, вменени със закона. Същите не изчерпват констатираните в практиката нарушения, поради което следва да бъдат допълнени с нови предложения за разширяване приложното поле на съставите. В настоящия си вариант ЗДОИ не предвижда санкции за неизпълнение на задълженията за активно публикуване на информация по реда на чл.15 и сл., както и за непредоставяне на информация по електронен път, което се отразява неблагоприятно и върху съответните административни практики по публикуване/предоставяне на информация. Резултатите от годишните проучвания на ПДИ на публикуваната в интернет страниците на институциите информация в изпълнение на съществуващите законови изисквания, показват редица проблеми по прилагане на закона, които до голяма степен могат да бъдат отстранени чрез въвеждане на конкретни санкционни разпоредби. За достигане до възможно законодателно решение на този въпрос би могъл да се използва санкционния модел, въведен с административно-наказателните разпоредби на Закона за публичните финанси. Текстът на чл. 173, в който е предвидено административно наказание гласи: *„за неизпълнение на задължение за публикуване на информация или на документи на интернет страница, предвидено в този закон, в закона за държавния бюджет за съответната година или в постановлението за неговото изпълнение, виновното длъжностно лице се наказва с глоба от 100 до 500 лв., а при повторно нарушение на нарушителя се налага глоба в двоен размер“*.

В проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗДОИ от октомври 2014 г. има едно единствено предложение за промени в административно-наказателните разпоредби и то е за въвеждане на санкция за непредоставяне на информация за повторно ползване чрез добавяне на ал. 5 със следния текст: *За непредоставяне на информация за повторно ползване се налага имуществена санкция от 50 до 200 лв.*

5.2. Предложения за изменения

Уреждане на въпроса с органа, който установява нарушенията и съответно наказващия орган - например може да е определен министър - примерно министърът на правосъдието за всички случаи; въвеждане на конкретни функции по отношение на инспекторатите към министерствата.

Въвеждане на нови нарушения, които подлежат на санкциониране - например при неизпълнение на задължение за активно публикуване.

6

**Контрол
по прилагането на ЗДОИ****6.1. Стандарти, които обуславят въвеждане на функции на специализиран държавен орган в сферата на контрола по ЗДОИ**

С Конвенцията за достъп до официални документи (Конвенцията) се предвижда право на заявителя, чието искане за информация е отхвърлено, изрично или мълчаливо, да обжалва отказа пред съд или друг независим и безпристрастен орган⁸¹. В допълнение към процедурата по обжалване в Конвенцията е предвидено изискване за „достъп до бърза и евтина (експедитивна и икономична) процедура за обжалване“⁸².

Изискването за гарантиране на право на обжалване е изпълнено в българския закон. Според чл.40 от ЗДОИ заявителите имат право да обжалват отказите и решенията по техните заявления пред административните съдилища и Върховния административен съд. Право да се обжалва мълчанието на администрацията по заявление или т.нар. мълчалив отказ в ЗДОИ не е изрично предвидено, но е обосновано и категорично изведено по тълкувателен път в практиката на Върховния административен съд⁸³.

Изискванията за бърза и евтина процедура по обжалване обикновено поставят въпроса за създаването на отделен държавен орган, който да упражнява тъкмо такива функции, отделно и независимо от съдилищата. Успоредно с тези функции, наличието на специализиран държавен орган с администрация и експертиза в областта на достъпа до обществена информация обуславя законодателни решения, при които да му бъдат предоставени по-широки правомощия. Те са свързани с наблюдението на практиките по прилагането на законодателството, анализа им, създаването на указания, наръчници, провеждането на обучения за администрацията, разясняването на правото на достъп до информация, налагането на санкции. В рамките на ЕС дейността му се свързва и с осигуряването на правото на добро управление⁸⁴, както и с наблюдението и обобщението на практиките по предоставяне на информация за повторна употреба.

⁸¹ Чл. 8, пар. 1 от Конвенцията.

⁸² Пак там, пар. 2.

⁸³ Вж. Определение № 8645/ 16.11.2001 г. по а.г. № 6393/2001 г. на ВАС, петчленен състав, наред с много други съдебни актове.

⁸⁴ Съгласно чл.15 от Договора за ЕС правото на достъп до документи е част от правото на добро управление. В Хартата на основните права на ЕС тези права са свързани, но поотделно уредени, съответно с чл. 41 и чл. 42.

Прилагането на разпоредбите за повторна употреба на информация допълнително би могло да обоснове възлагането на специфични функции на такъв гържавен орган. Съгласно редакцията на чл.4, пар.4 от Директива 2003/98/ЕО (Директивата) относно повторната употреба на информацията в общественения сектор, изменена и допълнена с Директива 2013/37/ЕС, гържавите-членки са длъжни да осигурят средства за правна защита, включително възможността за преразглеждане от безпристрастен орган на решенията и отказите, свързани с предоставяне на информация за повторна употреба. Съгласно чл.7, пар. 4 от Директивата гържавите - членки на ЕС са длъжни да осигурят информирането на заявителите относно наличните средства за правна защита, свързани с решенията или практиките, които се отнасят за тях. Това означава, че на национално ниво трябва да бъде осигурена система за наблюдение, обобщение и уеднаквяване на решенията и практиките. За целта е необходимо да бъде овластен компетентен гържавен орган, който да разполага със съответните финансови, човешки, технически и др. ресурси. В рамките на функциите на този орган е възможно да се възложи и контролът по спазването на задължението по чл.9 от Директивата за създаване на практически механизми, улесняващи търсенето на документи, публикуване на метаданни, достъпност онлайн и в подходящи формати, създаването на портални уебсайтове с връзки към съответните списъци. Най-сетне, необходимо е конкретен гържавен орган да отговаря за подготвянето на 3-годишния доклад по редактирания чл.13, пар.2 от Директивата. Възможен и резонен подход е изброените функции да бъдат изпълнявани от гържавен орган със специализирани правомощия във връзка с контрола по прилагането на ЗДОИ. В контекста на България това би било съответно и на мярката „засилване на координацията и контрола по изпълнението на закона е изрично предвидена и в т.1 от Втория план за действие по Инициативата „Партньорство за открито управление“.

6.2. Информационен комисар/ омбудсман и съдилищата

В отделните национални модели специализираният гържавен орган, разглеждащ жалби по законите за достъп до информация, носи названието информационен комисар, омбудсман, комисия. Един от съществените въпроси около обосноваването на този контролен механизъм е съпоставката му с функциите на съдилищата. Общо място е, че въвеждането на такъв комисар/ омбудсман не изключва съдебния контрол. Тоест, този контролен механизъм се явява паралелен, а не „конкурентен“ на съдебния. Често се поставя въпросът, че обжалването пред съдилищата обикновено не е бърза, достъпна и евтина процедура. В много случаи то се явява трудно достъпна и скъпа инициатива⁸⁵. Необходимостта от ползване на правна помощ и защита от адвокат, както и натовареността на съдилищата се сочат като общи препятствия в повечето системи. Като нагледен пример в едно от изследванията по темата е посочено дело срещу отказ на информация в Южна

⁸⁵ Laura Neuman, Enforcement Models. Content and Context, published by the International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC 2009, pages 8-9.

Африка през 2002 г., разходите и разноските по което са възлезли на около 30 000 щатски долара⁸⁶.

В България съдебният контрол върху отказите и решенията за предоставяне на обществена информация е въведен с разпоредбите на ЗДОИ от 2000 г.⁸⁷. Съгласно действащата понастоящем Тарифа № 1 към Закона за гържавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието за разглеждане на жалба срещу административен акт се събира проста такса от 10 лв. - от физическо лице или юридическо лице с нестопанска цел, и такса от 50 лв. - от юридическо лице - търговец⁸⁸. При подаване на касационна жалба се събира проста такса в половин размер, т.е. от 5 или съответно 25 лева⁸⁹. Тези такси се прилагат и при жалбите срещу откази и решения по ЗДОИ. Продължителността на подобни дела е от около година до година и половина общо на двете съдебни инстанции. В сравнение с редица други категории дела, тези дела се процедурат и разглеждат относително бързо, не само сравнени с други категории дела у нас, но и в сравнение с други системи.

С оглед изложеното, евентуални предимства на въвеждането на информационен комисар/ омбудсман трябва да се търсят по-скоро в упражняването на други правомощия, а не толкова в разглеждането на жалби.

6.3. Преглед на приетите подходи в националните закони за достъп до информация

В различните национални закони за достъп до информация функциите по разглеждане на жалби срещу отказите и решенията за достъп до информация са предоставени на различни органи. В едни случаи жалбите се разглеждат от съдилищата - административни или граждански. В други случаи се разглеждат и от отделен специализиран гържавен орган. През последните десет-петнадесет години в световен и европейски план се наблюдава развитие в посока създаване на такъв орган, който да отговаря за контрола по прилагането му. В Европа той съществува на нивото на Европейския съюз, в Обединеното кралство, Шотландия, Ирландия, Германия - на федерално ниво и в отделните гържави, Унгария, Словения, Сърбия, Хърватска, Черна гора и др.

Съществено значение за ефективното функциониране на информационния комисар/ омбудсман има въпросът за независимостта му. В едни законодателства е прието той да се избира от парламента, а в други се определя от изпълнителната власт. Разбира се, независимостта му е от ключово значение за подгържане на принципите

⁸⁶ Пак там, стр. 9.

⁸⁷ Това обстоятелство заслужава отбелязване, тъй като съществуват законодателства с друга история, като например САЩ, където първоначалният вариант на Закона за свобода на информацията, приет през 1966 г., не включва съдебен контрол. Последният е въведен с изменение и допълнение на закона през 1974 г.

⁸⁸ Съгласно разпоредбата на т.2а, букви „а“ и „б“ от тарифата.

⁸⁹ Съгласно т. 2а, буква „в“ от тарифата.

на независимост и безпристрастност при разглеждането на жалби. В рамките на Европа днес друг подход е крайно проблематичен, доколкото ефективната защита на основните права се явява съществено с оглед разпоредбите на чл.13 и чл.6 от Европейската конвенция за правата на човека.

Решенията на комисарите някъде са с препоръчителен характер (унгарският, Европейският омбудсман), а другаде са задължителни (информационният комисар в Обединеното кралство, Словения и др.). От проучване на Центъра за Свобода на информацията през 2014 г. се установява, че задължителният характер на решенията по жалби е съществен фактор за тяхното ефективно изпълнение⁹⁰. От участвалите в проучването комисари/ омбудсмани, 62, 3% са (33) посочили, че издават задължителни решения, а 37, 7 % (20) - че издават препоръки⁹¹. На въпроса относно степента на съобразяване с техните решения, 55 % от първата категория са отговорили, че решенията им винаги се изпълняват, докато нито един от втората категория не е дал такъв отговор⁹². Следователно препоръките към публичните институции се оказват по-малко ефективния способ в сравнение с издаването на решения.

Както вече бе посочено, функциите на информационния комисар/омбудсман извън разглеждането на жалби варират в отделните държави, като имат както превантивни, така и репресивни аспекти. Първият обхваща дейностите по популяризиране на правото на информация, информиране на гражданите относно начина на упражняването му, наблюдение на практиките, обучения, издаване на указания, инструкции, предписания за точното прилагане на закона и уеднаквяване на практиките, обобщение и докладване пред парламента (или друг орган, в зависимост от начина на определяне на комисаря), препоръки за изменение и допълнение на законодателната уредба. Вторият обхваща правомощията по разследване /проверка по случай/, разглеждане на жалби, установяване на нарушения, налагане на санкции.

Интересен е въпросът за правомощията, които комисарят/ омбудсманът притежава, за да извършва разследвания, т.е. да събира доказателства. От значение е и въпросът за това кои правомощия в тази връзка са най-често използвани и кои - по-рядко. Заключениеето в цитираното проучване е, че най-силните правомощия са относително рядко използвани. Само един от общо 34 комисари, които имат на разположение такава власт, е отговорил, че използва често възможността да изисква клетвена декларация от лице, а само трима от 25 комисари, които могат да претърсват помещения, прилагат често този способ⁹³.

Подобни тенденции се наблюдават при типично репресивните правомощия, свързани с налагане на санкция или дори отпращането на предложение за налагане на дисциплинарно наказание. Общо 37 комисари са заявили, че имат правомощие да

⁹⁰The Information Commissioners' International Exchange Network Survey 2014.

⁹¹ Пак там, стр.6.

⁹² Пак там, стр.7.

⁹³ Пак там, стр.8.

наложат глоба или друго наказание, но само двамата посочват, че го упражняват често. От 21 комисари, които могат да предлагат реализиране на дисциплинарна отговорност, едва петима съобщават, че го правят често⁹⁴.

Същевременно и едната, и другата категория комисари/ омбудсмани прилагат често способите на споразумението или медиацията, като в около 40 % от случаите производствата по жалбите приключват по този ред, вместо с решение.

Специфичен е въпросът дали е по-подходящо тази независима институция да съвместява контрола по защитата на личните данни и по достъпа до информация. При последния вариант е възможно функциите по наблюдение, координиране и контрол по приложението на ЗДОИ да се възложат на Комисията за защита на личните данни. Подобен модел съществува в някои държави - Канада, Унгария, Обединеното кралство, Сърбия, Хърватска, и Словения. Моделът на функциониране на тези институции предполага обикновено разделение на две на администрацията, която се занимава с дейността по всяко едно от двете основни права. Обикновено всяка от двете структури се оглавява от заместник комисар (Обединено кралство, Словения).

В други национални модели институциите с отговорност в сферата на достъпа до информация са различни от тези по защита на личните данни. Във Франция и Белгия функционират комисии по достъпа до административни документи, а информационни комисари с функции само по достъпа до информация са създадени в Ирландия⁹⁵, Шотландия, Чили, Австралия. В трета категория държави функциите по разглеждане на жалби се изпълняват от парламентарния омбудсман - шв. Швеция, Дания, Норвегия, Финландия, Нова Зеландия.

6.4. Институционална среда, функционираща в сферата на достъпа до обществена информация

6.4.1. Наблюдение, координация, докладване, препоръки

През 2009 г. бе закрито Министерството на държавната администрация и административната реформа. Функциите по организирането, поддържането, развитието на държавната администрация и държавната служба не бяха поети от друг орган на изпълнителната власт. Понастоящем звено в администрацията на Министерския съвет отговаря за събирането на информация по изпълнението на закона в цялата страна и изготвя годишния доклад за състоянието на администрацията, част от който е и обобщението относно прилагането на ЗДОИ⁹⁶.

⁹⁴ Пак там.

⁹⁵ Вж. <http://www.oic.gov.ie/en/>

⁹⁶ Отдел „Административна и регионална координация“ към главния секретар на Министерския съвет, съгласно чл.59, ал.2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация.

Следователно дейност по наблюдение и изготвяне на доклад се осъществява, а координация и препоръки за подобряване на състоянието - не, поради липса на ангажиран висш държавен служител на политическо ниво.

6.4.2. Разследвания и работа по сигнали

Инспекторатите към министерствата, създадени и функциониращи на основание чл.46 от Закона за администрацията (ЗА), са овластени да осъществяват административни разследвания за нарушения на закона и да предлагат налагане на дисциплинарни наказания. В изпълнение на функциите си те извършват планови и извънпланови проверки⁹⁷, проверки по сигнали за незаконни или неправилни действия или бездействия на служители⁹⁸, в това число за конфликт на интереси⁹⁹, за корупция и неефективна работа на администрацията¹⁰⁰, предлагат образуване на дисциплинарни производства¹⁰¹ и др. Правомощията им не са малки, но на практика няма данни да работят ефективно в сферата на достъпа до обществена информация. Съществен проблем е подчинеността им на съответния министър и липсата на гаранции за пълна или частична независимост от него. Така липсата на ефективност получава обяснение.

6.4.3. Санкции

Според ЗДОИ административните нарушения по закона се установяват от определен от съответния орган на власт служител, а наказанията се налагат от съответния орган на власт или овластен от него служител (чл.43, ал.2, т.1 от ЗДОИ), а в останалите случаи - от министъра на правосъдието, съгласно чл.43, ал.2, т.3 от ЗДОИ. Досега в годишните доклади за състоянието на администрацията е съобщен един случай на санкциониран служител през 2013 г.

6.4.4. Уеднаквяване на практиките

Съгласно предоставената му от закона власт (чл.20, ал.2 от ЗДОИ), министърът на финансите приема заповед, с която определя нормативите за заплащане на материалните разходи по предоставяне на информацията. Такива заповеди са издадени през 2001 г. и 2011 г. Нормата на чл.20 от ЗДОИ обаче е единственото основание в ЗДОИ за уеднаквяване на практиките. Поради това липсва уеднаквяване на практиките по отношение на останалите елементи на процедурата по предоставяне на информация като работата с електронните заявления, предоставянето на информация по електронен път, както и по отношение на активното публикуване.

⁹⁷ Съгласно чл.46, ал.4, т.1 от ЗА.

⁹⁸ Съгласно чл.46, ал.4, т.6 от ЗА.

⁹⁹ Съгласно чл.46, ал.4, т.7 от ЗА.

¹⁰⁰ Съгласно чл.46, ал.4, т.3 от ЗА.

¹⁰¹ Съгласно чл.46, ал.4, т.5 от ЗА.

6.4.5. Разглеждане на жалби срещу откази

Административните съдилища са компетентни да разглеждат жалби срещу откази и решения за предоставяне на достъп до обществена информация. Те могат да отменят отказа и да задължат органа на власт да предостави в срок исканата информация, да изменят решението му, да отменят отказа и да върнат преписката за ново произнасяне или да обявят отказа за нищожен и да върнат преписката за ново произнасяне. Съдът може да изиска от ответника - публична институция, да представи на негово разположение за преглед дори класифицирана информация. От друга страна Националният омбудсман е във възможност да разглежда оплаквания за нарушение на ЗДОИ, съгласно определените му със закон правомощия, но се произнася с препоръки¹⁰². Комисията за защита на личните данни разглежда и жалби, в които се иска произнасяне по въпроса за баланса между достъпа до обществена информация и защитата на личните данни (например в случаите на достъп до информация за допълнително материално стимулиране на служителите в държавната администрация)¹⁰³. Жалбите обаче са инициирани от лица, които се оплакват от нарушена защита на личните данни, а не от нарушение на правото на достъп до обществена информация.

6.4.6. Активно публикуване

За изпълнение на задължението за публикуване на различни видове информация, произтичащо от различни специални закони, отговарят различни институции. Със Закона за публичните финанси, приет през 2013 г., се предвидиха глоби за непубликуване на информация в срок. Нарушенията се установяват от определени от министъра на финансите длъжностни лица, а санкциите се налагат от министъра на финансите или определено от него длъжностно лице. По отношение на задължението за активно публикуване на информация по ЗДОИ не са предвидени санкции.

6.4.7. Обучение за администрацията

Държавната администрация подлежи на обучения по избрани теми от Института по публична администрация.

¹⁰² Срв. чл.19, ал.1, т.1 от Закона за омбудсмана.

¹⁰³ Вж. например становище на КЗЛД рег. № П-7488/2013 от 14.12.2013 г., становище рег. № П-5864/2012 г. от 06.12.2012 г. и гр. Относно въпросите за достъп до информация, свързана с допълнителното материално стимулиране на длъжностни лица, вж. становище рег. № 753/2012 г. от 17.02.2012 г., становище рег.№ 1094/2012 г. от 12.03.2012 г., вкл. информация за брутно трудово възнаграждение на председателя на Комисията за регулиране на съобщенията - становище рег. № П-5812/2012 г. от 14.11.2012 г. и гр.

6.4.8. Изводи относно съществуващата институционална среда

Основният проблем при многообразието от институции, отговарящи за различни аспекти от прилагането на ЗДОИ, е липсата на координиращо звено, което да трупа и експертиза, и информация. Отделно от това, по отношение на част от дейностите, които обичайно осъществява един информационен комисар или комисия по достъпа до информация, у нас липсва институция, която изобщо да ги осъществява, като създаването на наръчници, указания към държавните органи, координацията на държавните органи и др.

6.5. Институции с функции в сферата на информационните права

Понастоящем различни институции имат отношение към правата и законните интереси, свързани със събирането и съхраняването на информация от държавните институции. Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) притежава правомощия в областта на защитата на личните данни при тяхната обработка. Създаването ѝ като институция е обусловено от задълженията, произтичащи от законодателството на ЕС. Комисията се избира от Народното събрание като независима институция. Наред с други правомощия КЗЛД разглежда жалби срещу актове и действия на администраторите на лични данни¹⁰⁴, дава становища¹⁰⁵, извършва проверки на администратори на лични данни¹⁰⁶, издава задължителни предписания¹⁰⁷, като може да наложи временна забрана за обработване на лични данни¹⁰⁸, издава нормативни актове в областта на защитата на личните данни¹⁰⁹.

Функции по предоставяне на информация, разкриване и обявяване на принадлежност към бившите тайни служби има Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Членовете ѝ се избират от Народното събрание за срок от пет години по предложение на парламентарните групи. С оглед специфичната ѝ дейност, правомощията ѝ са строго и тясно определени и не могат да послужат за аналог на функциите на един независим орган по ЗДОИ.

Комисията за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специални разузнавателни средства и достъп до данните по Закона за електронните съобщения в 43-то Народно събрание е типична парламентарна комисия. Във функциите ѝ е включена функция по контрол върху посочените намеси в личното пространство чрез събиране на информация. Тя не разглежда жалби и по правило

¹⁰⁴ Съгласно чл.10, ал.1, т.7 от ЗЗЛД.

¹⁰⁵ Съгласно чл.10, ал.1, т.4 от ЗЗЛД.

¹⁰⁶ Съгласно чл.10, ал.1, т.3 от ЗЗЛД.

¹⁰⁷ Съгласно чл.10, ал.1, т.5 от ЗЗЛД.

¹⁰⁸ Съгласно чл.10, ал.1, т.6 от ЗЗЛД.

има оскъдна администрация. Съществен недостатък във функционирането ѝ е преустановяването на дейност в периодите, в които Народното събрание е разпуснато.

6.6. Национален омбудсман

Националният омбудсман се избира от Народното събрание. Правомощията му включват разглеждане на жалби за нарушени права и свободи¹¹⁰, проверки по жалбите¹¹¹, посредничество между засегнатите и съответните държавни органи¹¹², сезиране на Конституционния съд¹¹³, представяне на становища, предложения и препоръки пред Народното събрание и Министерския съвет и др. С изменения и допълнение в Закона за омбудсмана са му предоставени правомощия по превенция с цел защита на задържани или затворени лица от изтезание и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание¹¹⁴.

По жалбите омбудсманът се произнася с препоръки, като има право да налага и административни санкции в определени случаи, например непредоставяне на сведения в определения срок.

6.7. Изводи за необходимостта от държавен орган с контролни функции

В България системата на административното правосъдие се оказва адекватна и ефективна с оглед защитата на правата на гражданите по Закона за достъп до обществена информация. Съдебните производства са относително бързи и евтини за жалбоподателите. Съдилищата разполагат със значителна власт да събират и проверяват доказателства, включително по своя инициатива.

Системата на изпълнителната власт се нуждае от орган на власт с отговорност да осъществява необходимата координация и да прави препоръки за подобряване на практиките на основата на наблюдението и анализа им. В системата на съдебната власт тази функция може и следва да се осъществява от Висшия съдебен съвет.

Дейността по разглеждане на жалби и издаване на становища и препоръки за промяна на практиките на органите на власт може да бъде подобрена чрез създаване на орган на власт по модела на информационен комисар или омбудсман. Той трябва да бъде независим и да се избира от парламента. Препоръчително е решенията му да са задължителни и да има съдебен контрол върху тях. В противен случай се

¹⁰⁹ Съгласно чл.10, ал.1, т.9 от ЗЗЛД.

¹¹⁰ Съгласно чл.19, ал.1, т.1 от Закона за омбудсмана.

¹¹¹ Съгласно чл.19, ал.1, т.2 от Закона за омбудсмана.

¹¹² Съгласно чл.19, ал.1, т.1 от Закона за омбудсмана.

¹¹³ Съгласно чл.150, ал.3 от Конституцията.

¹¹⁴ Вж. чл.28а от Закона за омбудсмана.

създава риск от дисбаланс в сравнение със силните правомощия на Комисията за защита на личните данни. В случаите на колизия и баланс между правото на достъп до обществена информация и правото на защита на личните данни трябва да бъде създаден механизъм за преценка при спазване на международните стандарти.

С оглед необходимата финансова и административна подкрепа, възможен вариант е разширяване на функциите на омбудсмана. Разглеждането на жалби от негова страна и издаването на становища, препоръки и предписания може да разтовари съдилищата от по-обикновените и повторяемите случаи, като свързаните с мълчаливите откази, активното публикуване, изискванията към заявленията, формите на достъп.

В допълнение към функцията по разглеждане на жалби, може да издава указания или становища, да провежда обучения.

Обобщение на направените предложения по време на обществените дискусии

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 отбелязва 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/регистрава получаването на заявление по електронен път, съответно изпращането на решението за отказ/гостъп 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 четими. 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 смятат, 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, смятат 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 гържавен 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 гържавното 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 служители 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 предложения¹¹⁵

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 гържавни органи и граждански организации.

Предложения от групата на ИТ 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.

¹¹⁵ Предложенията са съкратени и редактирани, за да се предават 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_становища/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 гр.;
 - 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 заплащане, 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 случай 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 гаде 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 гаде яснота за методологията при таксообразуването при предоставяне на информация от общественния сектор за повторно използване.

Предложения от групата на юристите

- Законът да гаде 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 уведомятията 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 надделяващият 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 взприет 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 информация реципрочни на санкциите, предвидени в ЗЗД 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 гържавен 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 гържавен 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 КЗД по аналогия с чл.10 от ЗЗД.

Предложения от групата на IT 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 наказващите организации;
 - 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.

Предложения, направени на конференцията „Необходими ли са промени в законодателството за достъп до информация“

На конференцията, проведена на 12 декември 2014 г. с участието на Националния омбудсман, представители на администрацията, представители на НПО, на административни съдилища и журналисти бяха направени предложения, които съвпадат с направените в хода на обществените обсъждания. Постъпиха и предложения изискващи по-цялостни промени в ЗДОИ.

- Възлагане на функциите по контрол за изпълнението на ЗДОИ на Националния омбудсман при бюджетно осигуряване на тези функции;
- Преразглеждане на понятието „обществена информация“;
- Въвеждане на задължение за подпомагане на заявителите и разбираемостта за гражданите текстове за описание на информационните ресурси и масиви;
- Общ и координиран подход към задълженията за публикуване в интернет страниците;
- Въвеждане на звено/длъжност „служител по информацията“, с функции за координиране на работата по активното публикуване и предоставянето на информация.

Списък на категориите информация, подлежаща на публикуване в интернет страниците на органите на изпълнителната власт

1. Институционална информация

	Информация	Задължение за актуализиране	Съхранение	Съществуващо задължение
1.1.	Описание на правомощията на основа на относимата нормативна уредба	3 дни след обнародване	Постоянно	✓
1.2.	Вътрешни правилници за работа на администрацията	3 дни след приемане	Постоянно	✓
1.3.	Функции на администрацията по звена	3 дни след възлагане	Постоянно	✓
1.4.	Административни услуги - описание, формуляри, такси, срокове на предоставяне, място и начин на предоставяне, наръчници	Незабавно след изменение	Постоянно	✓
1.5.	Описание на информационни ресурси и масиви, бази данни, регистри - формати, в които се поддържат, условията за достъп и повторна употреба	Незабавно след изменение	Постоянно	✓
1.6.	Статистика свързана с изпълнение на правомощията	На шест месеца	Постоянно	Не

2. Организационна и контактна информация

	Информация	Задължение за актуализиране	Съхранение	Съществуващо задължение
2.1.	Данни за организацията /структурата на органа на власт	3 дни след промяна	Постоянно	✓
2.2.	Данни за ръководителите на административната структура/органите на власт	3 дни след назначаване/избиране	Предходното се премества в архив на Интернет страницата	Не
2.3.	Данни за длъжностите и имената на служителите в административната структура	3 дни след приемане на съответното разписание на длъжностите	Предходното се премахва	✓
2.4.	Длъжностни характеристики на ръководните длъжности в администрацията	3 дни след одобряването	Постоянно	Не
2.5.	Данни за телефони на звената в администрацията	Незабавно след промяна	Предходното се премахва	✓
2.6.	Данни за адреса на звената в администрацията	Незабавно след промяна	Предходното се премахва	✓
2.7.	Данни за e-mail адреса на звената в администрацията	Незабавно след промяна	Предходното се премахва	✓
2.8.	Данни за работното време на звената в администрацията	Незабавно след промяна	Предходното се премахва	✓
2.9.	Данни за свободни работни места	Незабавно след промяна	Постоянно	✓
2.10.	Информация за провеждани конкурси – правила, обяви, срокове	След изготвяне	Постоянно	✓

3. Оперативна информация

	Информация	Задължение за актуализиране	Съхранение	Съществуващо задължение
3.1.	Нормативни актове издавани от органа на власт	3 дни след обнародване/ публикуването	Постоянно	✓
3.2.	Общи административни актове издавани от органа на власт	3 дни след приемане	Постоянно	✓
3.3.	Списък на индивидуалните административни актове издавани от органа на власт по видове	3 дни след приемане	Постоянно	✓
3.4.	Стратегии за развитие и други стратегически документи	3 дни след приемане	Постоянно	✓
3.5.	Планове и програми	3 дни след приемане	Постоянно	✓
3.6.	Актуална информация относно приоритетно извършвани дейности	Незабавно	Постоянно	Не
3.7.	Проекти с одобрено финансиране изпълнявани от органа на власт – цел, дейности, срокове, резултати, размер на финансирането	3 дни след подписване на договора	Постоянно	Не
3.8.	Отчети за дейността на органа на власт и неговата администрация	Съгласно установените срокове/ 3 дни след одобряването	Постоянно	Не

4. Информацията относно участието в процеса на вземане на решения

	Информация	Задължение за актуализиране	Съхранение	Съществуващо задължение
4.1.	Проекти за нормативни актове – текст, мотиви, оценка за въздействието, оценка за ползите и разходи	В срока по чл.26 ал.1 от ЗНА	Постоянно	✓
4.2.	Проекти за нормативни актове – становища, резултати от обсъждания	3 дни след внасянето/ изготвянето	Постоянно	Не
4.3.	Информация за обществени обсъждания по отделни въпроси – тема, време, дневен ред и правилата за участие	15 дни преди обсъждането	Постоянно	Не
4.4.	Информация за процеса на взимане на решения и обществено участие – информация за процедурите на взимане на решения, включително механизмите за консултации и обществено участие в този процес	3 дни след изготвянето	Постоянно	Не

5. Информацията относно бюджет, финанси и интегритет

	Информация	Задължение за актуализиране	Съхранение	Съществуващо задължение
5.1.	Годишния проект за бюджет на органа на власт	3 дни след изготвянето	Постоянно	✓
5.2.	Обсъждане на проектобюджета – време, място,	15 преди обсъждането	Постоянно	✓
5.3.	Становища и резултати от общественото обсъждане на проекта за бюджет	3 дни след внасянето/ изготвянето	Постоянно	✓
5.4.	Годишен бюджет на органа на власт	3 дни след приемането	Постоянно	✓
5.5.	Отчет за едномесечно изпълнение (при наличие на задължение)	3 дни след изготвяне	Постоянно	✓
5.6.	Отчет за тримесечно изпълнение (при наличие на задължение)	3 дни след изготвяне	Постоянно	✓
5.7.	Отчет за шестмесечно изпълнение (при наличие на задължение)	3 дни след изготвяне	Постоянно	✓
5.8.	Годишен финансов отчет	3 дни след одобряване	Постоянно	✓
5.9.	Програмен бюджет (при наличие на задължение)	3 дни след одобряване	Постоянно	✓
5.10.	Отчети по програмен бюджет (при наличие на задължение)	3 дни след изготвяне	Постоянно	✓
5.11.	Бюджет накратко, бюджет за гражданите	3 дни след изготвяне	Постоянно	Не
5.12.	Информация за възнаграждения по видове длъжности	3 дни след приемане на съответното разписание на длъжностите	Постоянно	Не
5.13.	Информация за обществени поръчки – обяви, подробна информация за процеса на обществената поръчка, критериите за участие	След изготвяне на документацията	Постоянно	✓
5.14.	Информация по възлагане и изпълнението на обществени поръчки - договори, отчети, резултати	В установени срокове	Постоянно	✓
5.15.	Списък на служителите подали декларации за конфликт на интереси и текст на декларациите	14 дни след подаване на декларациите	Предходното се премахва	✓
5.16.	Информация за предоставяни от органа на власт финансиране, субсидии и помощи	20 дни след вземане на решението	Постоянно	Не

6. Информация за упражняване на правото на достъп до информация

	Информация	Задължение за актуализиране	Съхранение	Съществуващо задължение
6.1.	Разяснителна информация по ЗДОИ за гражданите	3 дни след изготвянето и промяна	Постоянно	Не
6.2.	Вътрешни правила относно достъпа до информация	3 дни след изготвянето и промяна	Постоянно	✓
6.3.	Звено/служител отговарящ по ЗДОИ	Незабавно след промяна	Постоянно	✓
6.4.	Работно време на звеното	Незабавно след промяна	Постоянно	✓
6.5.	Адрес на звеното по ЗДОИ	Незабавно след промяна	Постоянно	✓
6.6.	E-mail адрес на звеното по ЗДОИ	Незабавно след промяна	Постоянно	✓
6.7.	Данни относно мястото за преглед на предоставената информация по ЗДОИ	Незабавно след промяна	Постоянно	✓
6.8.	Данни относно прилаганите нормативи за разходите по предоставяне и повторно използване на информация	Незабавно след промяна	Постоянно	✓
6.9.	Годишен отчет за прилагането на ЗДОИ – заявления, откази, основания за отказите	Най-късно след публикуване на годишния доклад „Състоянието на администрацията“	Постоянно	✓
6.10.	Ред за достъп до публичните регистри и бази данни поддържани от институциите, формати, условия за повторно използване	3 дни след промяна	Постоянно	✓
6.11.	Списък на декласифицирани съгласно ЗЗКИ документи	3 дни след декласификацията	Според ЗЗКИ	✓
6.12.	Списък на служебната тайна	След приемането на списъка	Постоянно	✓
6.13.	Регистър на входящи и изходящи документите/информация;		Постоянно	Не
6.14.	Информация от обществен интерес – отнасяща се до актуален публичен дебат, включително поискана поне три пъти		Постоянно	Не
6.15.	Информация опровергаваща разпространена недостоверна информация		Постоянно	Не
6.16.	Регистър на постъпилите в институцията заявления по ЗДОИ		Постоянно	Не

КОНЦЕПЦИЯ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ
В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО
ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Българска
Първо издание

Авторски колектив

г-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Дарина Палова

Редактор

Николай Нинов

Дизайн и предпечат

Веселин Комарски

Печат

„Булвест принт“ АД
тел: (02) 80 61 321

Издава

Програма Достъп до Информация
бул. „Васил Левски“ 76, ет.3, ап.3
1142 София
тел./факс: (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91)
ел. поща: office@aip-bg.org
www.aip-bg.org