



СТАНОВИЩЕ

по

Проект на Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г.

Уважаеми госпожи и господи,

След преглед на текста на Проект на Споразумение за партньорство на Република България по ЕСИФ, представяме на Вашето внимание становище по предложените текстове, отнасящи се до хоризонталния Стратегически приоритет 4: Добро управление и достъп до качествени обществени услуги.

Общи бележки

Присъединяваме се към направените констатации за нужда от по-пълно прилагане на принципите на добро управление и увеличаване на прозрачността и отчетността на правителството и държавната администрация като цяло, вписани в проекта на Споразумение. В същото време сме притеснени от прекаленото акцентирание върху „отворените данни” („open data”) като главен инструмент за постигане на горните цели. Те са представени като основния адекватен инструмент за повишаване на прозрачността и отчетността. Развитието на активно публикуване на информация в отворени формати от страна на администрацията е нещо положително, което трябва да се поддържа, но то е само част от общите мерки за повишаване на прозрачността. Основният правен инструмент за постигане на повече прозрачност и отчетност на управлението е законодателството за правото на достъп до информация.

Развитие на международните и националните стандарти през последните 15 години

Правото на информация е признато в чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека, чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права, чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека, чл. 11 и чл. 42 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация е прогласено и от член 41 от Конституцията на Република България.



През последните 15 години правото на достъпа до информация получи конституционно признание и законови гаранции в редица държави. За последните 15 години бяха приети закони за достъп до информация/свобода на информацията в над 90 държави с активното застъпничество на представители на гражданското общество. България прие своя Закон за достъп до обществена информация през 2000 г. още преди мащабното развитие на международните стандарти за законодателното уреждане на правото на достъп до информация. През 2008 г. бе приет първият международен правно-задължителен инструмент – Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа, отворена за присъединяване през 2009 г. Проблем е, че България все още не се е присъединила към Конвенцията.

Разви се практиката на международните съдилища и институции по признаването на правото на достъп до информация като основно право на човека: Интерамерикански съд по правата на човека (2006); Европейски съд за правата на човека (2009 и 2013); Комитет по правата на човека към ООН (2011). През 2011 и 2012 г. беше публикуван Глобален рейтинг на законите за достъп информация, сравняващ 93 национални закона. Българският Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ) е на 33 място с 92 точки от 150 възможни.

Законите за достъп до информация уреждат както активното публикуване на информация от администрациите, така и упражняването на индивидуалното право на достъп до информация. В предложения проект на Споразумение акцентът пада на развитието на „отворените данни” („open data”). Този дисбаланс не отчита проблемите, свързани с прилагането на Закона за достъп до обществена информация за 13 години. Източници, които очертават проблемите пред прилагането са годишните Доклади за състоянието на администрацията и годишните доклади на Програма Достъп до Информация – Състоянието на достъпа до информация в България. Проблемите са свързани както със спазването на задълженията за активно публикуване, така и с необходимостта от повишаване на административния капацитет за работа по ЗДОИ. Последното включва по-добро управление на вътрешните информационни системи, ясни общи правила за работа с електронните заявления, необходимост от постоянни обучения за администрацията, включително и по съдебната практика, вътрешен и външен независим контрол по изпълнение на задълженията по закона.

Препоръки

Сред факторите обуславящи растежа, основан на ефективна публична администрация, в проекта на споразумението е заложено пълноценното участие на гражданското общество в процесите на подготовка, изпълнение и оценка на публичните политики. А, партньорството с гражданското общество е неразривно свързано с прозрачността на работата на администрацията (стр. 55 от Проекта). Мерките, които трябва да постигнат ефективен граждански мониторинг и контрол върху дейността на администрацията са посочени като „отварянето на информационните източници и предоставянето на достъп



до структурирана информация, за събирането и генерирането на която са използвани публични средства („open data”)” (стр. 55 от Проекта). От самата констатация, че „често... не се публикува информация от съответните източници” (пак там), става ясно, че активното публикуване на информация от страна на администрацията е недостатъчно като количество и качество. В същото време, задължения за активно публикуване на информация от страна на администрацията съществуват и сега в различни нормативни актове (ЗДОИ, ЗОП, ЗУТ и т.н.). Следователно, не може просто да се има доверие, че в бъдеще администрацията ще изпълнява по-съвестно задълженията си за публикуване на данни. Вижда се нуждата от комбиниран подход за постигане на повече прозрачност чрез развиването на „отворените данни” успоредно с по-пълно прилагане на правото на достъп до информация. Активното публикуване на (отворени) данни и правото на достъп до обществена информация са допълващи се, а не изключващи се инструменти на връзка между администрацията и гражданите, водещи до по-голяма прозрачност, отчетност и следователно до по-добро управление. Основният проблем се очертава около контрола на прилагането на по-широката прозрачност. Той се подразделя на две: а) контролът върху обществената информация, който гражданите могат да извършват чрез заявления за достъп до обществена информация; б) институционалният контрол върху пълното прилагане на правото на достъп до обществена информация и върху активното публикуване информация от администрацията. В момента наблюдението на изпълнението на законовите задължения от администрациите в системата на изпълнителната власт се извършва от дирекция в Министерски съвет. От 2004 г. данните от администрациите се подават по електронен път чрез интернет базирана система. Анализът на тези данни е част от годишните доклади на Министерски съвет „Състоянието на администрацията”. Тези данни могат да бъдат отворени за обществеността в машинночитаеми формати. Предлагаме да се предвидят финансирането и разработването в проектния период на следните конкретни мерки:

- Да се създаде независим орган на власт (Информационен комисар) със следните функции:
 - Наблюдение на прилагането на ЗДОИ, включително и на задълженията за активно публикуване в т.ч. и на „отворени данни”;
 - Координиране на дейността по изпълнението на ЗДОИ, утвърждаване на вътрешните правила за прилагане на закона, включително утвърждаване на стандартите за активно публикуване, преглед на изпълнението на задълженията за активното публикуване и задължителни препоръки към администрациите;
 - Подготвяне, представяне и публикуване на годишни доклади по състоянието на достъпа до информация в администрацията със задължително обществено обсъждане със заинтересованите страни;
 - Провеждане на задължителни обучения по ЗДОИ за служителите в администрацията относно задълженията за активно публикуване, процедурата за предоставяне на информация, баланса на интереси и съдебната практика;



- Контрол на дейността на специализирани звена/служители, отговарящи за изпълнението на задълженията по ЗДОИ;
 - Контрол на дейността по изпълнението на ЗДОИ и налагането на санкции, подобни на съответните правомощия на Комисията за защита на личните данни;
 - Да се разшири приложното поле на административните нарушения и наказания по ЗДОИ, така че да се санкционира и неотговарянето в предписаната от закона форма.
- Да се обособят отделни специализирани звена/служители, отговарящи за изпълнението на задълженията по достъпа до информация и активното и навременно публикуване:
 - Актуализиране на съществуващите вътрешни правила за приложение на ЗДОИ от гледна точка на развиващите се стандарти, включително:
 - ✓ Ред за приемане на заявления по електронен път, като отпадне изискването за електронен подпис;
 - ✓ Описание на начина, по който се предоставя фактически частичен достъп до информация (зачерняне и др.), включително софтуерно обезпечаване;
 - ✓ Задължение за подпомагане на заявителя в случаите, когато заявлението е формулирано прекалено общо или неясно;
 - ✓ Разглеждането на заявленията да се осъществява с активното участие на звеното в администрацията, което разполага с исканата информация;
 - ✓ Частта относно ограниченията следва да отразява дадените от съда задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, в това число случаите на *надделяващ обществен интерес*;
 - Постоянен преглед на категориите информация, подлежаща на публикуване в съответната администрация;
 - Навременно публикуване на информацията;
 - Координиране и контрол на дейността по поддържане на актуални и отворени данни в публичните регистри на съответната администрация;
 - Провеждане на задължителни обучения по ЗДОИ за служителите в администрацията относно задълженията за активно публикуване, процедурата за предоставяне на информация, баланса на интереси и съдебната практика;
 - Подготовка на годишните отчети по ЗДОИ с препоръки към подобряване на практиките, публикувани в секцията „Достъп до информация” на интернет страницата на съответната администрация.
 - Осигуряване на вътрешноадминистративен контрол на работата на звеното/служителя.

Изложените съображения са приложими и до фактора на растеж, основан на ефективна публична администрация – „Електронно управление и електронни услуги за гражданите и бизнеса” (стр. 58 от Проекта). В приложение на принципите на Общата стратегия за



електронно управление на Република България 2011 – 2015 г., сред които е включено и „осигуряване на възможност за избор на предпочитан канал за достъп до информация и услуги” (стр. 2 – 3.1 „Поставяне на потребителя в центъра на административното обслужване” от стратегията), следва да се създаде унифициран ред за приемане и отговор на заявления за достъп до информация по електронен път. Важно е да се отбележи, че правото на достъп до информация, включително и по електронен път, не представлява административна услуга според българското законодателство. Неговото приложение следва да бъде разграничено от предоставянето на административни услуги.

Предложените мерки следва да бъдат включени в хоризонталния Стратегически приоритет 4: Добро управление и достъп до качествени обществени услуги и разпределени в неговите два под-приоритета.

Също така, по под-приоритет „Административна ефективност и качествена съдебна система” по отношение на засилването на участието на социално икономическите партньори и гражданското общество при провеждането на обществени консултации (стр. 101 от Проекта) е нужно да се предвиди финансирането и разработването в проектния период на следните мерки:

- Ръководителите на административни структури да обърнат специално внимание на изпълнението на задълженията по чл.26, ал.2 от Закона за нормативните актове за:
 - онлайн публикуване на всички проекти за нормативни актове, заедно с мотивите към тях;
 - онлайн оповестяване на датата на публикуване на проектите и на определения срок за обществено обсъждане на проектите;
 - онлайн оповестяване на резултатите от обсъждането на представените становища.
- Да се измени и допълни чл.26 от Закона за нормативните актове, като се предвиди:
 - 1-месечен вместо 14-дневен минимален срок за обществено обсъждане на проекти за нормативни актове;
 - задължение за публикуване и на представените в съгласувателната процедура и от заинтересованите групи и лица становища;
 - задължение за мотивиран отговор на постъпилите предложения, които не се приемат и публикуването му в интернет.

Смятаме, че предложените мерки по изменение и допълнение на Стратегически приоритет 4: „Добро управление и достъп до качествени обществени услуги” и разпределени в неговите два под-приоритета ще доведат до по-пълно постигане на заложените цели (като част от тематична цел 11. Повишаване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация).