

Активно публикуване и достъп до информация по електронен път

Общи бележки

На 5 декември 2008 г. в бр. 104 на „Държавен вестник“ беше обнародван Законът за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. Наред с други важни промени, в закона са предвидени и нови задължения на институциите за публикуване в интернет страницата на категориите информация по чл. 15. Нека да припомним разпоредбите на чл. 15.

Чл. 15 (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

Измененията предполагат, че информацията по чл. 15 трябва да бъде публикувана в интернет страниците и още - да бъде създадена секция „достъп до информация“, в която да се публикуват както наименование, адрес, телефон и работно време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на информация, така и вътрешните правила за достъп до информация за съответната административна структура в системата на изпълнителната власт. В секцията „достъп до информация“ в интернет страниците на институциите трябва да е представен и редът за достъп до публичните регистри, чието описание също трябва да бъде публикувано на основание чл. 15, ал. 1, т. 3 на ЗДОИ. Тъй като електронното заявление според чл. 24, ал. 2 на ЗДОИ се смята за писмено заявление, то и условията за неговото подаване трябва да са част от вътрешните правила за достъп до информация. Измененията в закона внесоха яснота и по отношение на спорното досега тълкуване на чл. 15, ал. 1, т. 2, а именно **„списък на издадените актове в изпълнение**

на неговите правомощия”. В допълнителните разпоредби на закона определението на това понятие е следното:

„Структурирана съвкупност от **всички** издадени от съответния административен орган **нормативни, общи и индивидуални административни актове**”.

Тази дефиниция би трябвало да внесе яснота и по-голям ред в изпълнението на това съществуващо задължение, тъй като досега основните аргументи за лошото изпълнение на това изискване на ЗДОИ от 2000 г. бяха, че не е ясно кои административни актове трябва да бъдат включени в този списък.

Едно допълнително улеснение за гражданите би било изискването в този списък/регистър на актовете да съществува кратка анотация за предмета на административния акт.

Чл. 15а (нов, ДВ, бр. 104 от 2008 г.)

(1) Информацията по чл. 15 се публикува на интернет страниците на административните структури в системата на изпълнителната власт.

(2) В секция „достъп до информация” на интернет страниците по ал. 1 се обявяват данните по чл. 15, ал. 1, т. 4 и ал. 2, съществуващите вътрешни правила относно данните до обществена информация и реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от административните структури в системата на изпълнителната власт.

Срокът за изпълнение на тези задължения на ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт е една година от влизането в сила на изменения ЗДОИ, т.е. от декември 2008 г.

Програма Достъп до Информация оценяваше в продължение на три години наличността на информацията по чл. 15 на основата на изследване на съдържанието на интернет страниците на институциите. Резултатите са публикувани в годишните доклади на организацията¹. Ние смятахме, че разумният подход от страна на администрацията предполага най-евтината медия за публикуване – съществуващите официални страници на институциите в интернет, макар такова конкретно задължение да не беше записано в закона.

Подобно проучване ще бъде направено в края на 2009 година, поради това че тогава изтича срокът според новите разпоредби на закона.

Целта на проучването, резултатите от което ние представяме в Годишния доклад за състоянието на достъпа до информация тази година, беше да се оцени готовността на институциите да отговарят на заявления, подадени по електронен път.

Необходимостта от оценка на тази готовност беше обусловена от няколко фактора:

- Практическите проблеми, които се наблюдават на основата на подаване на електронни заявления, възникващи през последните години и постъпващи за съвет в ПДИ.

¹ http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm

- Констатираните факти, че институции в системата на изпълнителната власт въвеждат изискване за електронен подпис на заявлението за достъп до информация.
- Нарастващият брой на заявленията, подавани по електронен път, според данните от доклада на Министерство на държавната администрация и административната реформа (МДААР)². Така например според доклада на МДААР броят на заявленията, подадени по електронен път през 2006 г., са 4 811 или 18,9% от общия брой заявления. През 2007 година техният брой нараства до 7 522, което е 33,9% от общия брой подадени заявления.

Методология

Проучването беше подготвено от екипа на ПДИ и проведено в периода 10.02.2009 до 05.03.2009 г. от двама доброволци³. Те имаха задачата да подадат заявления по електронен път до административните структури в системата на изпълнителната власт така, както те са описани в публичния Регистър на административните структури. Регистърът е достъпен в интернет страницата на Министерството на държавната администрация и административната реформа.⁴

Задачите на заявителите бяха няколко:

- Да открият интернет страницата на административната структура от регистъра;
- Да намерят в страницата e-mail адрес на служител, който отговаря за приемане на заявления, или e-mail адрес за връзка с институцията, на който да подадат заявление;
- Да проверят дали съществува секция „достъп до информация” в страницата, тъй като процесът на създаване на такива секции започна преди няколко години и като задължение е уреден с измененията от 5 декември 2008 г.;
- Трябваше да бъде проверено и отбелязано също дали са публикувани в страницата правила за подаване на заявления по електронен път.

И накрая, нашите заявители трябваше да подадат на намерения електронен адрес заявление, с което да искат достъп до информация със следното съдържание:

Определено ли е длъжностно лице в рамките на ръководената от Вас институция, което да отговаря пряко за предоставяне на обществена информация по реда на § 18 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (Обн., ДВ, бр. 49 от 19.06.2007 г)? В случай, че такова е определено, моля да посочите кой е конкретният служител, отговарящ за предоставяне на информация?”

² Доклад за състоянието на администрацията 2007, <http://www.mdaar.government.bg/docs/AnnualReport%202007.pdf>, стр. 124.

³ В представянето на резултатите са използвани докладите на двамата изследователи в проучването – Галина Ненчева и Вилиям Попов.

⁴ <http://ar2.government.bg/ras/> .

Както вече беше споменато по-горе, основната цел на проучването бе да се оцени състоянието – възможностите, проблемите и резултатите при подаване на заявления по електронен път, ето защо търсената информация беше подбрана така, че да не създава трудности за институциите. Това е информация, която би трябвало да е публикувана в интернет страниците им или да е налична, без затруднения за тях. Определянето на звено и публикуването на тази информация е едно задължение за ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт, според чл. 15, ал. 1, т. 4 още от 2000 г., когато беше приет ЗДОИ. Едно по-конкретно задължение беше регламентирано в § 18 от Преходните разпоредби (обн., ДВ, бр. 49 от 19.06.2007 г.), а именно за определяне на длъжностните лица, за които ние питахме в заявлението. Идеалният отговор на това заявление би бил да се даде връзката в интернет, където това длъжностно лице е посочено, и административният акт, с който това лице е определено.

Резултати от проучването

Какви са получените резултати?

Обобщените резултати показват

Заявления бяха подадени до 399 институции, включително министерства, агенции, държавни комисии, областни управи, общини. До 6 от институциите от Регистъра на административните структури не беше възможно да се подадат заявления поради няколко причини:

- Липса на електронни адреси, посочени в интернет страницата (Община Земен и Община Казанлък);
- Липса на интернет страница (Община Трекляно);
- Невъзможност да се отвори интернет страницата на институцията (Община Лесичово);
- Невалидност на посочения електронен адрес (Община Кирково);
- Погрешно посочен електронен адрес.

137 институции (34,3%) отговориха в законоустановения срок, т.е. в рамките на 14 дни. 28 институции (7%) отговориха след срока.

234 (58,65%) изобщо не отговориха на заявленията, които нека да напомним отново, бяха за достъп до задължителна за публикуване информация.

Секция за „Достъп до информация” съществува в страниците на 53 (13,28%) от институциите, в 61 (15,29%) от тях служителят, отговарящ по ЗДОИ, е посочен в страницата им в интернет. В 99 институции (24%) е посочен редът, по който се подават заявления по електронен път, и в 17 (4,26%) се изисква електронен подпис при подаване на заявлението.

Що се отнася до начините, по които се отговаря на заявлението, подадено по електронен път, то те са изключително разнообразни и показват голяма административна изобретателност, за да се отговори в случая на простичък въпрос. Начинът, по който се процедира в някои администрации, повдига въпроси, свързани с ефикасността на безсмисленото спазване на буквите на закона в ущърб на рационалността и ефективното обслужване на гражданите. Създаването на регистри на заявленията, създаването на вътрешни правила и ред за работа със заявленията не може да се превърща в самоцел на администрацията. Редът и формулярите би трябвало да са за улесняване на администрацията и гражданите, а не обратно.

Конкретни резултати

Ако се обърнем към статистиката, резултатите са песимистични за гражданите по отношение на институциите на изпълнителната власт:

Не са отговорили по никакъв начин 234 от общо 399 административни структури, което е 58,65%.

Осемдесет и девет (34,44%) от общо 258 общини, до които бяха подадени заявленията, са отговорили на електронното заявление по-един или друг начин (по електронен път, по пощата, по телефона), а някои от тях с голямо закъснение. 75 (29%) от общините отговориха в законоустановения срок. 65 от тях са посочили служителя, към когото могат да се обърнат заявителите.

Само 6 министерства (31%), включително и администрацията на Министерски съвет, са отговорили на заявленията.

Три министерства – Министерство на земеделието и горите, Министерство на отбраната, Министерство на труда и социалната политика – информираха заявителя по телефона, че трябва да подаде заявление, подписано с универсален електронен подпис (УЕП). Няма да коментираме, че Министерството на околната среда и водите, което е орган за наблюдение на изпълнението на Конвенцията на ООН за достъпа до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси за околната среда (Орхуска конвенция), не е отговорило на заявлението по никакъв начин.

От областните управи 10 са отговорили на заявленията, но само 5 фактически са предоставили търсената информация, която както вече беше отбелязано, е официална обществена информация и подлежи на публикуване в интернет.

От останалите административни структури като изпълнителни агенции, държавни агенции, комисии и други в системата на изпълнителната власт са отговорили 43.

Възможно ли е да се създаде ред и правила за достъпа до информация и да се обслужват гражданите добре, като им се отговаря на заявления, подадени по електронен път?

Очевидно за някои администрации е възможно. По-долу сме се постарали да споменем всички, които без формалности, веднага или в рамките на три–четири дни са отговорили на заявителите.

Всички те могат да бъдат номинирани за администрации, работещи в услуга на гражданите, и следващи духа на Закона за достъп до обществена информация, включително и с последните му изменения:

Това са общините: Антон, Асеновград, Белослав, Благоевград, Божурище, Борово, Брацигово, Брезник, Бургас, Бяла Слатина, Велики Преслав, Велико Търново, Велинград, Вълчидръм, Георги Дамяново, Гоце Делчев, Гулянци, Гърмен, Добрич, Добричка, Драгоман, Дулово, Завет, Исперих, Каварна, Карнобат, Кнежа, Костенец, Криводол, Кричим, Кубрат, Куклен, Лозница, Луковит, Любимец, Марица, Медковец, Мездра, Минерални бани, Н. Козлево, Невестино, Николаево, Никопол, Нова Загора, Опан, Петрич, Пирдоп, Попово, Раднево, Разлог, Сатовча, Сливен, Смядово, Стара Загора, Стражица, Стралджа, Стрелча, Струмьани, Тетевен, Трявна, Тунджа, Твърдица, Търговище, Ценово, Челопеч.

Отговориха в срок и общините София и Етрополе, но не по електронен път, а изпращайки отговора по пощата.

Областни управители: Бургас, Велико Търново, Хасково, Ловеч, Варна.

Министерства: Министерски съвет, Министерство на извънредните ситуации, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на външните работи, Министерство на финансите, Министерство на правосъдието.

Изпълнителни и държавни агенции – Агенция за ядрено регулиране, изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, агенция „Държавни вземания“, Агенция за държавна финансова инспекция, Държавна агенция „Архиви“, Държава агенция по туризъм, Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози, Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол, Национална агенция за оценяване и акредитация, Агенция по приватизация, държавна агенция „Държавен резерв“, изпълнителна агенция „Морска администрация“, Агенция за хората с увреждания.

Държавни комисии, регионални дирекции, регионални инспекции: Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Държава комисия по хазарта, всички Басейнови дирекции, Столична регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве, Регионална инспекция по околна среда и водите-София, Национален парк „Централен Балкан“, „Гражданска въздухоплавателна администрация“, Български институт по метрология, Държавен културен институт по метрология.

Други институции предоставиха исканата информация със закъснение, което достигна 46 дни:

Общините: Пловдив, Пазарджик, Петрич, Чепеларе, Брезник, Хасково;

изпълнителна агенция „Автомобилна администрация”, Комисията за защита на потребителите, изпълнителна агенция „Железопътна администрация” и други.

Една част от институциите очевидно смятат, че не е достатъчно гражданите да си плащат данъците, но трябва за един е-майл да им се съберат разнообразни суми от 0,30 лв. – **Министерството на културата**, през 0,72 лв. – Община Котел, до 1,59 лв. – **Община Пещера. Община Разград и Община Горна Оряховица** също поставят условие за заплащане, за да предоставят обществена информация, която трябва да е публикувана. Очевидно рационалната цел е да се намери работа на банката, където е сметката на институцията, тъй като заявителите са от София и за да получат информацията, ще трябва да преведат сумата по банков път, а след това да сканират и изпратят платежното нареждане, което означава още 5 лв. за тяхна сметка. И още нещо, ако заявителят е подал заявлението си по електронен път и той има право да подаде такова заявление, дори да не е изработен вътрешният ред за отговор на такива заявления, може да му се отговори по електронен път, на адреса, който е посочил в заявлението си. Така са постъпили няколко институции, без да изготвят решения на официални бланки, да ги сканират и изпращат по пощата.

В една от общините – Дряново, бяха проверявали заявителя в националната база данни „Население”. Очевидно на служителите там не им е известно, че правото на достъп до информация е на всеки, дори не български граждани. След като и чужденци, и хора без гражданство може да поискат от българските институции информация, би било интересно в коя база данни ще се проверява адреса на канадски гражданин например.

Институциите, поискали заявлението да бъде подписано с универсален електронен подпис и заявили това, са следните: **Областен управител Русе, Агенция по вписванията, Областен управител Стара Загора.**

Съмнителен е административният смисъл на изготвяне на решения, в които подробно се обяснява, а се и прави опит за юридическа аргументация, че заявлението трябва да бъде подписано с универсален електронен подпис и че исканата информация е защитена информация според член 13, ал. 2 от ЗДОИ. Работното време, отделено, за да се аргументира отказът на заявлението, би могло да се оцени и финансово. Това е време, което гражданите също заплащат от своите данъци. Очевидно, че първото условие гражданите да упражнят правото си на информация е да знаят към кого да се обърнат в администрацията, включително когато подават заявления по електронен път.

Още **14 институции** са обявили в своите официални интернет страници необходимостта от универсален електронен подпис за подаване на заявления за достъп до обществена информация: изпълнителна агенция „Морска администрация“, изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Агенция по вписванията, Агенция по енергийна ефективност, Басейнова дирекция – Варна, Черноморски район, Дирекция „Национален парк – Благоевград, Рила“, Изпълнителна агенция за

икономически анализи и прогнози, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, Министерство на земеделието и храните, Министерство на отбраната, Министерство на труда и социалната политика, Национална агенция за приходите, Национална ветеринарно-медицинска служба, Община Габрово, Община Долна баня.

Очевидно, че за част от тези институции самото изискване за електронен подпис на заявлението е нерелевантно, когато се търси информация от обществен интерес. Ето защо част от тях са отговорили на заявлението, без дори да посочват изискването за универсален електронен подпис: изпълнителна агенция „Морска администрация“, Басейнова дирекция – Варна, Черноморски район, изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“.

Институции, чиито юриконсулт очевидно не е чел или разбрал Закона за достъп до обществена информация, или смятат, че в ЗДОИ не е предвидено подаване на заявление по електронен път, или изискват обяснение за правен интерес, или изискват някакви уточнения по заявлението. Те са следните: **Областен управител Смолян, Областен управител Видин, Областен управител Кърджали, Държавна агенция за бежанците при Министерски съвет.**

Всички първични данни за подадените заявления и отговорите на институциите може да видите на страницата на *Програма Достъп до Информация*.⁵

Част от институциите, които отговориха на заявлението с искане за универсален електронен подпис, аргументират това изискване в своите решения. Ето защо смятаме, че трябва да се внесе яснота по въпроса: необходим ли е универсален електронен подпис при подаване на заявление по електронен път?

Коментар на юристите на ПДИ по въпроса за УЕП

ЗДОИ дава право на всеки гражданин да получи искания от него достъп до информация, без да е необходимо да доказва конкретен интерес. Ето защо не е и необходимо заявителят да доказва по недвусмислен начин идентификацията си, независимо по какъв път подава заявлението - лично в деловодството или по електронен път. На административния орган следва да е безразличен фактът кой подава заявлението, той (органът) е задължен да отговори на всеки заявител и да му предоставя еднаква по обем и съдържание информация на всички.

Съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис, чл. 13, ал. 1, т. 1, букви а, б и в, *електронен подпис е: всяка информация, свързана с електронното изявление по начин, съгласуван между автора и адресата достатъчно сигурен с оглед нуждите на оборота, който: разкрива самоличността на автора; разкрива съгласието на автора с електронното изявление, и защитава съдържанието на електронното изявление от последващи промени;* съгласно ал. 2 на същия член

⁵ www.aip-bg.org/e_register.php.

електронният подпис има значението на саморъчен подпис, освен ако титуляр или адресат на електронното изявление е държавен орган или орган на местното самоуправление.

Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа определени реквизити, сред които не стои изискване за саморъчен подпис под заявлението. Следователно, когато заявлението се подава по електронен път, не е необходим и електронен подпис, който недвусмислено да доказва самоличността на заявителя.

Въвеждането на изискване за полагане на електронен подпис в подадено по електронен път заявление за достъп до информация нарушава **два от основните принципи на достъпа до информация** – този, според който всеки има право на достъп до обществена информация (чл. 4 от ЗДОИ), както и принципът на чл. 6, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ – за осигуряване на еднакви условия за достъп до информация. Същевременно подобно изискване поставя сериозни ограничения пред гражданите, въвеждайки допълнителни разходи за тях, непредвидени в закона:

На първо място, електронният подпис струва сериозна сума пари и не всеки може да си го позволи, особено социално слаби, хора в неравностойно положение, пенсионери.

На второ място, ползването му изисква технически умения, които не всеки притежава, и се изисква нарочно обучение за целта.

На трето място, инсталирането на електронен подпис изисква закупуването на компютър с високи технически възможности, което също е въпрос на разности.