



Изх.№49/08.03.2007

До Председателя на Комисията по  
гражданското общество и медии към  
Народното събрание  
г-н Иво Атанасов

До Председателя на Комисията по  
Европейските въпроси към Народното  
събрание  
Г-н Атанас Папаризов

## **СТАНОВИЩЕ**

по

Проект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация  
сигн. № 754-01-41/28.02.2007 г.  
внесен от народните представители Йордан Мирчев, Радослав Илиевски и Румен  
Ангелов на 28. 02. 2007г.

### **Уважаеми госпожи и господа народни представители,**

Във връзка с внесения и спешно насрочен за разглеждане законопроект за допълнение и изменение на Закона за достъп до обществена информация се виждаме принудени да изразим спешно и нашето становище по него.

Нашето становище се основава на опита, който Програма Достъп до Информация /ПДИ/, като неправителствена организация, специализирана в сферата на свободата на информация, придоби през периода 1996 – 2007 г. Този опит произтича от международната и националната дейност на ПДИ. През 1998 г. екип, формиран от нас и включващ експерти от Българския хелзинкски комитет, от ПДИ и юриста от правния



отдел на тогавашния министерски съвет г-жа Меглена Кунева, изготви концепция за законодателната уредба на достъпа до информация. С тази концепция ПДИ се превърна в лидер на обществения дебат по въпроса, свързан с приемането на Закона за достъп до обществена информация, а впоследствие и на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. След приемането на ЗДОИ осъществяваме наблюдение на практиките по прилагането му, като издаваме ежегоден доклад.<sup>1</sup> От 2000 г. досега сме предоставили правни консултации в над 3500 случая, свързани с достъп до информация и защита на личните данни. Оказали сме правна помощ по около 120 съдебни дела срещу откази да се предостави информация по ЗДОИ, голяма част от които са приключили с успешен резултат. Създатели сме и сме членове на международната мрежа на застъпниците на свободата на информация /с над 100 члена на пет континента/ и на *Международния ден на правото да знам* - 28 септември. Програма Достъп до Информация е известна с дейността си по света и е цитирана като авторитетна организация от редица международни институции и организации, в това число Департамента по правосъдието и Държавния департамент на САЩ /вж. последния им доклад, публикуван тези дни на адрес <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78805.htm> /.

### **Изразяваме нашето сериозно безпокойство от внесения проект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация.**

Направеното законодателно предложение отразява липсата на разбиране за основните цели на Закона за достъп до обществена информация, от една страна, и на Директива 2003/98/ЕО за повторно използване на информация от обществен сектор. Ние сме убедени в добронамереността на вносителите, но тук е необходимо специално експертно знание, за да се намери правилната форма на законодателното въвеждане на Директивата. Достатъчно е да споменем, че желанието това да стане просто с едно формално изменение и допълнение на ЗДОИ не е характерно единствено за нашия контекст. Подобни опити бяха извършени и в Словакия и Румъния през 2005 – 2006 г. и там се наложи в обществения дебат да се включат местни и международни неправителствени организации с експертни знания, за да бъде предотвратено изменението на техните закони за достъп до обществена информация.

<sup>1</sup> Вж. Докладите за състоянието на достъпа до информация в България, изготвени от ПДИ, на адрес: [http://www.aip-bg.org/rep\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm)



1. Целите и задачите на законодателството за достъп до обществена информация и за повторно използване на информацията от обществения сектор са коренно различни. Най-добра представа за целите на първия вид законодателство дава Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи. Според нея *“широкият достъп до официални документи на основата на равенството и в съответствие с ясни правила:*

*- дава възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и да формира критично становище относно състоянието на обществото, в което живеят и органите, които ги управляват, като същевременно насърчава информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес;*

*- повишава ефективността и ефикасността на администрацията и подпомага поддържането на нейната почтеност, като предотвратява риска от корупция;*

*- допринася за утвърждаване на легитимността на администрацията като организация за предоставяне на обществени услуги и за укрепване на доверието на обществеността в държавните органи; “ /цялата достъпна на български език на интернет адрес: [http://www.aip-bg.org/documents/rec2\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/documents/rec2_bg.htm) /.*

Развитието на стандартите в тази област продължава в рамките на Съвета на Европа, като с решение от месец май 2005 г. бе създадена работна група, която да изготви Конвенция за достъпа до официални документи.

Казано с прости думи, правото на достъп до обществена информация и насрещното му задължение за публичните институции да предоставят такъв достъп е един от съществените елементи на “доброто управление” - от гледна точка на публичната администрация, и е основно право /в някои правни системи – “свобода”/ на всеки – от гледна точка на индивидите и гражданите.

Най-добра представа за целите на втория вид законодателство дава Директива 2003/98/ЕО за повторно използване на информация от обществения сектор. Според нея:



- *Основните цели за установяване на вътрешен пазар е създаването на условия, които ще благоприятстват развитието на услуги, свързани с общността. Информацията от общественения сектор е важен основен материал за продукти и услуги, които имат дигитално съдържание на информация;*
- *Съществуват съществени разлики между правилата и практиките в страните членки, свързани с експлоатирането на източници на информация от обществения сектор, което поставя пречки за представянето на цялостния икономически потенциал на този основен документален източник;*
- *Влиянието на такива правови разлики и несигурни положения ще станат по-важни с по-нататъшното развитие на информационното общество, което вече много е засилило транс граничното използване на информацията.*
- *Необходима е обща рамка на условията, регулиращи употребата на документите от обществения сектор, за да се осигурят честни, пропорционални и недискриминиращи условия за използването на тази информация.*

Казано с прости думи, повторното използване на информация от обществения сектор цели създаването на условия, които ще благоприятстват услугите, свързани с Европейската общност. Това ясно се вижда и от извършеното в Директивата изброяване на различни видове услуги, които се извършват в обществения сектор, и които обхващат “сфери на дейност, като социална, икономическа, географска, метеорологична, туристическа, търговска, патентна и образователна информация”.

2. Измежду държавите-членки на Европейския съюз, от които само три – Люксембург, Кипър и Малта нямат закон за достъп до обществена информация, нито една не е въвела Директива 2003/98/ЕО в своя закон за достъп до обществена информация /или закон за свобода на информацията/.<sup>2</sup> Нещо повече, държава – член на ЕС, която прие своя закон за достъп до обществена информация след 2003 г., каквато е

<sup>2</sup> Отделните национални закони за достъп до /свобода на / информацията, съхранявана от държавни институции, са достъпни на английски език на интернет адрес:  
<http://www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi/foilaws>



Федерална Република Германия, не е въвела Директивата в този закон. Въвеждането става с други инструменти и механизми.<sup>3</sup> Това е така, защото както държавите в

Европа, така и въобще демократичните държави по света имат яснота за разликата между правото на всеки на достъп до информацията, съхранявана от държавните /и евентуално други публични/ институции, с цел реализирането на необходимите прозрачност и отчетност на управлението, ефективност и ефикасност на администрацията, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и информирания политически избор на гражданите – от една страна, и ползата от повече и по-евтина информация в икономическата сфера и в частност – в сферата на услугите. В това отношение е особено полезно да се проучат както законодателствата на страните – членки на Европейския съюз /експертиза, с която ПДИ до известна степен разполага и има капацитета да извърши/, така и добрите практики и случаите, установени в рамките на Европейския съюз по въвеждането и прилагането на Директива 2003/98/ЕО. Прегледът на последните би показал, че въвеждането на Директивата има повече отношение към използването на информация от публичните регистри, да речем, отколкото към Закона за достъп до обществена информация.

3. Според оценката на ПДИ, основаваща се на постоянното наблюдение на прилагането на ЗДОИ от приемането му през 2000 г. досега, на обученията на стотици държавни служители от различни ресори на централната и местна администрация, на работата по хиляди конкретни случаи за този период, на постоянното наблюдение, систематизация и анализ на съдебната практика по ЗДОИ, приемането на предложените изменения и допълнения ще имат изключително негативно въздействие върху прилагането на ЗДОИ. През изминалите години бяха констатирани множество проблеми по прилагането на ЗДОИ, който е един относително нов за правната ни система закон. Тези проблеми бяха постепенно отстранявани през годините, постепенно се създават добри административни практики. Участието на ПДИ в международен мониторинг през 2004 г. по прилагането на законите за достъп до обществена информация показва сериозен напредък на България. Резултатите показват, че тя е на предно място измежду

<sup>3</sup> Подчертаваме прилагането и на механизми, защото един преглед на практиките в отделните държави-членки на ЕС в това отношение показва, че наличието на практически мерки за въвеждане на Директивата е по-важно от законодателните инициативи.



14 държави по света, от които три са европейски /Франция, Испания и Румъния/. Същевременно е необходима още работа по обучения и създаване на административни практики, като основен приоритет са: усвояването и

доброто познаване на международните стандарти за достъп до информация; на целта на закона, на понятието “обществена информация”, на механизма за вземане на решение по заявление; на тематиката, свързана с ограниченията на правото на достъп до обществена информация.

Тази работа по подобряване прилагането на ЗДОИ ще стане невъзможно, а постигнатото ще бъде подложено на сериозен риск с инкорпорирането в ЗДОИ на предлаганата материя. Тя съдържа дублетни форми на почти всички правни институти, уредени в ЗДОИ – цел на закона, обхват на понятието “информация” /такава от обществения сектор, противопоставено на обществена/, задължени субекти /трябва да отбележим, че предложението законопроект **не съответства** в това отношение на Директивата/, процедура – срок и цена на предоставяне на информацията, основания за отказ. Наличието на такава двойственост в един закон ЗДОИ, чието значение е ключово за постигането на “добро управление” в българската администрация, ще доведе до объркване и противоречива практика, ще разконцентрира сериозните усилия, полагани и понастоящем за доброто прилагане на ЗДОИ. Объркването ще засегне и гражданите, които според представително проучване на НЦИОМ за 2006 г. все още не познават в достатъчна степен правата си по сегашния ЗДОИ и са необходими усилия за по-широката им информираност.

4. Успоредно с посоченото законодателната инициатива се явява несъответна и противоположна на полаганите в момента усилия, съвместно от правителството, неправителствени организации и международни организации за работа в областта на достъпа до информация и по-конкретно – прилагането на ЗДОИ и подобряването му. В момента стартира проект, подкрепен от Програмата на ООН за развитие /UNDP/ и осъществяван в партньорство от Министерството на Държавната администрация, Министерството на външните работи и Програма Достъп до Информация. Липсата на



координация в усилията по създаване на по-добра среда за достъп до обществена информация може да има единствено негативен ефект.

**В заключение от изложеното Програма Достъп до Информация:**

- се обявява против приемането на предложението за изменение и допълнение на ЗДОИ;
- се обръща към народните представители с призив за съпричастност към нашето становище, основано на загрижеността ни и тежестта на постигнатото и с наше участие през последните 10 години в тази област;
- смята, че ЗДОИ въвежда по-високи стандарти за достъп до обществена информация, чието повторно използване се урежда с Директива 2003/98/ЕО. Ето защо нищо не налага неговото изменение;
- заявява готовността си да подпомогне с експертните си знания и опит и с възможността да набави още такива знания и материали подготвянето на специален проектозакон за въвеждане на Директива 2003/98/ЕО .

София  
8.03.2007 г.

Изпълнителен директор на ПДИ  
Гергана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ  
Александър Кашъмов