



Изх.№19/26.08.2014

ДО ЧЛЕНОВЕТЕ НА РАБОТНАТА  
ГРУПА ПО РАЗРАБОТВАНЕ НА ПРОЕКТ НА  
ЗИД НА ЗДОИ ПРИ МИНИСТЕРСТВОТО  
НА ТРАНСПОРТА, ИНФОРМАЦИОННИТЕ  
ТЕХНОЛОГИИ И СЪОБЩЕНИЯТА

СТАНОВИЩЕ  
НА  
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ  
ОТНОСНО  
ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ  
ВЪВ ВРЪЗКА С ВЪВЕЖДАНЕ НА ДИРЕКТИВА 2013/37/ЕС

Уважаеми членове на Работната група,

Със заповед на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията е създадена работна група със задача да разработи проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (въвеждане на Директива 2013/37/ЕС). Със заповед № РД-08-460/ 22.08.2014 г. е определен срок 30.09.2014 г. за това работната група да изготви и представи за обществено обсъждане проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (въвеждане на Директива 2013/37/ЕС). За 29 август 2014 г. е определено провеждане на заседание на работната група, като бяхме поканени да представим становище/ предложения относно необходимите изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).



В съответствие с изложеното представяме нашите предложения за изменения и допълнения в ЗДОИ с оглед в въвеждане на Директива 2013/37/ЕС, като представяме и кратко изложение на причините за предложенията.

### Общи положения

1. С Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета бе изменена и допълнена Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информация от общественния сектор. С изменението и допълнението на Директива 2003/98/ЕО чрез Директива 2013/37/ЕС бе осъществено:

- разширяване на приложното поле на повторната употреба на информация от общественния сектор,
- засилване на задължението за публикуване на информация,
- предоставянето ѝ в удобни за повторна употреба отворени формати,
- прозрачни критерии при определяне на разходите,
- засилване на контрола по изпълнението на задълженията за предоставяне на информация за повторна употреба,
- сближаване на режима на употреба на информация от общественния сектор със законите за достъп до обществена информация с цел избягване на двоен режим, противоречия в практиката и неоснователно ограничаване на правото на информация.

2. Директива 2003/98/ЕО бе въведена в националното законодателство през 2007г., като за разлика от сега не бе проведено изискването от Закона за нормативните актове обществено обсъждане преди внасянето на законопроекта в Народното събрание. В парламентарните комисии бяха проведени разгорещени дискусии, в които активно участвахме. Като най-удачен вариант бе прието директивата да бъде въведена в Закона за достъп до обществена информация, но нямаше достатъчно време за прецизиране на внесените разпоредби. Още повече, че някои от тях в първоначалната им редакция категорично бяха в нарушение на международните стандарти относно правото на достъп до обществена информация, което наложи коригирането им от тази гледна точка да се превърне в приоритетна задача.



## ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Сходен подход – въвеждането на Директива 2003/98/ЕО се наблюдава и в други държави – членки на Европейския съюз (ЕС), като на действащите комисари по достъпа до информация е възложено и задължението да осъществяват контрол във връзка с изпълнението на законодателството относно повторната употреба на информация от обществения сектор. Обсъждането на проблемите по прилагането на това законодателство на международни форуми с участието на представители на комисарите и наши колеги от други държави членки на ЕС показва, че все още има неясноти около прилагането на директивата, както и че правата по нея засега се упражняват по-слабо интензивно от правото на достъп до обществена информация. Очевидно ситуацията в България е идентична, доколкото в докладите за състоянието на администрацията през 2012 и 2013 г. липсват данни за упражняване на правото на повторно използване на информация от обществения сектор.

Друг законодателен подход, който е възприет от държави членки на ЕС, е да се приеме отделен закон, уреждащ въпросите на повторната употреба на информация от обществения сектор. Аналог на този подход у нас е Законът за достъп до пространствени данни (обн. ДВ бр.19 от 2010 г.), с който е въведена Директива 2007/2/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2007 г. за създаване на инфраструктура за пространствена информация в Европейската общност (INSPIRE) (ОВ, L 108/1 от 25 април 2007 г.).

3. Същевременно бурното развитие на технологиите, интернет и електронното управление и услуги налагат държавите да отговорят на нарастващите потребности от предоставяне и публикуване на информация в електронен вид и общодостъпни формати. Покрай движението на радетелите за широк достъп до обществена информация се създаде и движението на активистите за „отворени данни“. През 2011 г. бе създадена на междудържавно ниво инициативата Партньорство за открито управление към която България се присъедини в същата година.

4. Въвеждането на измененията в Директива 2003/98/ЕО в българското законодателство трябва да се придържа към заложеното в Директива 2013/37/ЕС синхронизиране и създаване на симетрична и съвместима уредба на материята, свързана



с повторната употреба на информация от обществения сектор и с достъпа до обществена информация. Това синхронизиране е заложено и във Втория план по Инициативата за Партньорство за Открито управление /ИПОУ/, приет от Министерския съвет с решение от 9 юли 2014 г., чиято мярка „Откритост на администрацията“ обхваща заедно и двете теми.

5. След анализ на разпоредбите на Директива 2013/37/ЕС, съществуващата правна уредба относно повторното използване на информация от обществения сектор, уредбата на достъпа до обществена информация, историята на правната уредба в тези области, относимата съдебна практика и международните стандарти, предлагаме изложените по-долу насоки, в които да се фокусира анализът, обсъждането и формулирането на предложения за изменение и допълнение на ЗДОИ. Открит остава въпросът дали цялостното въвеждане на Директива 2003/98/ЕО и измененията и допълненията ѝ да не се осъществи чрез създаването на изцяло нов закон, в който да се включи съдържанието на сегашната глава четвърта от ЗДОИ, с измененията и допълненията, осигуряващи въвеждане на Директива 2013/37/ЕС.

### Насоки за изменения и допълнения в ЗДОИ

1. Преформулиране на определението на понятието „информация от обществения сектор“

Систематично място: Определението понастоящем е дадено в чл.2, ал.3 от ЗДОИ, така че промяната му следва да се осъществи чрез изменения и допълнение на същата разпоредба. Желателно е да се прокара по-ясно разграничението от понятието „обществена информация“. Уместно е да се допълни и §1, т.1 от ДР на ЗДОИ, тъй като там понастоящем липсва посочване на електронен носител, за разлика от чл.2, ал.3 от ЗДОИ.

Съображения: Още при обсъждането на ЗИД на ЗДОИ през 2007 г., когато бе въведена Директива 2003/98/ЕО, бе констатиран проблемът на почти пълната идентичност между определението на понятията „обществена информация“ и „информация от обществения сектор“. Това води до неяснота, противоречия и непредвидимост при прилагането на



закона. По въпроса за неяснотата на понятията и опита за преодоляването ѝ по пътя на тълкуването, вж. Решение № 14206 от 30.10.2013 г. по адм. д. № 58/2013 г., v отд. на ВАС.

### 2. Разширяване кръга на понятието „организация от общественния сектор“

Систематично място: Определението на понятието „организация от общественния сектор“ е дадено в чл.3, ал.4 от ЗДОИ, поради което може разпоредбата да бъде допълнена с текста „включително библиотеки, музеи и архиви“.

Съображения: Допълнението се налага с оглед новата редакция на чл.3, т.2 от Директива 2003/98/ЕО, която се отнася към повторната употреба на документи на библиотеки, музеи и архиви.

### 3. Създаване на задължение за поддържане на определена информация в определен вид формати

Систематично място: Смятаме за уместно задължението информацията да бъде поддържана в електронен вид в определен вид формати да бъде регламентиран в нова ал.4 на чл.2 от ЗДОИ и евентуално в чл.15 или чл.15а от ЗДОИ.

Съображения: В първата от посочените разпоредби може да се създаде задължение създаваните от влизането в сила на ЗИД на ЗДОИ документи и информация да са в определени формати, а в чл.15 ЗДОИ – задължение за публикуване в интернет в определени формати. Основанието за създаването на тези изменения и допълнения се съдържа в новата редакция на чл.5 от Директива 2003/98/ЕО, както и в мярка „Откритост на администрацията“ от Втория план по ИПОУ.

### 4. Даване на определение на понятията „отворен формат“, „машинночитаем формат“ и „официален отворен стандарт“

Систематично място: Допълнение на § 1 от ДР на ЗДОИ.

Съображения: Допълнението е необходимо с оглед новата редакция на чл.2, т.6 - 8 от Директива 2003/98/ЕС и мярка „Откритост на администрацията“ от Втория план по ИПОУ.

### 5. Уреждане предоставянето на достъп до информация по електронен път по заявление

Систематично място: Изменение на чл.24, ал.2 и чл.41е, ал.2 от ЗДОИ.



Съображения: Според новата редакция на чл.5 от Директива 2003/98/ЕО „органите от обществения сектор предоставят своите документи в съществуващите формати или езици и по възможност и целесъобразност – в отворен, машинно четим формат заедно със съответните метаданни „. Изпълнението на това задължение предполага възможност и заявителите да поискат информацията да им бъде предоставена по електронен път. Същата възможност предполага и т.2 от мярка „Откритост на администрацията“ от Втория план по ИПОУ, която гласи: „изготвяне на технически насоки за предоставяне на публична информация, притежавана от институциите в отворен формат“, със срок 2015 г.

6. Преуреждане на въпроса относно заплащането на разходите по предоставяне на информация от обществения сектор

Систематично място: Изменение и допълнение на чл.41ж от ЗДОИ.

Съображения: Новата редакция на чл.6 от Директива 2003/98/ЕО предвижда ограничение на размера на таксите за използване на информация от обществения сектор, като допуска той да се свежда до покриването на определени разходи. Съгласно новата редакция на чл.7 от Директива 2003/98/ЕО всички приложими условия и действителният размер таксите, включително и базата за изчисляването им, се публикуват, включително чрез електронни средства.

Според действащия закон, тарифата трябва да бъде одобрена от Министерския съвет. Засега такава не е приемана, което вероятно се дължи на и на необходимостта от проучване и оценка на разходите за създаване и поддържане на различни информационни масиви и ресурси, като например търговския регистър, транспортни данни, статистически данни и др. По този въпрос са релевантни и издадените от Европейската комисия насоки относно препоръчителните стандартни лицензии, наборите от данни и таксите за повторна употреба на документи, стр.6 - 9. Приетият понастоящем подход е методът на покриване на материалните разходи, които според закона, не включват човешкия труд /срв. чл.20 от ЗДОИ/. Същевременно, правомощието по издаване на заповед за определяне на максималните размери за възстановяване на разходите за получаване на достъп до обществена информация съгласно чл.20 от ЗДОИ е



предоставено на Министерството на финансите. Такава заповед бе издадена през 2001 г. – заповед № 10 от 10.01.2001 г., а впоследствие заменена с нова – заповед ЗМФ № 1472 от 29 ноември 2011 г.

7. Разширяване на приложното поле и конкретизация на категориите информация, подлежаща на публикуване (Прилагаме примерен списък)

Систематично място: Допълнение на чл.14 - 15а от ЗДОИ

Съображения: Съгласно новата редакция на чл.9 от Директива 2003/98/ЕО, държавите членки са длъжни да създадат практически механизми, които да улеснят търсенето на документи, като например списъци с основни документи и съответните метаданни, достъпни при възможност онлайн и в машинночетим формат, както и портални уебсайтове с връзки към списъците с материали. Същевременно, в т.1 от мярка „Откритост на администрацията“ от Втория план по ИПОУ изрично е предвидено „разширяване и детайлизиране на задълженията за публикуване на информация“. Също така, прегледът на законодателството и добрите практики на развитите държави показва, че голям обем информация от съществено значение за отчетността и прозрачността на държавните органи у нас не се публикува.

Необходимо е да бъдат допълнени категориите информация, подлежащи за публикуване. Удачен вариант е да бъдат изрично предвидени категории информация в списък – приложение към чл.15 от ЗДОИ (срв. сходен законодателен подход в Закона за защита на класифицираната информация – списък- приложение към чл.25). С оглед отчитане спецификата на отделните видове администрации на различните органи на изпълнителната власт и местното самоуправление, е подходящо да бъде предвидено задължение ръководителите на административни структури да създадат съответни списъци с категории информация, подлежаща на публикуване, на основата на списъка-приложение към чл.15 от ЗДОИ.

8. Създаване на задължение за подпомагане на заявителите и информирането им относно наличните средства за правна защита и практиките по искания повторна използване и достъп до обществена информация

Систематично място: Допълнение на чл.25 от ЗДОИ с нова ал.4



Съображения: Съгласно новата редакция на чл.7, т. 4 от Директива 2003/98/ЕО тях, както и минималните стандарти на международното право – Конвенция за достъп до официални документи. /осигуряване на най-ранен етап/, организациите от общественния сектор „гарантират, че заявителите са информирани относно наличните средства за правна защита, свързани с решенията или практиките , които се отнасят за тях”. Същевременно съгласно международните стандарти в тази област - чл.5, т.1 от Конвенцията за достъп до официални документи, „публичната институция трябва да помага на заявителя, в разумни граници да идентифицира търсения официален документ”. Следователно заявителят трябва да бъде информиран за практиките и решенията, които се отнасят до него, на ранен етап.

### 9. Регламентиране на функции по наблюдение и контрол

Систематично място: Създаване на нов раздел 4 от ЗДОИ, а сегашният раздел 4, уреждащ оспорване на решенията и отказите по съдебен ред, да стане раздел 5

Съображения: Задълженията на държавните органи по ЗДОИ понастоящем не са предмет на контрол от страна на независим орган, с изключение на възможността отказите и решенията да бъдат оспорвани пред съдилищата. Същевременно липсва държавен орган, който да обобщава и анализира административната практика, да издава указания, да следи за изпълнението на задълженията по Директива 2003/98/ЕО.

Съгласно новата редакция на чл.4, пар.4 от Директива 2003/98/ЕО по отношение на решенията и отказите, свързани с предоставяне на информация за повторна употреба, държавата е длъжна да осигури средства за правна защита, включително възможността за преразглеждане от безпристрастен орган. Съгласно чл.7, пар. 4 от Директивата, цитиран по-горе, държавата е длъжна да осигури информиране на заявителите относно наличните средства за правна защита, свързани с решенията или практиките , които се отнасят за тях. Това означава, че решенията и практиките трябва да се наблюдават, обобщават и уеднаквяват с цел изпълнението на това задължение. За целта е необходимо да бъде овластен и снабден с финансови, човешки, технически и др. ресурси компетентен държавен орган. Той е необходимо да следи и контролира и спазването на задължението по чл.9 от Директивата относно 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, същият орган следва да отговаря и за подготвянето на 3-годишния доклад по редактирания чл.13, пар.2 от Директивата. Мярка „засилване на координацията и контрола по изпълнението на закона е изрично предвидена и в т.1 от Втория план за действие по ИПОУ.

В чл.4, пар.4 от Директивата изрично е изрично посочен като възможен контролен орган националният орган по достъпа до документи. Според нас това е най-подходящият вариант за осигуряване на цялостен и независим контрол по спазването на задълженията по Директивата и ЗДОИ.

### 10. Разширяване на формите на достъп до обществена информация

Систематично място: Допълнение на чл.26 от ЗДОИ

Съображения: В настоящата редакция на чл.26, ал.1 от ЗДОИ не е изрично включено като форма на достъп предоставянето на информация по електронен път. Това доведе до противоречива административна практика, при която са налице откази за предоставяне на информация по този начин /срв. данни от годишните проучвания на ПДИ/. Въпросът е отбелязан и в съдебната практика – срв. Решение № 512 от 15.01.2014 г. по а.д. № 6659/2013 г. на ВАС, Седмо отделение. Тук са относими и съображенията, изложени по-горе в т.5.

### 11. Подобряване формулировката на ограниченията на правото на достъп до информация

Систематично място: Изменение и допълнение на чл.31, чл.37, чл.41и от ЗДОИ

Съображения: В новата редакция на чл.1, пар.2, буква „в” от Директива 2003/98/ЕО по отношение на ограниченията за повторна употреба на информация от общественния сектор е препратено към националните закони за достъп до информация. Ограниченията обаче са изрично изброени и не включват широки формулировки като „защита на третото лице” по чл.31 от ЗДОИ или цялата информация по даден въпрос с изключение на крайното административно решение - чл.13, ал.2, т.1 от ЗДОИ. В съдебната практика тези проблеми са констатирани.



12. Преформулиране на разпоредбите, отнасящи се до санкциите, с оглед относимостта им и към повторното използване на информация от обществения сектор

Систематично място: Изменение и допълнение на чл. 42 - 44 от ЗДОИ

Съображения: Изискванията от Директива 2003/98/ЕО, изменена и допълнена чрез Директива 2013/37/ЕС ефективни правни средства за изпълнението на задълженията. Наличието на санкции за нарушение на закона е най-разпространената форма на последващ контрол. Липсата ѝ е липса на съществено средство за ефективното изпълнение на задълженията по посочените директиви. В настоящата редакция на ЗДОИ от обхвата на административнонаказателните разпоредби са изцяло изключени случаите на нарушение на разпоредбите, отнасящи се до повторната употреба на информация от обществения сектор. Следователно изменението и допълнението на санкционните разпоредби на ЗДОИ е абсолютно наложително.

С уважение,

Изпълнителен директор на ПДИ: Гургана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ: Александър Кашъмов