



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 господин Московски,

На 23 октомври 2014 г. в интернет страницата на Министерския съвет бе публикуван законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, като в съответствие с чл.26 от Закона за нормативните актове е обявено общественото му обсъждане до 23 ноември 2014 г.

Със заповеди на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията бе 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. бе определен срок 30.09.2014 г. за това работната група да изготви проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (въвеждане на Директива 2013/37/ЕС). Мандаът за изменението и допълнението бе въвеждането на Директива 2013/37/ЕС, с която е изменена и допълнена Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор.

Представители на „Програма Достъп до информация“ (ПДИ) бяха поканени и участваха в работната група по изготвянето на текста на законопроекта, където имахме възможността да изложим становищата си и да заявим позиции и предложения в проведените дискусии. В резултат на



работата на работната група бяха обсъдени редица съществени въпроси и формулирани качествени предложения за редакции в съществуващите разпоредби и за нови разпоредби.

I. ОБЩА ОЦЕНКА НА ЗАКОНОПРОЕКТА

Предложеният законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ) като цяло съответства на поставените цели, на изискванията на Директива 2013/37/ЕС (директивата) и на стандартите относно достъпа до обществена информация. С него се осъществява въвеждането на директивата, като същевременно се предлагат някои положителни изменения и допълнения в режима на достъпа до обществена информация, на основата на анализа на административната практика и проучванията, както и на основата на международните стандарти, добрите модели в други законодателства и установената съдебна практика.

1. В частта относно общия режим на достъп до обществена информация

Със законопроекта се разширява определението на понятието „материален носител“ на обществена информация чрез изменение и допълнение на §1, т.1 от ДР на ЗДОИ, като се включва изрично и информацията на електронен носител. Разширява се и кръгът на подлежащата на публикуване в интернет информация, чрез изменение и допълнение на чл.15 и чл.15а от ЗДОИ. Създава се задължение за административните структури да приемат свои списъци с информация извън определената със ЗДОИ, която следва да публикуват. Създават се задължения и за публикуване на определена информация, свързана с повторното използване на информация.

Същевременно се уточнява изрично с изменение и допълнение на чл.24, ал.2 от ЗДОИ, че електронните заявления следва да се приемат, без да се изисква електронен подпис, а информация може и следва да се предоставя на заявителите и чрез електронна поща – изменение и допълнение на чл.26, ал.1 от ЗДОИ. Облекчават се административните пречки за изпращане на такава



информация на заявителя, като в тези случаи не се изисква той да подписва протокол за предоставяне /изм. и доп. в чл.34 и чл.35 от ЗДОИ/.

2. В частта относно специалния режим за повторно използване на информация

Разширява се кръгът на задължените по този режим субекти, като се включват и библиотеки, музеи и архиви, съгласно директивата. Създава се възможност за публикуване на информация онлайн в отворен формат, както и централизиран портал за публикуване на такива документи. Основания за ограничение на правото да се използва повторно информация са записани в чл.41б от ЗДОИ. Основанията кореспондират на предвидените в директивата, като режимът на ЗДОИ не създава по-нисък стандарт от този на директивата. Според уредбата в последната, попадащата в тези основания информация е извън приложното поле на директивата, докато според уредбата в ЗДОИ изброените хипотези са основания за ограничаване на правото на използване на информация, като отказът следва да е мотивиран от правна и фактическа страна, съгласно чл.41и от ЗДОИ. Действително, броят на ограниченията се увеличава в сравнение с действащия режим, но това кореспондира на необходимостта да бъдат адекватно защитени правата на засегнати трети лица. Съгласно стандартите относно правото на достъп до информация, тези ограничения следва да подлежат на преценка за надделяващ обществен интерес.

Специфичен акцент на директивата е необходимостта от прозрачност на начина, по който се калкулират разходите за повторно използване на информация. Съгласно двете директиви, сумите, които се събират от заявителите за повторно използване на информация, следва да бъдат ограничени и ориентирани към разходите. Съгласно новата редакция на чл.41ж, ал.1 от ЗДОИ, сумата, събирана за повторно използване, не може да надхвърля материалните разходи по възпроизвеждането и предоставянето на информацията. Приетият стандарт съответства на директивата и прилагането му трябва да доведе до намаляване на сега съществуващите цени за повторно



използване на информация. В ЗИД на ЗДОИ се предвижда публичност на начините на калкулиране на разходите.

II. ОБЩИ КОМЕНТАРИ И ПРЕПОРЪКИ

Предложеният законопроект е ограничен в целта си. Основна причина за това е необходимостта от навременно въвеждане на директивата до определения срок до юни 2015 г. Поради това и предвид необходимото време с оглед процедурите на законодателния процес, е разбираем стремежът към стегнатост и фокусираност. При това положение заслужава положителна оценка успехът на работната група да бъдат преформулирани и консолидирани в широк обхват разпоредбите в ЗДОИ, а не само видимо свързаните с повторното използване на информация.

1. Същевременно бихме искали да призовем държавните органи, компетентни да иницират и изготвят изменения и допълнения в ЗДОИ, да започнат без забавяне процес по оценка на необходимостта от създаване на независим държавен орган, който да осъществява наблюдение и контрол по изпълнението на закона. За разлика от други нормативни актове, ЗДОИ е основан на конституционна разпоредба и е с широк спектър на действие, като обвързва със задължения неизменно над 500-те органи на изпълнителната власт и местното самоуправление, териториалните им звена, всички около 200 съдилища, органите на прокуратурата, множество публичноправни субекти като Българска народна банка, Централна избирателна комисия, Национален осигурителен институт, Национална здравноосигурителна каса и др, и дружества с държавна или общинска собственост на капитала (в качеството им на публичноправни организации).

Дейността по прилагането на съвременните национални закони за достъп до обществена информация се наблюдава и контролира от такива независими органи – омбудсман, комисар, „повереник“. Законът за достъп до официални документи на Европейския съюз – Регламент 1049/2001 г. на Европейския парламент и на Съвета, е в обхвата на контрола, осъществяван от Европейския омбудсман, отделно от възможността за иск пред Съда на



Европейския съюз. Функционирането на такива институции допринася съществено за ефективното прилагане на тези закони.

2. Необходимо е да бъде съществено подобрена системата на координация и контрол в рамките на изпълнителната власт. Със закриването на Министерството на държавната администрация и административната реформа през 2009 г. вече няма орган на централната изпълнителна власт, който пряко да отговаря за наблюдението, координацията и докладването на изпълнението на закона. Тази дейност се осъществява от звено в администрацията на Министерския съвет. Резултатът е липса на уеднаквяване на дейността по прилагането, поради което са налице изключително разнообразни административни практики и чести нарушения на правото на гражданите на достъп до обществена информация, констатирани и в годишните доклади на ПДИ.

III. КОНКРЕТНИ КОМЕНТАРИ И ПРЕПОРЪКИ

1. Относно чл.41ж, ал.5, т.3 от ЗДОИ

С тази разпоредба се създава правомощие на общинските съвети да определят такси за повторно използване на информацията във всяка община. Това е отстъпление от досегашния правен режим и нарушава духа и целта на директивата. Същевременно смятаме, че е неудачна употребата на термина „такса”.

Принципът за ограничение на даваните от заявителя суми за повторно използване на информация до размера на разходите, е в основата на законодателството относно достъпа до обществена информация. Съображението за това е, че упражняването на основните човешки права не може да бъде обусловено от заплащане на услуга на администрацията, тъй като насрещното на тези права задължение на държавата е безусловно и императивно. Този принцип е съблюдаван и в чл.20 от ЗДОИ. С Директива 2013/37/ЕС е доразвит същият подход /дори не е тепърва въведен, тъй като той съществува още в Директива 2003/98/ЕС/.

Приетият до момента от законодателя през 2007 г. подход в ЗДОИ също така е приемане на обща тарифа от Министерския съвет, която включва и



предоставянето на повторна информация от общините, – чл.41ж, ал.1 от ЗДОИ в настоящата му редакция. Аргументът да бъде изменена уредбата, като на общините бъде предоставено правомощие сами да си определят цените на повторното използване, произтича от употребата на термина „такса” и тълкуването ѝ в светлината на разпоредбите на Закона за държавните такси и Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Целта на директивата обаче не е да се създаде „феодална” раздробеност на ценообразуването, а да се осигури прозрачността му, така че да може да се контролира и спазването на принципа за разходоориентирани цени. Следователно приетият със сега предлаганите изменения и допълнения подход за овластяване на общинските съвети, е в нарушение на тази цел на директивата и ще създаде условия за нейното нарушаване, включително чрез затрудняване на контрола по прилагането на принципа за пределните разходи по повторното използване на информация. Друг проблем е, че приемането на 265 отделни тарифи на общините вероятно ще забави и процеса по въвеждането на директивата, която следва да бъде въведена не само на законово, но и на подзаконово ниво в срок до юни 2015 г.

2. Относно чл.41б от ЗДОИ

С алинея първа на цитираната разпоредба се въвежда списък с ограниченията на повторното използване на информация. Същевременно в рамките на работната група бе отправено запитване до Европейската Комисия (ГД Съобщителни мрежи, съдържание и технологии) по въпроса, приложима ли е проверката за „надделяващ обществен интерес” в случаите на повторно използване на информация. С писмо от 23.09.2014 е даден следният официален отговор: „... С други думи, ако е налице надделяващ обществен интерес от достъп, по изключение, до определени данни, същият интерес трябва да дава възможност тези документи да бъдат използвани повторно”.

Това означава, че ограниченията по чл.41б, ал.1 от ЗДОИ също следва да подлежат на проверка за „надделяващ обществен интерес”. В настоящата редакция на разпоредбата липсва яснота, тъй като липсва изричен текст, от



който да става ясна приложимостта на проверката за „надделяващ обществен интерес” по отношение на ограниченията по алинея първа.

3. Относно чл.37, ал.1 от ЗДОИ

В светлината на новата редакция на чл.41б, ал.1 от ЗДОИ, се получава сериозно несъответствие между ограниченията на правото на достъп до обществена информация и тези при повторно използване на информация. Основният проблем е във формулировката на чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ, която въвежда общо като ограничение „защита на интересите на третото лице”, вместо да ги конкретизира като „търговска тайна” и „защитени лични данни”, какъвто е подходът във всички документи на Съвета на Европа, Европейския съюз и националните закони за достъп до информация на демократичните държави. Липсата на тази яснота и прецизност води и до вътрешни противоречия на разпоредби в ЗДОИ – в чл.17 е уредено ограничение, свързано със защитата на „търговска тайна”, а в списъка по чл.37, ал.1 от ЗДОИ то липсва. По същия начин е очевидно и от съдебната практика, че защитата на личните данни е основание за ограничаване на правото на достъп до обществена информация, но в списъка по чл.37, ал.1 от ЗДОИ то липсва.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Относно чл.41ж, ал.1 от ЗДОИ:

Предлагаме вместо „след заплащане на такса, която не може да надхвърля материалните разходи по възпроизвеждането и предоставянето на информацията“, текстът да бъде формулиран по следния начин: „след заплащане на материалните разходи по възпроизвеждането и предоставянето на информацията“. Терминът „такса” да бъде съответно заменен навсякъде в чл.41ж от ЗДОИ.

2. Относно чл.41ж, ал.5 от ЗДОИ:

Да отпадне изцяло т.3, а т.1 да бъде съответно преформулирана, както следва: „за материалните разходи по ал. 1, събирани от държавен орган или



орган на местно самоуправление – с акт, приет от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите”.

3. Относно чл.41б, ал.1, т.7:

Да бъде допълнена разпоредбата по следния начин:

„съдържаща производствена или търговска тайна или професионална тайна по смисъла на закон, освен в случаите на надделяващ обществен интерес”.

20.11.2014,

София

Програма Достъп до Информация