



Изх. № 58/18.06.2008 г.

ДО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ВЪПРОСИТЕ НА ДЪРЖАВНАТА
АДМИНИСТРАЦИЯ
ПРЕДСЕДАТЕЛ Г-Н ВЕСЕЛИН МЕТОДИЕВ

СТАНОВИЩЕ
НА
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
ПО ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО
ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ, ВНЕСЕН ОТ МАРТИН ДИМИТРОВ И ГРУПА НАРОДНИ
ПРЕДСТАВИТЕЛИ

Уважаеми Господин Председател, Уважаеми Народни представители,

На 28 май 2008 г. в Народното събрание е внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/. Текстове на законопроекта отразяват необходими изменения, които Програма Достъп до Информация е формулирала през 2007 г. и 2008 г. в годишните си доклади за Състоянието на достъпа до информация в България. Следва да се подчертае, че те са основани на широка дискусия и обсъждане с 98 български неправителствени организации през 2007 – 2008 г. на кръгли маси из цялата страна и на национална кръгла маса в столицата, както и с широко онлайн обсъждане с участието на 68 неправителствени организации от целия свят (www.foiadvocates.net).

I. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Основните моменти в проекта са:

1. Разширяване на кръга на задължените субекти чрез включването на териториалните звена на органите на власт.
2. Разширяване на кръга на задължените субекти чрез включването на финансирани или контролирани от държавата търговци в понятието „публичноправни организации”.
3. Въвеждане на изискване институциите да публикуват обществена информация онлайн.
4. Определяне на понятието „списък на актовете”, подлежащи на публикуване от административните структури.
5. Въвеждане на проверка за наличие на надделяващ обществен интерес от разкриването на информация, която би представлявала търговска тайна.

Предложените изменения съответстват на европейските стандарти и отразяват препоръките за изменение на ЗДОИ, очертани в годишния доклад на ПДИ.



Същевременно те отразяват подхода и изискванията на основните актове на ниво Европейски съюз, Съвет на Европа и ООН, а именно:

- Регламент 1049/2001 г. на ЕО относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, изтълкуван в практиката на Европейския омбудсман и Европейския съд (Съд на Европейските общности);
- Препоръка 2002 (2) относно достъпа до официални документи на Комитета на министрите на Съвета на Европа, която понастоящем се развива в Конвенция;
- Конвенция за защита правата на човека и основните свободи – чл.8 и чл.10, изтълкувани в практиката на Европейския съд за правата на човека;
- Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда, ратифицирана и обнародвана в ДВ бр.33 от 23.04.2004 г.

Същевременно по отношение на уредбата на „надделяващия обществен интерес“ вече е налице национална законодателна уредба - чл.20, ал.4 от Закона за опазване на околната среда, както и чл.4, пар.4 от ратифицираната Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда.

КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

1. Със законопроекта се изменя и се допълва чл.3, ал.1 от ЗДОИ, като се въвежда задължение и за териториалните звена на държавните органи да предоставят достъп до обществена информация, т.е. разширява се кръгът на задължените субекти. Предложението въвежда основен принцип – улесняване на гражданите при исканията за достъп, и същевременно способства за осигуряването на прозрачност на всички нива в държавните органи. В случая се въвежда основен европейски стандарт, тъй като се отразява даденото определение на държавни органи в Препоръка R (2002) 2 на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи.

Същият стандарт е отново отразен във вече изработения текст на проекта за Конвенция на Съвета на Европа за достъп до официални документи - чл.1, пар.2, буква „а“, i, 1. Въвеждането му в българския ЗДОИ съответства и на реалните потребности, констатирани при прилагането на закона /опита на Програма Достъп до Информация – ПДИ/.

Изменението не изисква непременно назначаването на отделен служител. Приложението му може да бъде осигурено и чрез включване на съответните задължения в дадена/и длъжностна/и характеристика/и.

2. Изменя се и се допълва чл.3, ал.2, т.1, като се въвежда уточнение, че публичноправните организации са част от публичноправните субекти. По този начин се въвежда яснота относно задължеността на тези субекти. Предлаганото изменение кореспондира с предложението за изменение и допълнение на § 1 от ДР на ЗДОИ в определението на понятието „публичноправни субекти“.



3. Предлага се създаването на нов чл.15а от ЗДОИ с цел въвеждането на задължение за активно публикуване в интернет на информацията, която органите на власт бездруго са длъжни да публикуват съгласно чл.15 от ЗДОИ. Според данните от годишния доклад на МДААР по Закона за администрацията за 2006 г. над 80 % от администрациите имат свои уеб страници. В развитите демократични страни са приети закони или законодателни изменения за осигуряване на електронен достъп до информация. Изискване към държавите – членки на Европейския съюз в това отношение е зададено и от чл.9 на Директива 2003/98/ЕО за използването на информация от общественния сектор.

Необходимостта от въвеждането на задължение за онлайн публикуване на информацията, подлежаща на публикуване съгласно чл.14 и 15 от ЗДОИ е обсъждана и в срещите между представители на ПДИ и МДААР през последната година при единомислие и съгласие за извършването на тази стъпка. Внесеният законопроект е възможност за реализиране на тази полезна и необходима по-голяма степен на прозрачност на българската администрация.

4. Изменя се и се допълва чл.17, ал.2, като се добавя текстът „освен когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриването ѝ“. Данните и от годишните доклади на МДААР, и от тези на ПДИ показват, че най-често срещаното основание за отказ е засягане на интересите на трето лице. Една от хипотезите на това засягане е наличието на „търговска тайна.“ Налице е несъмнена тенденция за разширително тълкуване на понятието „търговска тайна“, като се прикриват сделки, финансирани с публични средства /от държавния или общинския бюджет/ и често се отказва достъп до сключени в тази връзка търговски договори /включително елементи като цена и страни/.

Ограничението, свързано със защита на търговската тайна /защита от непоялна конкуренция/, не е абсолютно, а подлежи на проверка за надделяващ обществен интерес съгласно редица международни актове. Такива норми се съдържат в

- Конвенцията на ООН (Орхуска Конвенция) за достъпа до информация, участие на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по екологични въпроси /ратифицирана и обнародвана от РБ/,
- Регламент (ЕО) 1049/2001 относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията,
- Регламент (ЕО) 1367/2006 за приложението на Орхуската Конвенция,
- Препоръка R (2002) 2 на Съвета на Европа,
- Проекта за Конвенция на Съвета на Европа за достъпа до официални документи.

Надделяващият обществен интерес е задължителен елемент от проверката за приложимост на търговската тайна като основание за ограничаване на правото на информация и съгласно практиката на Първоинстанционния съд на Европейските общности и на Европейския съд за правата на човека по чл.10 от ЕКПЧ. Отделно, проверката за надделяващ обществен интерес е регламентирана в редица национални закони за свобода на информацията /достъп до информация/, както и в българския Закон за опазване на околната среда /глава II: достъп до екологична информация, чл.20, ал.4/.

5. Изменят се и се допълват чл.31, ал.5 и чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ, като се въвежда отново надделяващият обществен интерес. Докато чл.17 се отнася до субектите по чл.3, ал.2 ЗДОИ, чл.31 се отнася до всички задължени субекти. Отделно в чл.37 са изброени основанията за отказ на обществена информация, свързани с дейността на всички задължени субекти. Чрез предложението се постига хармонизирано въвеждане на



проверката за преобладаващ обществен интерес във всички норми, отнасящи се до ограничението, свързано със защитата на търговската тайна.

6. С нова Допълнителна разпоредба § 1, т.3 се въвежда определение на списък на издадените актове по смисъла на чл.15, ал.1, т.2 от ЗДОИ. От наблюдението на ПДИ по изпълнението на ЗДОИ от органите на изпълнителната власт, в това число прегледа на интернет страниците на институциите се вижда, че е налице неяснота по обхвата и съдържанието на този списък. С предложението за допълнение в съответствие с действащото административно право и най-вече с класификацията на административните актове съгласно приетия през 2006 г. АПК се въвежда необходимата яснота по въпроса.

7. С нова Допълнителна разпоредба § 1, т.4 се въвежда определение на ЗДОИ понятието „публичноправна организация“. В настоящата ДР на ЗДОИ е дадено определение, което противоречи на Европейското законодателство. От „публичноправните организации“ са изключени търговците.

Точно обратното е в определенията, дадени в директивите. Директивите за обществени поръчки (последна поред - 2004/18/ЕО) дават определение, което включва групи организации, независимо дали извършват или не търговска дейност. Същото определение е дадено и в Директива 2003/98/ЕО, която е въведена в българското законодателство със ЗДОИ /ПЗР/.

За да се отстрани настоящото нарушение на Европейското законодателство, оптимален подход е да се отрази в ЗДОИ същото определение, което е прието и в т.21, § 1 от ДР на ЗОП. Така и ще се приведе в синхрон ЗДОИ с директивите, и ще се премахне противоречието между определенията на „публичноправни организации“ в ЗДОИ и ЗОП.

9. С нова Допълнителна разпоредба се въвеждат конкретни хипотези, в които общественият интерес от разкриването на информацията надделява до доказване на противното. Тези хипотези съответстват на законодателните решения в други страни /напр. Великобритания/ и същевременно улесняват прилагането на проверката за наличие на надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията. Отделните хипотези същевременно имат антикорупционна насоченост.

С уважение:

Гергана Жулева, Изпълнителен директор на ПДИ

Александър Кашъмов, Ръководител правен екип на ПДИ

София
18 юни 2008 г.