

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯТА

Организация с идеална цел, София, България,
Рег. #13 849/97, Софийски Градски Съд
ул. Славянска 9 , Етаж 3 , София 1000
тел./факс 980 54 84; тел. 989 49 44; e-mail: office@aip-bg.org

Дата: 15 юни 1999 г.

До: Г-н Петко Георгиев, консултант за страната
Промедия/Международен съвет за обмен на изследвания
София, България

Уважаеми Петко,

В отговор на твоето запитване ние направихме преглед на проектозакона за достъп до обществена информация на Република България (по-долу наричан за краткост “Проектът”). Прегледът разглежда разпоредбите на Проекта в тяхната взаимна обвързаност и прави съпоставка със сходните нормативни режими на Унгария (Закон LXIII от 1992 г. за Защита на личните данни и оповестяването на данни от обществен интерес, (наричан за краткост “унгарският закон”)), Канада (Закон за достъп до информация, R.S.C. 1985 г., с. А-1, (наричан за краткост “канадският закон”)) и Съединените Щати, (Закон за свободата на информацията, 5 U.S.C. 552, (наричан за краткост “американският закон”)). Прегледът прави препратки и към Закона за информация на руската федерация, Федерален закон на руската федерация № 24-FZ и Закона за обществените записи от 1958 г. (Англия) (съвкупността от тези закони наричаме за краткост “сходните закони”).

Като цяло, Проектът има много сходства с чуждестранните закони за информация. Той представлява значителна стъпка към увеличаване достъпа на българското общество до информация. Ние поздравяваме българския парламент за този негов позитивен и конструктивен ход. По-долу отправяме и някои коментари.

Първа Глава: Основни положения

Раздел I: Предмет и обхват

Определение на обществена информация: Чл. 2 дава определение за обществената информация, което е уместно широко по своя смисъл. Текстът му гласи: “Обществена информация по смисъла на този закон е всяка общественозначима информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.” По-нататък чл. 3 пояснява, че Проектът има правно действие спрямо информация, която е изготвена или съхранявана от държавата. Това е едно позитивно и далновидно определение, което се надяваме да залегне и в окончателния вариант на закона.

Ограничения: Чл. 5 определя някои ограничения върху предоставянето на достъп, които дават възможност за доста свободно тълкуване. Освен това, тези ограничения не са изцяло съобразени с останалия текст на Проекта, а някои от тях надхвърлят и изключенията, предвидени от Сходните закони. Така например, защитата на “правата и доброто име на други лица” и “морала” може да се прилага спрямо публикуването на информация, но не бива да служи като основание за отказ да бъде оповестена информация. Ние предлагаме тази алинея да бъде изменена по следния начин: “Правото на достъп до обществена информация може и да не се упражни в случаите, когато то влиза в противоречие с изключенията, ясно упоменати в настоящия Закон.”

Раздел II: Официална и служебна обществена информация

Държавна тайна. Струва ни се, че чл. 9(2) делегира на парламента неограничените права да определя всяка категория информация като държавна тайна. Ние препоръчваме да се поставят ограничения върху това правомощие, за да няма възможност парламентът да ограничава достъпа до всяка категория информация в името на държавната сигурност. В закона може да се включи текст, предвиждащ че парламентът може да определя информация като държавна тайна само в случаите, когато са налице фактически доказателства, че оповестяването на информацията представлява реална и непосредствена заплаха за държавната сигурност. Може да се

приложи и друг сходен стандарт.

Втора Глава: Достъп до обществена информация

Раздел I: Достъп до официална и служебна обществена информация

Задължително съобщаване: Чл. 14 предвижда режим на задължително предоставяне на определени видове информация, като напр. информацията, която може да предотврати заплаха за сигурността на отделните граждани или пък информация, която опровергава разпространена недостоверна информация. Алинея 2, т. 3 приобщава към тази категория и информацията, която “представлява или би представлявала обществен интерес.” Това описание е твърде неясно и може да се окаже трудно приложимо. Струва си да се помисли дали няма да е по-удачно да се отмени тази разпоредба и да се остави предоставянето на такава информация при заявено искане в съблюдаване на разпоредбите на този закон.

Раздел II: Достъп до друга обществена информация

Изключения: Чл. 17, (2) предвижда изключение по отношение на предоставянето на търговска тайна. Вж. Трета Глава, Раздел IV, в който са описани изключенията.

Средства за масова информация: Приемаме, че обстояйните разпоредби за средствата за масова информация ще имат приложение само към държавните средства за масова информация. (българската национална телевизия и българското национално радио), както и към материали, подадени на държавата от частните разпространители в ефир. В противен случай разпоредбите на Проекта биха се отнасяли към частно съхраняваната информация, обстоятелство, което други разпоредби на този Проект ни се струва че забраняват.

Раздел III: Условия и ред за определяне на разходите за предоставяне на обществена информация

Изчисляване на разходите: Чл. 20, алинеи (1) и (2) не предлага изчерпателни указания относно изчисляването на разумни разходи, нито споменава какви фактори ще се прилагат в процеса на изчисление. Определянето на разходите е възложено на

министъра на финансите и същите “не могат да превишават материалните разходи по предоставянето.” Законът би могъл да посочи конкретните фактори, прилагани за оформянето на разходите, като например броя на документите, за които е постъпило искане, времето, необходимо за намиране и набавяне на документите, необходимостта от обработка на информацията от вид, годен за прочит от машини във вид, годен за прочит от хора. В §11 на канадския закон са включени съображения от този характер. Унгарският закон (§20) и английският (§2) делегират това право на трето лице, както е постъпено и в Проекта на българския закон.

Обжалване на разходите: Въпреки че чл. 20 (3) предвижда необходимостта от обосновка на наложените разходи, той не предвижда възможността да се обжалва сумата или да се направи отказ от това право от страна на предоставящия информацията орган. По принцип ние бихме подкрепили включването на правото на обжалване в законовия текст. От друга страна включването на подобни разпоредби може и да не се наложи, ако разходите, определяни от министъра на финансите отменят цялата отговорност на подобни органи. Канадският закон предвижда както обжалване, така и отказ от правото (§11). Американският закон също предвижда отказ от правото при ограничени обстоятелства (§552(a)(4)(A)(iii)).

Трета Глава: Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация

Раздел I: Искане за достъп до обществена информация

Форма на предоставяне: Чл. 28 допуска органът, който предоставя информацията в определени случаи да не се съобрази с формата, в която тя е поискана, като по този начин дава големи правомощия на органа да преценява тази форма по свое усмотрение. Разделът може да включи разпоредба, задължаваща органа да изтъкне причините, поради които искането попада в рамките на изключенията, изброени в Чл. 28, както и да даде възможност за обжалване на тази преценка. По този начин ще бъде отнета възможността на органа да замества посочената в искането форма с тази, избрана по негово собствено усмотрение.

Раздел II: Разглеждане на заявленията и предоставяне на достъп до

обществена информация

Практически отказ: Раздел II не предвижда, че в случай че органът не спази сроковете за известяване или достъп до информация, това следва да се счита за отказ и дава възможност на заявителя да обжалва. Канадският закон (§10) и американският закон (§552(a)(6)(C) включват такава норма.

Обжалване при удължаване на срока: Членове 31-33 предвиждат удължаване на срока на разположение на органа, за да може същия да вземе решение относно заявлението. В този раздел може да се включи и разпоредба, която позволява на заявителя да подаде оплакване или да обжалва такава удължаване. Такава разпоредба е включена в канадския закон (§9). Останалите сходни закони нямат изрични разпоредби предвиждащи правото на обжалване в подобна ситуация.

Раздел III: Отказ за предоставяне на обществена информация

Представяне на изключенията: Чл. 38 изброява потенциалните основания за отказ от предоставянето на достъп. Въпреки това, подобни изключения са пръснати из целия текст на Проекта. По-конкретно, такива изключения могат да бъдат намерени в : чл. 2, лична информация; чл. 5, правата и доброто име на лицата, националната сигурност, общественения ред, народното здраве и морал; членове 7 и 9, държавна или служебна тайна; чл. 8, информация, която се предоставя във връзка с административното обслужване и информация, съхранявана в Държавния архивен фонд; чл. 13, определена служебна информация; чл. 17, търговски тайни; чл. 18, определена информация касаеща средствата за масова информация; чл. 38, информация, засягаща интересите на трето лице и информация, която е била предоставена на заявителя през предходните шест месеца. Тези изключения следва да бъдат ясно изброени в отделен раздел на закона, за да способстват за едно по-ясно определение на информацията, за която се отнасят. Както унгарския закон (§19(3)), така и канадския (§§ 13-24) и американския (§552(b)), имат специални раздели, в които е дадена ясна формулировка на изключенията.

Обхват на изключенията: Някои от гореизброените изключения имат много широк обхват и дават много широки правомощия на органа, от който се иска информация. Изключенията във връзка с общественения ред, народното здраве и морал са особено податливи на злоупотреба. По правило сходните закони не включват тези

изключения. Ние препоръчваме обхвата на изключенията да се стесни, за да се ограничи възможната злоупотреба с тях като основания за непредоставянето на информация, достъпът до която трябва да е свободен по силата на закона. Освен това изключенията трябва да са с конкретна формулировка, така че при отказ от страна на органите да предоставят информация, те трябва да се задължават да обосноват в документ, направен обществено достояние, че исканата информация спада към дадено изключение.

Раздел IV: Обжалване на решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация

Вътрешни препратки: Чл. 41, (2) препраща към отказите, описани в членове 3 и 4. Не открийме основания за отказ в тези членове.

Обжалване на ниво орган: За да облекчи работата на административния съд, този раздел може да предвиди възможността да се обжалва на ниво орган преди да се ангажира съдебната система. Подобно междинно обжалване е предвидено в канадския закон (§30).

Задължение за доказване: Този раздел не вменява изрично задължението за доказване на органа наместо на заявителя. Други закони включват изрични текстове, с които вменяват това задължение (канадският закон (§48), унгарският закон (§21)).

Стандарт на разглеждане: Този раздел не включва изрично разпоредба за стандарта за разглеждане, който трябва да съблюдава административния съд. Други закони предвиждат съдебно разглеждане *de novo*. (американският закон §552(a)(4)(B)).

Раздел V: Административнонаказателни разпоредби

Парична глоба: Чл. 43 предвижда налагането на специални парични глоби на длъжностните лица и/или на органите в нарушение на разпоредбите на Проекта. Това е една добра и положителна разпоредба тъй като същата следва да доведе до повишено съблюдаване от страна на длъжностните лица на органите, на условията и духа на закона. Паричните глоби, наложени на отделни длъжностни лица могат да служат като стимул за същите да предоставят достъп до информация, който иначе биха отказали.