

## Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация

(Обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г., бр. 45 от 30.04.2002 г., бр. 103 от 23.12.2005 г., изм. и доп., бр. 24 от 21.03.2006 г., изм., бр. 30 от 11.04.2006 г., в сила от 12.07.2006 г., бр. 59 от 21.07.2006 г., в сила от деня на влизане в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз - 1.01.2007 г.)

§ 1. Член 3 се изменя така:

***“Задължени субекти за осигуряване на достъпа до обществена информация***

***Чл. 3. (1) Този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи, техните териториални звена и органите на местното самоуправление в Република България, наричани по-нататък "органите".***

***(2) Този закон се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от:***

***1. публичноправни субекти, различни от тези по ал. 1, включително публичноправните организации;***

***2. физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет;***

***3. средствата за масова информация и е свързана с прозрачността на тяхната дейност.”***

§ 1. Създава се нов чл.15а със следното съдържание:

***“(1) Информацията по предходния член се публикува на интернет страниците на административните структури в системата на изпълнителната власт.***

***(2) В секция “достъп до информация” на интернет страниците по предходната алинея се обявяват данните по чл.15, ал.1, т.4 и ал.2, съществуващите вътрешни правила относно достъпа до обществена информация и реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от административните структури в системата на изпълнителната власт.***

§ 2. Член 42 се изменя така:

***“Административни нарушения и наказания***

***Чл. 42. (1) Длъжностно лице, което без уважителна причина не се произнесе в срок по заявление за достъп до обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 50 до 100 лв.***

*(2) Длъжностно лице, което не изпълни предписание на съда да предостави достъп до искана обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба в размерите и при условията и реда, определени с Административнопроцесуалния кодекс*

*(3) За неизпълнение на задълженията по чл. 31, ал. 3 се налага глоба от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция от 100 до 200 лв. за юридическите лица.*

*(4) За непредоставяне на достъп до обществена информация от субектите по чл. 3, ал. 2 им се налага имуществена санкция от 100 до 200 лв.*

§ 3. Член 43 се изменя така:

*“Административнонаказващ орган*

*Чл. 43. (1) Нарушенията по този закон се установяват от длъжностните лица, определени от министъра на правосъдието в случаите по чл.3, ал.2 или от съответния орган на власт в останалите случаи.*

*(2) Наказателните постановления се издават, както следва:*

*1. по чл. 42, ал. 1 - от съответния орган на власт по чл.3, ал.1 или от овластен от него служител;*

*2. по чл. 42, ал. 2 – от лицата и по реда, определени в Административнопроцесуалния кодекс.*

*3. по чл.42, ал. 3 - от съответния орган, а в случаите, когато задълженият субект е от посочените в чл. 3, ал. 2 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител;*

*4. по чл.42, ал.4 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител”*

§ 4. Параграф 1 на Допълнителната разпоредба се допълва така:

*“§ 1. По смисъла на този закон:*

*1. "материален носител на обществена информация" е текст, план, карта, фотография, изображение, дискета, аудио- или видеокасета и други подобни;*

*2. (изм. - ДВ, бр. 1 от 2002 г., бр. 103 от 2005 г.) "лични данни" са всяка информация, отнасяща се до физическо лице, което е идентифицирано или може да бъде идентифицирано пряко или непряко чрез идентификационен номер или чрез един или повече специфични признаци, свързани с неговата физическа, физиологична, генетична, психическа, психологическа, икономическа, културна или социална идентичност.*

*3. “списък на издадените актове в изпълнение на правомощията на административна структура в системата на изпълнителната власт” е структурирана съвкупност от всички издадени от съответния административен орган нормативни, общи и индивидуални административни актове, достъпна по определени критерии.*

*4. "Публичноправна организация" е юридическо лице, което независимо от неговия търговски или производствен характер е създадено с*

цел задоволяване на обществени интереси и за което е изпълнено някое от следните условия:

а) повече от половината от приходите му за предходната бюджетна година се финансират от държавния бюджет, от бюджетите на държавното обществено осигуряване или на Националната здравноосигурителна каса, от общинските бюджети или от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки;

б) повече от половината от членовете на неговия управителен или контролен орган се определят от възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки;

в) обект е на управленски контрол от страна на възложители по чл. 7, т. 1 или 3 от Закона за обществените поръчки; управленски контрол е налице, когато едно лице може по какъвто и да е начин да упражнява доминиращо влияние върху дейността на друго лице.

Публичноправна организация е и лечебно заведение - търговско дружество, на което повече от 30 на сто от приходите за предходната година са за сметка на държавния и/или общинския бюджет, и/или бюджета на Националната здравноосигурителна каса.”

§ 5. Създава се нов раздел ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ със следното съдържание:

“§ 2. Задълженията за публикуване в интернет по чл.15а, ал.1 и 2 се изпълняват от ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт или определени от тях лица, в срок от една година от влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация.

§ 3. Министърът на финансите предприема необходимите мерки за финансовото обезпечение на изпълнението на задължението по чл.15а чрез предвиждане на средства от консолидирания бюджет за 2008 г.

§ 4. Органът по назначаването е длъжен да осигури обучение на служителите по § 1, организирано от Института по публична администрация и европейска интеграция в тримесечен срок от встъпването им в длъжност.”

§ 5. В срок от 6 месеца от влизането в сила на този закон субектите по чл. 3, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация са длъжни да определят длъжностни лица от съответната администрация, които отговарят пряко за предоставянето на обществена информация, както и да обособят подходящо място за четене на предоставена информация.

§6. Разпоредбата на чл.15а въвежда Директива 2003/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за повторно изпозване на информация в публичния сектор.

## МОТИВИ

Към законопроект за Изменение и Допълнение на Закона за достъп до обществена информация

1. В края на месец февруари в Народното събрание бе внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация,

мотивиран с необходимостта от въвеждане на Директива 2003/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за повторно използване на информация в публичния сектор. Законопроектът бе остро критикуван от неправителствени организации, в това число авторитетната Програма Достъп до Информация с дългогодишна дейност в тази област. Безпокойство бе изразено в обръщение на представителя на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), който отговаря за свободата на медиите. Законопроектът не е съгласуван в рамките на Министерския съвет, въпреки че касае материя, пряко свързана с дейността на публичната администрация. Основна критика към законопроекта е, че при налична уредба в съществуващия Закон за достъп до обществената информация се предлагат дублиращи текстове с по-лошо качество. Приемането на такива не е необходимо за въвеждането на директивата, но за сметка на това ще влоши категорично прилагането на Закона за достъп до обществена информация. Такъв резултат ще е недопустим според текста на самата Директива, който гласи: ***“Директивата се изгражда на съществуващия режим за достъп в страните членки и не променя националните правила за достъп до документи.”***

2. В държавите – членки на Европейския съюз са възприети два основни подхода за въвеждането на Директива 2003/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета. Единият е тя да се въведе с отделен закон, а другият - чрез допълнения в законите за достъп до информация, съхранявана от публичните институции. Както се вижда, дори този предварителен въпрос заслужава широко обсъждане. В настоящите условия обаче, то е очевидно невъзможно. При създалата се обстановка, след като вече е иницирано изменение и допълнение в Закона за достъп до обществена информация, най-приемлив се явява този подход.

3. Опитът на държави-членки на Европейския съюз по въвеждането на Директива 2003/98/ЕС чрез допълнения в законите за достъп до информация показва общи черти на законодателната техника. В Чехия, Словакия, Словения и Унгария е прието допълнение на съответния закон, с което се създава изрично задължение за институциите, длъжни да предоставят обществена информация, да публикуват определени категории данни в интернет. Аналогична разпоредба се предлага с чл.15а от настоящия законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация.

4. Следва да се отбележи, че на нивото на Европейския съюз в момента протича процес на обществено обсъждане на изменения в основния европейски правен инструмент, регулиращ правото на достъп до документи от европейските институции – Регламент (ЕС) 1049/2001. Тематиката относно повторното използване на информация в обществения сектор не е дори попълно коментирана в Зелената книга за изменението на регламента. Това свидетелства ясно за факта, че според представителите на европейските институции повторното използване на информация не е част от законодателството относно достъпа до обществена информация, нито е от значение за регулирането на това право. Забележителна е и процедурата по подготвянето на тези изменения. През януари 2001 г. Комисията публикува доклад за прилагането на Регламента. Три години след тази първа оценка с оглед натрупаната практика по прилагане, практиката на Европейския омбудсман и приемането на Регламент относно

приложението на Орхуската конвенция е взето решение за извършване на нова оценка. На 9 ноември 2005 г. с решение на Комисията е създадена Европейска инициатива за прозрачност. С Резолюция от 4 април 2006 г. Европейският парламент се обръща към Комисията с призив да подготви изменения в Регламента. След като е публикувана Зелената книга, в рамките на април-юли 2007 г. ще се проведе обществено обсъждане, чиито резултати ще се обобщят през септември. На тази основа Европейската комисия ще изготви предложения за изменение и допълнение на Регламента.

5. Оценката за съответствие на българското законодателство с Директива 2003/98/ЕС показва, че не е въведен чл.9 от директивата, който гласи:

*“Страните членки ще се погрижат за това практическите договорености да бъдат на място, което ще улесни търсенето на документи, предоставени за използване, като списъци с активите [информационните масиви и ресурси], като за предпочитане е те да са достъпни онлайн, на основни документи, както и портални сайтове, които са свързани с централизираните списъци на активите.”*

Относно процедурата за равен достъп до информация, която се създава и съхранява от публичните институции, същата е уредена в националното законодателство със Закона за достъп до обществена информация. Необходимо е обаче да се предвиди изрично задължение за публикуване на информация в интернет – чл.15а от предлагания законопроект.

6. Също така е необходимо да бъде въведена необходимата яснота, че задължени да предоставят достъп до обществена информация са именно субектите, определени в Директивата. В нея са посочени и дефинирани публичноправните организации, като дефиницията им съвпада с дефиницията, предвидена в директивите за обществени поръчки (92/50/ЕЕС (1), 93/36/ЕЕС (2) и 93/37/ЕЕС (3), както и 98/4/ЕС (4). Поради това в настоящия законопроект се възпроизвежда дефиницията за публичноправна организация, дадена в Закона за обществените поръчки. Същевременно Директивата включва сред задължените субекти категорията на “териториалните институции” (regional authorities). Практиката по прилагането на ЗДОИ показва, че териториалните звена на органите на изпълнителната власт не се считат за задължени субекти по закона, което може да доведе до невъвеждане на Директивата в тази ѝ част. С оглед решаването на тези проблеми с настоящия законопроект се предлага допълнение в чл.3, ал.1, т.1 от Закона за достъп до обществена информация.

6. Според Зелената книга на измененията в Регламент (ЕС) 1049/2001 “основната цел на законите за свобода на информацията е да направят гражданите способни да участвуват по-активно в демократичния процес на вземането на решения.” В тази връзка се отбелязва необходимостта от по-интензивни политики на активно разпространяване на документи, в това число чрез интернет. В този смисъл предлаганите понастоящем допълнения в Закона за достъп до обществена информация се явяват в синхрон с тенденциите в това законодателство на ниво Европейски съюз.

7. Общо задължение за всички ръководители на административни структури в системата на изпълнителната власт е публикуването на информацията,

определена в чл.15, ал.1 от Закона за достъп до обществена информация. В тази разпоредба е изрично записано, че това задължение се установява “с цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация”. В ерата на интернет е най-естествено това публикуване да се извършва [поне] на интернет страниците на съответните институции. Проучване на неправителствената организация Програма Достъп до Информация на интернет страниците на институциите за 2005 и 2006 г. показва, че активното предоставяне на информация чрез тях е в незадоволително състояние. Нещо повече, някои категории информация за задължително публикуване изобщо или почти не се публикуват в интернет. Сравнението за двете години показва, че общо взето няма промяна в обхвата и процента на публикуваната информация. Изводът е, че при липсата на изрично законово задължение, дори и заявената стратегия за прозрачно управление се оказва недостатъчна, за да обуслови предприемане на реални мерки за увеличаване на прозрачността посредством публикуване на информация в интернет. Следователно е необходимо изрично създаване на законово задължение за публикуване в интернет. Това е предложено с чл.15а от настоящия законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация.

8. Отдавна констатиран недостатък в ЗДОИ е липсата на някои необходими елементи на ефективния механизъм за прилагането му, а именно – назначени във всички административни структури в системата на изпълнителната власт служители, които да отговарят за приемането на заявления по закона, и уреждането на отговорността /санкциите/ за неспазване на разпоредбите на закона. Тази липса създава условия за неизпълнение на задълженията по ЗДОИ. При определянето на размера на санкцията в настоящата редакция на чл.42 от ЗДОИ е нарушен принципът за правната симетрия. Неясно е на какво основание законодателят е определил размер от 50 до 100 лв. за нарушение на чл.31, ал.3 от ЗДОИ, докато за много по-разпространеното и нарушаващо конституционното право на информация нарушение по непредоставяне на информация се налага санкция от 20 до 50 лв. Санкциите следва да се изравнят, като се отчете и обстоятелството на инфлацията за периода и увеличената покупателна способност на населението, т.е. да се приеме по-високият размер на санкцията. Санкциите за неизпълнение на съдебно решение трябва да се съобразят с Административнопроцесуалния кодекс.

9. За ефективното прилагане на Закона за достъп до обществена информация е необходимо създаването на определени условия. Следва да бъдат определени служители, отговорни за предоставянето на обществена информация. Необходимо е да се предвидят финансови средства за обезпечаването на предлаганите изменения в закона, както и да се осигури обучение на служителите, определени за работа по закона. Обезпечаването на ефективно прилагане на закона ще способства и за навременното и пълно публикуване на информация онлайн, което е основна цел на настоящите изменения и допълнения.

Водими от изложените съображения, внасяме настоящия законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация.