

ПРАВНА РАМКА НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ И НЕЙНОТО РАЗВИТИЕ ПРЕЗ ПОСЛЕДНИТЕ ДЕСЕТИЛЕТИЯ

Правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, е прогласено за едно от основните права на човека в чл.19 от **Всеобщата Декларация** за правата на човека, а впоследствие - и в чл.10 от Европейската Конвенция за правата на човека /ЕКПЧ/ и чл.19 от Международния пакт за гражданските и политическите права /МПГПП/. Тази разпоредба е възпроизведена в чл.41, ал.1 от Конституцията на Република България от 1991 г. През 1996 г. със своето Решение № 7/ 96 г. по к.д. № 1/96 г. **Конституционният съд** извежда тълкувателно от тази конституционна разпоредба правото на всеки да получава информация от държавните органи и учреждения, **без да доказва интерес**. На това право кореспондира задължението на съответните публични институции да предоставят информация. Според Конституционният съд конкретното уреждане на задължението за предоставяне на информация следва да стане с отделен закон. На тази основа през 2000 г. бе приет **Законът за достъп до обществена информация**. В мотивите към закона са цитирани изрично посочените международни актове, прогласяващи правото на информация. Подчертано е, че това е право на всеки, без необходимост за доказване на конкретен интерес.

Междувременно в международен план правото на достъп до информация, създавана или съхранявана от публичните институции, претърпя сериозно развитие. Около 70 държави в света вече имат свои закони за **свобода на информацията** /каквото е названието на много от тях/. От държавите-членки на Европейския съюз само две – Кипър, Люксембург и Малта, нямат такива закони към ден днешен. През 1998 г. бе приета Конвенцията на ООН за достъп до информация, обществено участие в процеса на вземането на решения и правото на правосъдие по въпроси на околната среда /известна като **Конвенцията от Орхус**/. През 2002 г. Комитетът на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа доразви принципите на правото на достъп до информация от публичните институции със своята Препоръка 2002/2 относно достъпа до официални документи. Според препоръката „официални документи” са всички документи, създадени или съхранявани от публичните институции. На основата на текстовете от Препоръката, в рамките на Съвета на Европа работна група разработва текст на Конвенция за достъпа до официални документи.

Правото на достъп до документи, създавани или съхранявани от публични институции, бу развито и в Европейския съюз. Началото е поставено с Договора от Маастрихт. Принципът е приложен от Съвета и Комисията в Кодекс на поведение [Code of Conduct] за достъп до техните документи като допълнение на информационната и комуникационната им политика. След договора от Амстердам и приемането на Регламент (ЕС) № 1049/2001, правото на гражданите на ЕС и юридическите лица, със седалища в страните-членки, да имат достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията стана част от общностното право. По него е създадена богата практика на Европейския обмудсман и на Европейския съд в Люксембург. През месец април 2007 г. в Европейския съюз /включващ вече и България/ започна обществено обсъждане на Зелена книга за необходими изменения в Регламент 1049/2001, целящи подобряване на достъпа до информация, разширяване на обхвата му и създаване на по-стриктни задължения за публичните институции за активно публикуване на информация.

През 2003 г. бе приета Директива 2003/4/ЕС за достъпа до информация за околната среда, която замени Директива 90/313/ЕЕС. Междувременно бе приет Регламент за прилагането на Конвенцията от Орхус.

Изводите от правната уредба на правото на достъп до обществена информация и процесите през последното десетилетие са следните:

- правото на достъп до информация е основно човешко право и се основава на общи принципи /стандарти/ като: право на всеки на достъп до информация, отношение на правото към ограниченията му като на принцип към изключение от принципа, контрол за законосъобразност на отказите на информация от независима институция и др.
- правото на достъп до информация намира все по-стриктна правна уредба на международно, регионално и национално ниво;
- налице е тенденция за разширяване на обхвата на това право и засилване на насрещното му задължение за предоставяне на информация и особено за активното публикуване на такава;
- правото на достъп до информация се смята все повече за ключово при осигуряването на обществено участие в процеса на вземането на решения, откритост и отчетност на управлението, превенция на корупцията.

Извън съмнение правото на достъп до информация /документи/ създавани и съхранявани от публични институции, е част от публичното право на международно, регионално и национално ниво. Това е институт на публичното право.

В приетия на първо четене законопроект фигурира изразът „използване на информация”. Употребява се терминът „право на използване на информация”. Трябва да се подчертае, че:

- в международното публично право, регионалното публично право и националното публично право не съществува „право на използване на информация”;
- според общоприетата в публичното право терминология, отнасяща се към правото на свобода на всеки да търси, получава и разпространява информация, „използването” се явява неудачен аналог на правото на разпространяване на информация;
- правото на разпространяване на информация има характера на свобода и подлежи на ограничаване само при условията на чл.41, ал.1, изр.2 от Конституцията, чл.19, изр.2 от МПГПП, чл.10, ал.2 от ЕКПЧ;
- правото на използване на информация е институт на частното право и е свързано с правата на интелектуална собственост, където авторът /собственик на произведението/ разрешава използването му. Този възглед е напълно неадекватен, когато става въпрос за информация, създавана и съхранявана от публичните институции, която в строгия смисъл на понятието е собственост на гражданите, на обществото;
- в съдебната практика по ЗДОИ /над 200 акта на Върховния административен съд/ няма случай обществена информация, дори попадаща в законовите ограничения за достъп, да е обявена за обект на авторското право и сродните му права;

- предварителното ограничаване на правото да се разпространява информация /а в този смисъл и на „използването“ ѝ, както би го нарекъл някой/ е изрично забранено с чл.39, ал.1 от Конституцията, забраняващ всяка форма на цензура.

В заключение за приетия на първо четене законопроект може да се каже:

- той не е обусловен от никаква необходимост;
- не е съобразен с правната теория;
- не е съобразен с реалностите по прилагането на ЗДОИ и развитието на правото на достъп до обществена информация в световен и европейски мащаб;
- въвежда регулация по отношение на една свобода с претенцията, че въвежда свободата;
- представлява едно чудовищно смесване на институти на публичното и частното право, която има капацитета да създаде не само объркване при прилагането на закона, но и спорове в съдебната практика и правната теория

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ОТПАДАНЕ НА ТЕКСТОВЕ ОТ ПРИЕТИЯ НА ПЪРВО ЧЕТЕНЕ ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

1. Относно:

§1. Наименованието на закона се изменя така: „Закон за достъп до обществена информация и за повторното използване на информация от обществения сектор“.

Да отпадне.

Мотиви: Създава се неяснота в предмета на правно регулиране. Достъпът до информация е понятие на публичното право, а използване на информация – на частното право. Нито на един закон за достъп /свобода/ на информацията в света не е променено заглавието по подобен на предлагания начин. В Зелената Книга на промените в Регламент 1049/2001 също не се предлага подобно нещо.

Философията на понятията е коренно различна. Правото на всеки на достъп до обществена информация е израз на принципите на демократичното общество, където всеки има право да получи информацията /документите/, чрез които и на основата на които се осъществява дейността на публичните институции, които дължат прозрачност, отчетност и съгласуване на дейността си по вземане на решения с гражданите. Правото на използване, от друга страна, е едно право на лице, на което „му е разрешено“ да използва обект, над който априори няма никакви права. Да се изразим образно, първото право е право на свободния гражданин, а второто – на молителя /в историята на държавата и правото той се нарича **поданик**/ . За молители на информация в демократичното общество има място единствено в сферата на частното право.

2. Относно:

§ 2. В чл, 1 накрая се добавя: „както и с повторното използване на информация от обществения сектор“,

Да отпадне.

Мотиви: идентични с предходните.

3. Относно:

§ 3. В чл. 2 се правят следните изменения и допълнения:

1. В заглавието накрая се добавя "и информация от общественния сектор".

2. Създава се нова ал. 3:

„(3) Информация от общественния сектор е всяка информация, обективирана върху хартиен, електронен или друг носител, включително съхранена като звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от общественния сектор.

3. Досегашната ал. 3 става ал. 4

Да отпадне.

Мотиви: идентични с предходните – по т.1. Относно създаването на нова ал.3 – по съдържание тя не се отличава от текста на настоящата допълнителна разпоредба на закона. С други думи, понятията „информация от общественния сектор” и „обществена информация” са идентични. Обозначаването на едно понятие с две различни наименования не може да доведе до нищо добро, а само до заблуди, обърквания и злоупотреба с власт за сметка на правата на гражданите.

4. Относно:

§4. Създава се чл, 2а:

„Повторно използване на информация от общественния сектор

Чл. 2а. (1) Повторно използване на информация от общественния сектор е използването ѝ за търговски или нетърговски цели, различни от първоначалната цел, за която е била създадена в рамките на правомощията или функциите на организация от общественния сектор.

(2) Предоставянето на информация от общественния сектор на организация от общественния сектор във връзка с осъществяване на нейните правомощия или функции не е повторно използване по смисъла на този закон.

Да отпадне.

Мотиви: относно заглавието – идентични с тези към § 1-2. Текстът на чл.2а, ал.1 не прибавя нищо към понятието, тъй като го разчленява на съставните му части – това, че информацията се използва за търговски и нетърговски цели, изчерпва възможностите. Тоест, в текста няма познавателно съдържание, което го прави безсмислен. Самото насочване обаче към целите на заявителя фиксира вниманието към неговия интерес, което е в противоречие с основен принцип на това законодателство – да не се изследва интересът на заявителя, цитиран впрочем в мотивите към законопроекта от 2000 г. Ако отпаднат другите разпоредби, както предлагаме, то и чл.2а, ал.2 се обезсмисля.

5. Относно:

§ 5. В чл. 3 се правят следните изменения и допълнения:

1. В заглавието думите „за осигуряване на достъпа до обществена информация” се заличават.

2. Създават се ал. 3 и 4:

„(3) Организациите от общественния сектор са длъжни да предоставят информация от общественния сектор за повторно използване освен в предвидените в закон случаи.

(4) Организация от общественния сектор е държавен орган, орган на местно самоуправление и публичноправна организация, както и техните обединения,”

Да отпадне.

Мотиви: Отпадането на част от заглавието е ненужно. Няма разлика между задължението за предоставяне на информация по ал.3 и съгласно съществуващите ал.1

и 2. С ал.4 не се прибавя нищо към съществуващия режим, уреден в ал.1 и 2. Понятието „обединение”, отнесено към органи на власт и публичноправни организации, е неясно.

6. Относно

§ 6. В чл. 4 се правят следните изменения и допълнения:

1. В заглавието накрая се добавя „и на правото на повторно използване на информация от обществения сектор”.

2. Създава се ал. 4:

„(4) Лицата по предходните алинеи имат право на повторно използване на информация от обществения сектор.”

Да отпадне.

Мотиви: Предлаганият текст е ненужен. Използването на информация е част от нейното получаване и разпространение, което в България е свободно, освен ако се накърняват чужди права и законни интереси – чл.41, ал.1, изр.2 от Конституцията на РБ. Интересът на заявителя към информацията, която иска, не трябва да се изследва, съгласно КРБ – в този смисъл неясното по съдържание „право на повторно използване” навежда на изследване на това за какво ще се използва информацията и е със съмнителна **конституционосъобразност**.

7. Относно:

§ 7. Член 5 се изменя така:

„Осъществяване на правото на достъп до обществена информация и повторно използване на информация от обществения сектор

Чл. 5. Осъществяването на правото на достъп до обществена информация и на повторно използване на информация от обществения сектор не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица, както и срещу националната сигурност, обществения ред, здравето на гражданите и морала,”

Да отпадне.

Мотиви: Правото на достъп до информация, както и въобще правото да се търси, получава и разпространява информация, е бездруго обусловено от посочените в текста ограничения. Тъй като използването на информация е част от тези права, макар и с терминологията на частното, а не на публичното право, подобна разпоредба се явява излишна.

8. Относно:

§ 8. В чл. 6 се правят следните изменения и допълнения:

1. Досегашният текст става ал, 1.

2. Създава се ал. 2:

„(2) Основни принципи при предоставяне на информация от обществения сектор за повторно използване са:

1. осигуряване на възможност за многократно повторно използване на информация от обществения сектор за стопански и нестопански цели;

2. прозрачност при предоставяне на информация от обществения сектор;

3. забрана за дискриминация при предоставяне на информация от обществения сектор;

4. забрана за ограничаване на свободната конкуренция.”

Да отпадне:

Мотиви: Създава се неяснота относно предмета на правно регулиране – вж. мотивите към § 1. Допълнително, в ал.2, т.1 отново се появява целта на използване /да не говорим за неперцизността един път да се нарича „за търговски и нетърговски”, а друг път – за „стопански и нестопански цели”/. Експлицитното посочване на видовете цели за използване създава предпоставка за изследването им при едно искане на достъп до информация, което е недопустимо. Забраната за дискриминация е вече налична в съществуващия чл.6 във формата на принцип за равни права на достъп. Забраната за ограничаване на свободната конкуренция е уредена в отделен закон, както е известно.

9. Относно:

§ 9. В чл. 7 се правят следните изменения и допълнения:

1. В заглавието накрая се добавя „и на повторно използване на информация от обществения сектор”.

2. Алинея 1 се изменя така:

„(1) Не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация и на повторно използване на информация от обществения сектор, освен когато тя е класифицирана информация или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон.”

Да отпадне:

Мотиви: Относно отпадането на заглавието са в сила аргументите, изложени относно § 1. Предвижданата ал.1 не внася ново съдържание, а само понятието „повторно използване”, което е ненужно поради пространно изложените по-горе аргументи. Неотнасянето на ал.2, предвиждаща частичен достъп, към предлаганото „използване”, създава сериозни съмнения в добронамереността на приетия на първо четене законопроект в тази му част.

10. Относно:

§ 12. След чл. 41 се създава Глава четвърта:

Да отпадне цялата глава:

Мотиви: Процедурата дублира съществуващата процедура за достъп до обществена информация, като е отстъпление от съществуващата уредба. Въвежда се понятието „заинтересовани”, което означава изискване за доказване на интерес и е **противоконституционно**. Въвежда се по-дълъг от съществуващия срок за отговор – 20 работни дни. Въвежда се заплащане на информацията, което е отстъпление от принципа за безплатен достъп – чл.20, основан на международния стандарт. С чл.42, ал.2 от законопроекта се предлага отпадане на задължението за предоставяне на частичен достъп, което противоречи не само на стандартите относно достъпа до обществена информация, но и на Директива 2003/98/ЕС.

Някои от разпоредбите на тази глава, напр. чл.45 е предложен /като съдържание, не буквално/ с друго систематично място в закона, с предлагания чл.15а, внесен от г-н Иван Сотиров и група народни представители. Това систематично място ще бъде подходящо при отпадането на ненужната нова глава. Също така, текстът трябва да е съобразен със съществуващия чл.15, за да е работещ и да се изпълнява.

11. Относно

§ 13 – 15

Да отпаднат:

Мотиви: същите се явяват излишни с оглед изложените по-горе предложения за отпадане на разпоредби и мотивите към тях.