

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ
2006**

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2007

Този доклад се издава в рамките на проект „Увеличаване прозрачността и отчетността на управлението чрез електронен достъп до информация“, осъществяван от Програма Достъп до Информация, финансиран от Доверителния фонд за демократично управление на ПРООН.

Публикуваните констатации, изводи и препоръки са на Програма Достъп до Информация и не ангажират по никакъв начин Програма на ООН за развитие.



Фондация Програма Достъп
до Информация



Програма на ООН
за развитие

Състоянието на достъпа до информация в България през 2006 Доклад

©Програма Достъп до Информация, 2007

©Авторски колектив:

Александър Кашъмов
Гергана Жулева
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Николай Маревков
Фани Давидова

Обща редакция: д-р Гергана Жулева

Коректор: Катерина Коцева

©Дизайн: Веселин Комарски

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма - електронна, механична, фотокопирна или по друг начин - без писменото разрешение на издателя.

ISSN 1313-065X

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2006

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
ПРЕПОРЪКИ	7
ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	11
Законодателство относно достъпа до информация	12
Отделни категории обществена информация	13
Активно публикуване на категории обществена информация	13
Информация за околната среда	14
Информация от значение за предотвратяване на корупция	15
ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ	19
АКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ	22
Целта на проучването	22
Резултати от проучването	24
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	44
СЛУЧАИ	46
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация	55
СЪДЕБНИ ДЕЛА	57
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Съдебни дела - анотации	62

УВОД

Програма Достъп до Информация (ПДИ) представя своя годишен доклад *Състоянието на достъпа до информация в България 2006*.

Всяка година, от приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 година до днес, ние правим оценка на случилото се през предшестващата година в областта на свободата на информацията.

През изминалата 2006 година бяха направени няколко опита да се влоши законодателната уредба чрез промяна в законодателството, свързаното с достъпа до информация. Макар междувременно да е ясно, че българският закон се нуждае от изменения, съобразени със стандартите на Съвета на Европа, от една страна, и с развиващата се съдебна практика, от друга. Ето защо, в първата част на доклада се прави анализ на предложенията за промяна на законодателството, влияещо върху упражняването на правото на свободен достъп до информация.

Вторият проблем, с който се занимава докладът, е схемата на активно публикуване от страна на институциите на изпълнителната власт, във връзка с постоянно декларираните стратегии и програми за електронно правителство. Тези стратегии и програми би трябвало да отчитат съществуващите законови задължения на институциите. В началото на 2007 година екип на ПДИ повтори проучването на Интернет страниците на институциите на изпълнителната власт от гледна точка на Закона за достъп до обществена информация. Сравнение на резултатите от 2007 и 2006 година са представени във втората част на доклада.

В третата част от доклада се прави анализ на случаите, постъпващи в ПДИ за правен анализ и коментар от граждани, партньорски неправителствени организации (НПО), журналисти и представители на бизнеса.

В четвъртата част са представени съдебните дела, водени през годината, и е направено кратко описание на характерните черти на съдебната практика през годината.

Опитът от седемте години по прилагане на закона показва, а и развилите се събития в края на февруари 2007 година го потвърждават, че изводите от Увода на доклада от 2006 година са много актуални и досега. „Добрите административни практики не са достатъчни за стабилност. Смяната на политическото ръководство често води до промяна на добри практики, а понякога и на тяхното премахване.

Това от своя страна поставя въпросите за стартиране на работа по промени в Закона за достъп до обществена информация. Очевидно е необходимо да си припомним принципите, залегнали в основата на това законодателство. Принципи, които трябва да станат част от политиката и да не бъдат поставяни непрекъснато под заплаха. Тези принципи са свързани с основите на демократичното общество.“

Както се и опасявахме, когато стандартите се игнорират, стават възможни най-различни промени и в законодателството. На 28 февруари 2007 година в Народното събрание беше внесен проектозакон, с който се тръгна в съвсем друга посока от необходимите промени, наложителни според практиките по прилагане на закона, а и според международните и регионални стандарти в областта на законодателството за достъп до информация.

В момента на представянето на този доклад, законопроектът върви безпрепятствено към първо четене. Бяха надменно пренебрегнати както нашите препоръки, така и мощната реакция на медии и неправителствени организации, изразени чрез подписка до народните представители.

Ние продължаваме да се надяваме, че нашите препоръки ще бъдат взети предвид и ще спомогнат за подобряване на състоянието на достъпа до информация в България.

*Д-р Гургана Жулева,
изпълнителен директор на ПДИ
април 2007*

ПРЕПОРЪКИ

I. ПРЕПОРЪКИ КЪМ ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

Необходими промени в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ):

- ❑ Въвеждане на задължение публикуването на информацията по чл. 14 и чл. 5, ал. 1 и 2 от ЗДОИ да се извършва задължително и в Интернет. Това е необходимо и с оглед въвеждане на Директива 2003/98 на Европейския парламент и на Съвета.
- ❑ Разширяване на кръга от задължени субекти.
Въвеждане на задължение за предоставяне на определени категории информация от страна на търговски дружества, извършващи обществени услуги. Това предполага допълнение в чл. 3, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация.
- ❑ Промяна на определението за „обществена информация“.
Обществената информация да се определи като информацията, създавана или съхранявана от публичните институции (изброени в чл. 3).
- ❑ Премахване на делението на обществената информация на официална и служебна.
Съществуващото в момента деление (чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ) съответства на друг тип разбиране за функциите на администрацията и правата на гражданина.
- ❑ Въвеждане на европейските стандарти, свързани с ограниченията на достъпа до информация.
Въвеждане на принципа, че информация се отказва само когато нейното разкриване ще нанесе или би нанесло вреда на защитените интереси, освен ако не съществува надделяващ обществен интерес от нейното разкриване.
- ❑ Публичност на консултативния процес в администрацията:
Становищата и обсъжданията по проекти за актове и други документи от обществен интерес трябва да бъдат общодостъпни на най-ранен етап, освен по изключение (изменение в чл. 13, ал. 2).
- ❑ Въвеждане на ясна отговорност за прилагането на закона от страна на министъра на държавната администрация и административната реформа.
- ❑ Въвеждане на задължение за определяне на служител по ЗДОИ.
- ❑ Въвеждане на по-високи санкции за неизпълнение на задълженията по ЗДОИ и ясна процедура за налагането им.
Определяне на длъжностните лица, които съставят актовете за нарушения по ЗДОИ, и на тези, които издават наказателните постановления. Необходимо е да се завишат санкциите за неизпълнение на законовите задължения и на съдебни решения. Това предполага изменение на административно-наказателните разпоредби на ЗДОИ.

Необходими промени в други закони:

- ❑ Въвеждане на общодостъпност на договорите за концесии и обществени поръчки в тяхната цялост, чрез задължителното им публикуване в съответните регистри по Закона за концесиите и Закона за обществените поръчки.
- ❑ По-тясното обвързване на законодателството, въвеждащо антикорупционни мерки, със законодателството за достъпа до информация. Това предполага извършването на следните изменения:
 - изменения в Закона за държавния служител, с цел публичен достъп до декларациите за конфликт на интереси на държавните служители;
 - изменения в Закона за опазване на околната среда, с цел публичен достъп до декларациите за конфликт на интереси на експертите, извършващи оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС).
- ❑ Да се уеднаквят процедурите по достъпа до публичните регистри. Това е необходимо и с оглед въвеждане на Директива 2003/98 на Европейския парламент и на Съвета.
- ❑ Да се уеднаквят таксите за достъп до публичните регистри, като се съобрази въведения в чл. 20 от ЗДОИ принцип, че се заплащат само материалните разходи по предоставянето на информацията. Уеднаквяването да стане на основата на максималните размери, приети със Заповед №10 на Министъра на финансите.
- ❑ Да се въведе конкретно, скрепено със срокове, задължение за публикуване на проекти за нормативни актове, преди общественото им обсъждане; срок за общественото им обсъждане; задължение за публикуване на различните мнения и становища; задължение за изготвящия нормативния акт орган да отговори на всяко становище и да публикува отговора си преди внасянето на проекта за приемане. Това предполага бързо приемане на внесения от народните представители Мартин Димитров и Филип Димитров проект за допълнение на Закона за нормативните актове, сигнатура 654-01-46, от 4 април 2006 г.
- ❑ Да се осигури свободен достъп до съдържанието на „Държавен вестник“ в Интернет. Това предполага бързо приемане на внесения от Илко Димитров и група народни представители проект за допълнение на Закона за „Държавен вестник“, сигнатура 654-01-143, от 3 ноември 2006 г.

Необходими промени в законодателството за защита на личните данни и в процеса на прилагането му:

- ❑ Да бъде възстановен текстът на отменения през 2006 г. чл. 35 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), който изрично предвиждаше възможността за свободно предоставяне на лични данни на трети лица, в случаите, в които източниците на данни са публични регистри или документи, съдържащи обществена информация.

- Да бъде възстановен облекченият режим за регистрация на администратори, а именно - задължението да остане само за онези администратори, които обработват т.нар. чувствителни лични данни или поддържат големи регистри с лични данни.
- Поддържаме препоръката си от докладите на ПДИ за 2005 и за 2006 година да се съобрази законодателството относно правото на защита на личните данни с международните стандарти в тази област. Препоръчваме въвеждане на принципа, че правото на гражданите на достъп до личните им данни може да се ограничава само по изключение. Това предполага извършването на следните конкретни действия:
 - Да бъде изменена нормата на чл. 34, ал. 3 от ЗЗЛД, като се въведе задължение за администраторите в случаите, когато възниква конкуренция между правото на достъп до лични данни и защитата на националната сигурност, да се прилага тройният тест, предвиден в чл. 8, ал. 2 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).
 - При прилагане на тройния тест по чл. 8, ал. 2 от ЕКПЧ, администраторите да бъдат задължени да се мотивират писмено, като посочват и фактическото основание за това.
- Необходимо е да се създаде ясна уредба на достъпа до лични данни в сферата на здравеопазването, като се дефинира отделно правото на пациентите на достъп до личната им здравната документация.
- Да се въведе публичен он-лайн регистър на администраторите на лични данни, както и да се въведе възможност за електронна регистрация на администратори на данни и за търсене в регистъра.

II. Препоръки по отношение на прилагането на ЗДОИ

- Да се унифицира регламентът по предоставяне на достъп до информация в институции, като се приемат общи указания на министъра на държавната администрация и административната реформа за прилагането на сега действащия закон за достъп до информация. Тези указания би следвало да включват:
 - Указание да се приемат, където липсват, вътрешни правила за работа по Закона за достъп до обществена информация и да се публикуват тези правила, включително в Интернет.
 - Указание за задължителни обучения на служителите по ЗДОИ, стандартите в тази област, съотношението на ЗДОИ със Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и ЗЗЛД.
 - Указание за определяне на служител или звено, което да отговаря за достъпа до информация в съответната институция.

- Указание за оповестяване на достъпно място (включително на Интернет страницата) на разяснителна информация за гражданите как да се упражнява правото на достъп до информация.
- Указание за модел на публикуване на информацията по чл. 14 и 15 от ЗДОИ, включително и доклада по изпълнение на закона, на Интернет страниците на институциите. Това указание трябва да е доста конкретно, включително сроковете за актуализация на информацията и съхранението ѝ.
- Указание за организиране на лесно и удобно за гражданите заплащане на разходите за достъп до информация в институцията.
- Необходимо е да се управлява съществуващата информация, така че да бъде лесно достъпна за служителите. По този начин те ще бъдат в състояние да предоставят веднага наличната обществена информация и при устно запитване.

III. Препоръки по отношение на прилагането на законодателство, свързано със свободата на информацията

- ❑ Да се предприемат конкретни действия за осигуряване на пълна достъпност до ПУБЛИЧНИТЕ регистри, включително по Интернет.
- ❑ Необходимо е да се предприемат мерки, да бъдат публикувани в Интернет, списъците на категориите информация, подлежащи на класификация като служебна тайна, изготвени съгласно изискванията на Глава трета от Правилника за прилагане на Закона за защита на класифицираната информация.
- ❑ Необходимо е да се положат специални усилия за приключване на изисквания от § 9 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗКИ за преглед на засекретените преди влизането му в сила документи. Списъците на засекретените документи и тези по чл. 26 от ЗЗКИ да бъдат достъпни в Интернет страниците на институциите.

ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Тенденции през 2006 г.

През 2006 г. се приеха или обсъждаха различни закони и подзаконови нормативни актове от значение за правото на достъп до информация. Екипът на Програма Достъп до Информация участва активно в обсъжданията на тези проекти за нормативни актове, представяйки становища и изразявайки публично своите позиции.

Богатата дейност по изменение и допълнение на нормативната рамка през годината не беше свързана с наличието на нарочна концепция на изпълнителната или законодателната власт за подобряване на регулациите, отнасящи се до достъпа до обществена информация. Тя е функция по-скоро от активния процес на приемане на нови закони или изменение в съществуващите, с цел пълна синхронизация с изискванията за членство в Европейския съюз. В хода на тази интензивна дейност по-скоро се налагаше да се контролира процесът на законодателните изменения, с цел избягване на несъответствия между отделните актове или противоречия с основни принципи на правото на достъп до обществена информация. Целенасочена дейност към съществено подобряване на нормативната уредба, свързана с достъпа до информация, в този контекст не беше възможна или беше възможна единствено по изключение.

Вероятно това състояние на нещата през 2006 г. е логично, с оглед приоритета, свързан с присъединяването на България към Европейския съюз. Едновременно с това обаче изостава работата по подобряване на законодателството в посока постигане на по-широк достъп до обществена информация, по-стеснително тълкуване на ограниченията на правото на достъп, развиване на прозрачно и отчетно управление и широко обществено обсъждане на управленските политики и проекти за решения.

Независимо от изложените проблеми, могат да се констатират положителни законодателни изменения в редица актове от значение за достъпа до информация. Трябва да продължи работата както по тяхното детайлизиране и завършване на нормотворческо ниво, така и по прилагането на вече приетите норми от органите на изпълнителната власт и другите задължени да предоставят обществена информация публични институции.

През изминалата година от Програма Достъп до Информация бяха изразени публично позиции по предложения за изменение и допълнение в следните закони и подзаконови нормативни актове, от значение за достъпа до обществена информация: Законът за достъп до обществена информация, Законът за търговския регистър, Законът за „Държавен вестник“, Законът за публичност на имуществата на лицата, заемащи висши държавни длъжности, Законът за обществените поръчки, Законът за защита на личните данни; законопроектът за електронно управление, законопроектът за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, законопроектът за Националния архивен фонд; Правилник за

съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища.

Застъпничеството на ПДИ през годината имаше променлив успех. В някои случаи бяха изцяло възприемани становищата ни по важни, принципни въпроси (напр. в Закона за търговския регистър бе приета препоръката за безплатен достъп до търговския регистър в Интернет). В други случаи бяха възприемани становищата ни по такива въпроси, но в последния момент се предприемаше неголяма по обем, но противоречаща на съответния принцип промяна в текста (Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия). В трети случаи представеното становище се игнорираше изцяло (законопроект за електронното управление). Поради липсата на ясна и детайлизирана процедура по обсъждане на проекти за нормативни актове, е трудно да се прецени на какво се дължи определен успех или неуспех да се възприемат определени положения в даден нормативен акт. Без съмнение от значение са медийната кампания, наличието на партньори в отстояването на дадени принципи, наличието на обществен интерес и формирано обществено мнение по даден въпрос. Общото впечатление обаче е за наличие на воля да се взимат предвид становищата на ПДИ, признание на експертното ни мнение и дори случаи на по-активното му търсене от представители на законодателната или изпълнителната власт (покани за становище, покани за участие в обсъждането на даден законопроект). В това отношение може да се констатира напредък в практиките на работа по проекти за нормативни актове в сферата на достъпа до информация.

Законодателство относно достъпа до информация

През 2006 г., в Народното събрание, от група народни представители беше внесен проект за изменение и допълнение на ЗДОИ. Той беше отхвърлен от водещата Комисия по гражданско общество и медии и не бе разглеждан в пленарна зала. Съгласно мотивите на вносителите, промените целят „гарантиране на свободния достъп на гражданите до обществената информация“, поради което „се оказва задължително базите данни да не са свързани с един единствен доставчик на софтуер“. Беше предложено изменение в закона, според което, държавните органи, отговорни да предоставят информация, се задължават да предоставят достъп до информация по електронен път в различни формати, поне един от които е отворен.

Според становището на ПДИ, внесено в Комисията по гражданско общество и медии, задължението публичните институции да записват информацията си в даден формат трябва да бъде обвързано с ясно артикулирания принцип за максимална достъпност на информацията, а не просто с „отворения формат“. Абсолютно необходимо е това да бъде съпроводено с категорично задължение за публичните институции да публикуват в електронна форма информацията по чл. 14 и чл. 15 от ЗДОИ. В тази посока застъпничеството на Програма Достъп до Информация за необходими промени в ЗДОИ ще продължи през 2007 година.¹

¹ Пълният текст на становището на ПДИ е достъпен на Интернет адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/statement_zdoi.pdf

На 23 ноември 2006 г., в Народното събрание бе внесен законопроект за електронното управление. Вносител е Министерският съвет, като Програма Достъп до Информация бе поканена да представи становище. През месец август то бе изготвено и изпратено в Министерството на държавната администрация и административната реформа - институцията, отговаряща за изготвянето на законопроекта в рамките на правителството. В становището е изразено нашето разбиране, че електронното управление по дефиниция включва активно предоставяне на обществена информация, с цел осигуряване на прозрачност и отчетност на управлението. В подкрепа на тази теза беше приведен Планът за действие на Европейската комисия до 2010 г. СОМ (2006) 173 final, посветен на ускоряването на електронното управление в Европа. В него осигуряването на обществена информация и услуги от публичната администрация посредством електронното управление се разглежда и във връзка с повишаването на общественото доверие. ПДИ предложи обхватът на закона да включва освен електронни услуги, още и предоставяне на обществена информация по електронен път, както и предвиждане на конкретно задължение публичните институции да осигуряват дължимия достъп до информацията по чл. 14 и чл. 15 от ЗДОИ и чрез Интернет страниците си. От текста на внесения в Народното събрание законопроект не проличава съобразяване с каквото и да било от направените бележки и предложения. Тази позиция на вносителя не е в синхрон с тенденциите в съвременното законодателство, които предполагат осигуряване на обществена информация и по електронен път, включително посредством активно публикуване в Интернет страниците на институциите.² Разбира се, възможно е тази позиция да е в резултат на разбирането, че електронният достъп по обществена информация и електронните административни услуги трябва да бъдат уредени в отделни законови актове. Дори и да е така, електронният достъп до информация трябва да бъде въведен възможно най-скоро.

Задължение за публикуване на информацията по чл. 14 и чл. 15 от ЗДОИ и чрез Интернет страниците на институциите може да се създаде и с минимално изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация.

Отделни категории обществена информация

В българското законодателство, както и другите правни системи, някои категории информация са специално определени за общодостъпни от съответните специални закони. Такъв е случаят с т.нар. информация за околната среда, публичните регистри, документите на бившите служби за сигурност и други.

Активно публикуване на категории обществена информация

С развиването на Интернет публикуването на данни онлайн става все по-лесно и достигащо до все по-широк кръг граждани. В тази връзка е важно публичните регистри да бъдат максимално достъпни онлайн. През 2006 г. беше приет Законът за търговския регистър. Предвижда се самият регистър да бъде общодостъпен чрез Интернет. В първоначалния вариант на законопроекта беше предвидено заплащане

² Пълният текст на становището на ПДИ е достъпен на Интернет адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/stanovishte_zeu.pdf

на онлайн справките, но след становища, обосноваващи необходимостта от безплатен достъп, в това число и становище на ПДИ, парламентът предвиди свободен достъп.

Важен от гледна точка на публикуването на информация е регистърът на обществените поръчки, който е свободно достъпен в Интернет. През втората половина на 2006 г. в Народното събрание бе внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за „Държавен вестник“. С него се предвижда свободен онлайн достъп до всички нормативни актове, както и до всички други актове, които се обнародват.

Информация за околната среда

Информацията за околната среда е определена в Закона за опазване на околната среда (чл. 19). Понятието е съобразено с приетата и ратифицирана Конвенция за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда. По отношение на реда за работа със заявления за достъп до информация се препраща към ЗДОИ.

През годината беше констатирано, че в практиката нерядко администрацията прилага общите разпоредби на ЗДОИ, вместо специалните норми на ЗООС. Конкретно се наблюдава позоваване на ограничението, свързано със становища, консултации, мнения и препоръки, във връзка с приемането на административно решение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Не се отчита обстоятелството, че публичността на процеса на вземане на решения е принцип в областта на защитата на околната среда.³ Друго често практикувано ограничение е несъгласието на т.нар. трето лице, без да се държи сметка, че в специалната норма на чл. 20, ал. 1 от ЗООС са уредени 4 конкретни хипотези на засягане интересите на трето лице, извън които отказ по този закон не е допустим. Трудности се срещат и при прилагането на нормата на чл. 20, ал. 4 от ЗООС, според която при вземането на решение за предоставянето на информация се взема предвид обществения интерес. Досега не е констатиран в практиката случай на предоставяне на информация, поради отчитането на висок обществен интерес.

Изложените проблеми показват необходимост от евентуално създаване на по-детайлни указания по прилагането на процедурите за достъп до информация, уредени от ЗООС и ЗДОИ, като ясно се посочи полето на приложимост на всеки от двата закона. Следва да се отбележи в тази връзка и нарушението на ЗДОИ, допуснато със заповед на министъра на околната среда и водите, според която заявленията по електронен ред следва да се подават с електронен подпис. Така, вместо предвиденият в закона улеснен достъп на гражданите посредством попълване на минимум данни в заявленията за достъп до информация (чл. 25 от ЗДОИ), се въвежда едно непредвидено в закона условие, което поставя и технически, и финансови пречки пред упражняването на правото на **всеки** на достъп до информация.

³ През 2006 г. бе постановено и окончателно съдебно решение на ВАС, V отд., с което се отменя отказ за предоставяне на протоколите и становищата от обществено обсъждане, основан на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Информация от значение за предотвратяване на корупция

В началото на 2006 г. беше приета от Министерския съвет Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006 - 2008 г., съпроводена с Програма за изпълнение през 2006 г. Прозрачното управление е застъпено като приоритет в тази стратегия. Осигуряването му чрез конкретни мерки би било едно желателно развитие на така възприетия принцип. В това отношение и в предишния годишен доклад на ПДИ бяха посочени конкретни сектори, където е необходим широк достъп до информация, с оглед предотвратяване на лошо управление и корупционни практики. Тези сектори са свързани с договорите между публични институции и частни фирми, декларациите на лицата, заемащи висши държавни длъжности, за доходите и имуществата им, декларациите на държавните служители за липса на конфликт на интереси и одитните доклади - резултат от дейността по държавния финансов контрол.

Договори

Достъпът до договори между държавните и общински или други публични институции и частни фирми продължава да бъде един от най-често срещаните в практиката проблеми. Както сме отбелязвали в предишни издания на годишния доклад, законодателните проблеми са два - изискването за активно публикуване на информация и защитата на т.нар. трето лице. Действително, в изпълнение на Закона за обществените поръчки (последно изменение през 2006 г.) и новия Закон за концесиите, приет през 2006 г., се създадоха и развиха публични регистри, достъпни чрез Интернет. Този напредък е сериозен. С §1, т. 20 от Преходните и заключителни разпоредби от Закона за обществените поръчки (ЗОП), приет през февруари 2006 г., бе дадено определение на „профил на купувача“, в което е включена възможността за публикуване от възложителите на договорите в Интернет. Така е осигурена законова защита срещу традиционните страхове в администрацията, че търговците контрахенти могат да оспорят предоставянето на договорите на трети лица.⁴

Същевременно продължава да не се публикува съществената категория информация, свързана с изпълнението на договори по ЗОП. Действително, в европейската рамка⁵ относно темата „обществени поръчки“ липсва задължение за публикуване на този етап.⁶ Същевременно обаче е необходимо то да се въведе, с цел осигуряване на прозрачност и обществен контрол върху процеса на изпълнение и отчетност по обществените поръчки, а отгук - и върху целия процес, свързан с тях.

⁴ Въпреки това, разпространената практика е публикуване на информация за договора, не на самия договор.

⁵ Зададена от Директива 2004/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, координираща процедурите по поръчки за фирми с дейност във водния, енергийния и транспортния сектор и сектора на пощенските услуги, както и изменящия я Регламент на Комисията (ЕС) No 1874 от 2004 г.

⁶ По тази причина и измененията и допълненията в ЗОП през 2006 г. са стриктно сведени до въвеждане на двете цитирани директиви и нищо повече (вж. предходната бележка).

Декларации на държавните служители по чл. 29а от Закона за държавния служител

Декларациите на държавните служители за наличие или липса на конфликт на интереси не се публикуват, нито е предвидено такова задължение в закона. Тези декларации бяха въведени през 2003 г., с цел установяване на необходимите стандарти в сферата на публичната администрация. Следваща стъпка беше дефинирането на понятието „конфликт на интереси“ в новоприетата през 2006 г. ал. 4 на Закона за държавния служител. Не е ясно обаче какъв е капацитетът на администрацията да наблюдава и съответно да контролира съобразяването на нормите за избягване на конфликт на интереси от държавните служители. В тази връзка публикуването на тези декларации или на информация, отразена в тях, ще допринесе не само за разширяването на правото на гражданите за достъп до информация, но и за осигуряване на по-ефективен контрол върху спазването на задължението за деклариране и избягване на конфликт на интереси. Превантивният ефект от такава прозрачност също ще е несъмнен.

Декларации на лицата, заемащи висши държавни длъжности

През 2006 г. бе изменен и допълнен Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. В областта на достъпа до информация бе въведено право на всеки на достъп до декларациите. С това се разшири обемът на правото, което до момента бе сведено единствено до ръководствата на средствата за масово осведомяване. С ново изменение и допълнение от месец септември 2006 г. бе предвидено задължение за осигуряване на достъп до декларациите чрез Интернет страницата на Сметната палата. Тези законодателни стъпки са несъмнен напредък. Същевременно реформата остана недовършена, доколкото декларациите, подадени в периода до 31 декември 2004 г., остават с ограничен режим на достъп (§4, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на закона). В допълнение бе възпроизведена наложената през 2004 г. забрана за публикуване на данни, които конкретизират имуществото и доходите на съответните лица.

Няма как да не се отбележи като неадекватна и несъответна на целта на този закон споменатата забрана. Смисълът на подобен род закони е осигуряването на възможност за сравнимост между данните за публичните личности през различни периоди от време. Ефектът на закона е свързан с превенция на корупцията. Отнемането на възможността за съпоставимост до немалка степен обезсмисля този ефект, особено за периода от 2000 г., когато законът е приет, до 2004 г.

Под натиска на критичното обществено мнение, създадено поради цитирания проблем, в това число и с участието на Програма Достъп до Информация, през 2006 г. в Интернет страниците на редица институции от изпълнителната и съдебната власт се публикуваха такива декларации. Това, без съмнение, е положителна практика, която следва да продължи, за да се изпълни целта на закона.

Финансов контрол

През 2006 г. бе извършена радикална реформа в сферата на държавния вътрешен финансов контрол. Агенцията за държавния вътрешен финансов контрол (АДВФК) бе закрита, с отмяната на закона, и бе създадена Агенция за държавна финансова инспекция, както и звена за вътрешен одит в различните институции на изпълнителната власт, на подчинение на съответния ръководител. Изминалите няколко месеца от дейността на инспекцията не позволяват да се направи извод за степента на прозрачността ѝ. Очакванията са да се запази постигнатото високо ниво на прозрачност и предоставяне на достъп до информация, постигнато от АДВФК.

Достъп до документите на бившите служби за сигурност

След разгорещен обществен дебат през 2006 г. бе приет Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. ПДИ взе дейно участие в процеса на обсъжданията, изпрати официално становище в парламента, даде предложения за конкретни текстове. След близо 5-годишен вакуум на законова уредба на тази материя се стигна до приемането на закона. Неговият принос е в това, че за първи път се предвижда предаването на архивите на бившите служби за сигурност под контрола на новосъздадената комисия. Нарочна разпоредба обявява, че данните на нещатните служители и секретните сътрудници на службите не представляват защитени лични данни. Според друга разпоредба, архивът не представлява класифицирана информация. Комисията, която ще бъде съставена от предложени от парламентарните групи и одобрени от Народното събрание кандидати, ще извършва разкриване и публикуване на документи. Ще бъдат проучвани от комисията хората, заемащи публични длъжности или извършващи публични дейности, подробно изброени в закона.

В закона се урежда и правото на всеки на достъп не само до информацията за негови близки, но и изобщо до документите на бившите служби за сигурност за научноизследователска, публицистична и проучвателна дейност. Достъпът до документи не се ограничава изцяло, дори в случаите на засягане на права и законни интереси на трети лица (лични данни). В тези случаи се осигурява частичен достъп. Известно безпокойство създава възможността да се ограничава разкриването и публикуването на информация в случаите, когато това би увредило интересите на Република България в международните отношения или би създавало опасност за живота на дадено лице. Решението по този въпрос ще се взема от комисията по предложение на съответната служба за сигурност. Основанията, както се вижда, не са особено прецизно формулирани и заедно с необжалваемостта на решенията на комисията по този въпрос създават предпоставки за бъдещи проблеми.

Достъп до проекти за нормативни актове и административни решения

Постоянна тема за законодателната рамка относно достъпа до обществена информация е липсата на достъпност на проекти за нормативни актове, както и други важни за обществото решения, във формата на стратегии, програми и др. подобни. На практика такива документи често не се публикуват. Дори когато част от тях се публикуват, не става ясно по какъв критерий се решава това. В практиката често се прилага чл. 13, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, за да се обоснове ограничение на достъпа до становища по нормативни актове или дори до проекти за стратегии и програми. Това състояние на нещата е пречка за свободното обществено обсъждане на проекти за нормативни актове и управленски решения, засягащи обществеността. Това обсъждане е стандарт в демократичните страни.

В тази връзка бяха предприети законодателни стъпки. През 2006 г. бе приет и влезе в сила (без Глава трета) Административнопроцесуалният кодекс (АПК). Според чл. 9 от АПК, административният орган, изготвил проект за общ административен акт, е длъжен да определи форма на неговото обсъждане от заинтересованите лица, една от които е общественото му обсъждане. Същевременно в Народното събрание е внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за нормативните актове, който предвижда процедура по обсъждането на проектите за нормативни актове. Процесът на създаване на законодателната рамка за обсъждане на такива проекти и задължителното им предварително публикуване трябва да бъде финализиран.

ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

През изминалата година за пореден път бяха извършени промени в законодателството, свързано с личните данни. Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД) претърпя съществени изменения, свързани с достъпа до лични данни и режима на регистрация на администраторите на лични данни.

Следва да се отбележи, че предложените изменения в закона бяха приети изключително бързо, без обществен дебат. Законопроектът бе внесен в парламента на 13 септември 2006 г. и окончателно приет на 26 октомври 2006 г. Както в предишните, така и при последните промени, декларираната цел на измененията и допълненията беше синхронизирането с Директива 46/95/ЕС. Под знака на въвеждането на европейското законодателство бяха приети някои промени, които са с негативно значение за защитата на личните данни и достъпа до обществена информация. Липсата на обществен дебат по предложените изменения пък доведе до липса на всякаква възможност те да бъдат обсъждани и променяни в положителна посока.

Следва да се отбележи липсата на последователност в законодателната политика, свързана със защитата на личните данни. Приетият през 2002 г. закон бе изменян и допълван през 2004, 2005 и 2006 г., като едни и същи разпоредби получаваха противоположно съдържание. Така например, с приемането на закона беше въведена регистрация за максимално широк кръг администратори на лични данни. През 2005 г. този кръг беше стеснен, а с последните изменения от октомври 2006 г. - отново разширен. Също така, през 2005 г. беше отхвърлено, и то след обществен дебат между първо и второ четене, предложението за отмяна на чл. 35 от ЗЗЛД, според който достъпът до данни, чиито източник е публичен регистър или документи, съдържащи обществена информация, е свободен. През 2006 г. обаче, чл. 35 все пак бе отменен, с което достъпът до такива данни се подчинява на общия режим, изискващ съгласие на съответното лице. По този повод трябва да се отбележи, че с Решение № 7 по к.д. № 1 от 1996 г., Конституционният съд е обосновал по-голямата откритост на публичните фигури, в сравнение с обикновените граждани, а с чл. 4, ал. 1, т. 5 от ЗЗЛД се обявява за допустимо обработването на лични данни, когато е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес. Отменената норма обаче даваше на администраторите на лични данни една яснота, която може да бъде възстановена единствено с установяването на добри практики.

Същевременно потребностите за изменение на закона, произтичащи от практиката по прилагането му, не бяха отчетени (а впрочем неговото неприлагане е основна критика и в двата доклада на Европейската комисия за напредъка на България от май и октомври 2006 г.). Така например, според годишния отчет на Комисията за защита на личните данни през 2006 г., издаден през януари 2007 г., през изминалата година тя е издала 14 279 удостоверения за регистрация на лични данни. Също така, комисията се е произнесла по 61 искания за трансфер на лични данни през граница, в това число и в страни-членки на Европейския съюз (който все пак е причината да съществува такъв закон в България!). С други думи, не бездействието на комисията, а фактът, че тя извършва безсмислени дейности, е причината за неприлагането на защитата на личните данни. Следователно, лекът в случая щеше да бъде намаляването на броя на администраторите, подлежащи на задължителна регистра-

ция (вместо увеличаването му), публичност на регистъра на администраторите на лични данни в Интернет (т.е. да не се налага издаването на удостоверения), ранно въвеждане на свободен обмен на данни между България и страните-членки на Европейския съюз (вместо от 1 януари 2007 г.).

Проблематични изменения в ЗЗД през 2006 година:

Промяна в режима на регистрация на администраторите на данни (чл. 17, чл. 17а и чл. 17б)

Измененията на ЗЗД от 2006 година отново върнаха широкия кръг администратори на лични данни, подлежащи на регистрация от Комисията за защита на личните данни. През 2005 година бяха приети изменения в закона, които намалиха този кръг. Задължението тогава остана само за онези администратори, които, общо казано, обработват т.нар. чувствителни лични данни или поддържат големи регистри с лични данни. По този начин, рационално и логически, от задължителна регистрация бяха освободени например малките търговски дружества с по един-двама души персонал.

С измененията на ЗЗД през 2006 година не само се върна широкият кръг администратори на данни, подлежащи на регистрация, но това се извърши без всякакви мотиви. Точно обратно на стореното, в мотивите към законопроекта четем, че с него се „въвежда опростена процедура за регистрация на администраторите на лични данни.“ Допълнително, изрично беше въведен нов чл. 17б, според който в случаите, когато администраторът е заявил обработване на чувствителни лични данни, комисията задължително извършва предварителна проверка, преди вписване в регистъра на администратори на данни (досега това беше само възможност). Като имаме предвид, че и при облекчения режим от 2005 година, регистрацията на администратори се извършваше изключително бавно, сега завършването на регистъра на администраторите на данни ще бъде отложен в необозримото бъдеще.⁷

Промяна в режима на достъп до лични данни на трети лица

Беше отменен чл. 35 от закона, който изрично предвиждаше възможността за свободно предоставяне на лични данни на трети лица, в случаите, в които източниците на данни са публични регистри или документи, съдържащи обществена информация. Следва да се отбележи, че и при наличието на този текст, в ПДИ се констатираха чести откази на документи, съдържащи обществена информация, заради защитата на лични данни.

⁷ Следва да се има предвид, че според годишния отчет на комисията за 2006 г., от общо постъпилите 274 446 заявления за регистрация през периода 2003-2006 г., до началото на 2007 г. са издадени 31 970 удостоверения, т.е. регистрираните за 4 години са едва-що преминали 10% от общия брой.

Опасността, която възниква след отпадането на този текст, е, че достъп до документите, съдържащи обществена информация, ще бъде още по-често отказван, с мотива, че съдържат лични данни. В практиката се случва като такива да се третират дори само трите имена на лице, заемащо публична позиция. На практика така се поставя в зависимост от субективната воля на даден служител предоставянето на информация, която се съхранява в публични регистри, или документи, съдържащи обществена информация. Ето как лесно ще се попречи на дължимата прозрачност на обстоятелствата около публичните фигури и тяхната дейност, засягаща широк кръг хора. И бездруго практиките досега в това отношение не са особено развити.

АКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

„...мога да го напиша без да изпадам в тавтология“ - казва Пиер Менар, автор на „Дон Кихот“, герой на Борхес⁸

Докладът по резултатите от проучването на Интернет страниците на институциите тази година е подобен на разказа на Хорхе Луис Борхес „Пиер Менар, автор на *Дон Кихот*“. И ние като Пиер Менар почти пренаписваме своя доклад от миналата година. Това е така, защото нямаме никакво развитие по отношение на изпълнението на задълженията за публикуване на информация, но именно тази липса на развитие говори много за отношението на органите към техните задължения, а също така и на общата политика за прозрачност на институциите. Контекстът се е променил, а институциите са почти същите. Факти, които до миналата година можеха да бъдат приети, а за някои неща да бъде даден дори кредит, сега изглеждат неприемливи, а състоянието - влошено.

Според Закона за достъп до обществена информация, органите от системата на изпълнителната власт имат задължението за активно публикуване на актуална информация. *Програма Достъп до Информация* започна своето наблюдение за изпълнение на тези задължения още в годината на приемането на Закона за достъп до информация.⁹

Оттогава досега ПДИ направи няколко проучвания за изпълнението на ЗДОИ. Резултатите са част от годишните доклади за състоянието на достъпа до информация в България.¹⁰ От приемането на закона досега, на основата на тези анализи, а също така на основата на анализа на практическото приложение на закона и съдебната практика, ПДИ формулира препоръки за подобряване на законодателството и политиката по отношение на достъпа до информация в задължените институции.

Целта на проучването

В последните години все повече български институции развиват свои страници в Интернет.

Едновременно с това, все по-често наблюдаваме проблеми с достъпа до информация, която несъмнено би трябвало да бъде публикувана. Най-лесният и евтин начин да стане това е в Интернет страниците на институциите.

Макар в българския закон да не е специално записано, че публикуването на актуалната информация (чл. 14 и чл. 15) става и в Интернет, това е очакваното рационално действие на администрацията, особено що се отнася за досега създавана информация.

⁸ Пиер Менар, автор на „Дон Кихот“, Хорхе Луис Борхес, Смърт и компас, изд. Труд, 2004 г., стр. 100.

⁹ Виж „Доклад за състоянието на достъпа до публична информация в България 2000“, ПДИ, София 2001 <http://www.aip-bg.org/pdf/report01.pdf>

¹⁰ <http://www.aip-bg.org/pdf/report01>

Целта на проучването, проведено от екип на ПДИ в началото 2007 година, беше да се сравни доколко и как органите на изпълнителната власт и общините използват Интернет страниците си, за да публикуват актуална информация и по този начин да улесняват гражданите при търсенето на информация, в сравнение с миналата 2006 година. Резултатите от проучването, проведено в началото на 2006 г., бяха публикувани в миналогодишния ни доклад.¹¹

Методология

Проучването се проведе в периода 24 - 31 март 2007 г. Както и миналата година, бяха избрани 411 институции от Регистъра на административните структури¹², както следва:

Таблица 1. Проучвани институции

Общини	264
Министерства	17
Държавни агенции	10
Администрации на държавните комисии	4
Изпълнителни агенции	38
Административни структури, създадени със закон	50
Областни администрации	28
ОБЩО	411

Смятаме, че проучването е достатъчно представително, тъй като обхваща всички министерства, всички областни администрации, всички общини и относително добре покрива и други административни структури. Пълен списък с институциите, чиито Интернет страници бяха търсени и прегледани, можете да откриете на страницата на Програма Достъп до Информация в Интернет. Там са публикувани и пълните резултати от проучването.¹³

Седем изследователи от екипа на Програма Достъп до Информация имаха за задача преди всичко да установят дали въпросните институции имат собствена официална Интернет страница. Такива страници бяха открити в 319 случая.

Често информацията за дадена институция, намираща се в „чужда“ Интернет страница, може да бъде дори в географски очерк за града. За целите на настоящото изследване тези данни не се разглеждат като „страница в Интернет“, поради няколко причини. Първо, самата институция, не я представя като официална своя страница, и съответно не носи отговорност за публикуваната там информация. Второ, публикуваните сведения по специфични теми в други Интернет страници имат обикновено своя цел и не представят систематично работата на институцията. Така например публикуване на систематизирана информация за бюджетите на общините от последната година или бази данни с актуална информация за ръководителите и адресите на общините и т.н. имат свои цели. Тези бази данни са полезни за потребителите на

¹¹ Пак там.

¹² <http://www1.government.bg/ras/>

¹³ http://www.aip-bg.org/documents/monitoring_web.htm

информация, но не заменят необходимостта от систематични и актуални данни, които всяка една администрация е длъжна да публикува за своята структура, функции, дейности и решения.

Резултати от проучването

Таблица 2. Имат ли Интернет страница институциите?

Имат ли web site?		2006	2007	Общо
Вид институция	Общини	157	186	264
	Министерства	16	17	17
	Държавни агенции	9	10	10
	Администрации на държавните комисии	4	4	4
	Изпълнителни агенции	31	33	38
	Административни структури, създадени със закон	38	42	50
	Областни администрации	26	27	28
ОБЩО		281	319	411

Запазва се тенденцията, която беше установена в миналогодишното проучване, че по-голям процент от институциите на централната власт имат Интернет страници, в сравнение с общинските.

Тогава обясненията бяха, че много малки общини нямат възможност за изграждане и поддържане на Интернет страници, от една страна, а от друга, данните от проучванията за същата година (2004) на Националния център за изучаване на общественото мнение (НЦИОМ) показваха един много нисък процент за използване на Интернет за получаване на информация от институциите - 3,6%.

По-нови данни показват, че този процент се е покачил на 15% през лятото на 2006 г. (<http://www.mdaar.government.bg/topical.php?id=4>)¹⁴, но все още е твърде нисък, в сравнение с други страни-членки на ЕС.

Изводи по отношение на Интернет страниците на централната администрация можем да намерим в миналогодишния „Доклад за състоянието на администрацията през 2005“ на министъра на държавната администрация и административната реформа в частта „Информационни технологии“. Наличието на звено за поддръжка е важен фактор в развитието на информационните и комуникационни технологии и е условие за актуалност на информацията, според доклада, а също така в него се препоръчва „да се търсят възможности за унифициране на сайтовете на администрациите...“.¹⁵

¹⁴ Цитирани са данни от национално представително проучване „Общественото мнение за реформата в държавната администрация и предоставянето на административни услуги на гражданите и бизнеса“, проведено от НЦИОМ през март 2005 година, а също така проучване от 2006 г. (<http://www.mdaar.government.bg/topical.php?id=4>).

¹⁵ <http://www.mdaar.government.bg/docs/Annual%20Report%20%202005.pdf>, стр. 140.

След идентифицирането на официалната Интернет страница на институцията, изследователите ни трябваше да установят следните факти, отговаряйки на 46 въпроса, групирани в 3 теми:

- Как институцията е изпълнила задълженията си по Закона за достъп до обществена информация? (20 въпроса);
- Съществува ли специална секция за достъп до информация? (18 въпроса);
- Какви са публикациите в Интернет на основата на други задължения? (8 въпроса).

Задължителна за публикуване информация

Нека да припомним текста на член 15:

„Чл. 15 (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откazi и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.“

Макар че всички въпроси бяха свързани с установяване на факти, в много случаи беше необходима експертна преценка за съществуването или отсъствието на факта. Така например, за да отговорят на въпроса „Публикуван ли е списък на актовете?“, нашите изследователи трябваше да правят разлика между нормативен акт и индивидуален административен акт. И едните, и другите се издават в изпълнение на правомощията на ръководителите, а употребеното в закона понятие е родово - „акт“. И както миналата година, резултатите са с кредит, даден от нас на администрацията. Така например много от общините публикуват решения на общинския съвет и наредби, одобрени от общинския съвет, но не публикуват списък на заповедите на кмета, които са индивидуални актове. В такива случаи се отбелязваше, че е публикуван списък на актовете.

Същото се отнасяше и за отговора на въпросите за наличност в Интернет страницата на институцията на информация за правомощията, функциите и отговорностите на администрацията. За да отговорят на този въпрос, нашите изследователи трябваше да оценят дали в Интернет страницата на институцията има сведения за нормативната база, регулираща дейността ѝ, дали е представена структурата на институцията, дали са представени нейните функции. И тук резултатите са докладвани в полза на администрацията.¹⁶ Въпреки това, както се вижда от графиките по-долу, резултатите са следните, в сравнение с миналата година:

Графика 1. Представена ли е на уеб страницата нормативната база, която определя с какво се занимава тази институция?



Графика 2. Представена ли е структурата на администрацията?



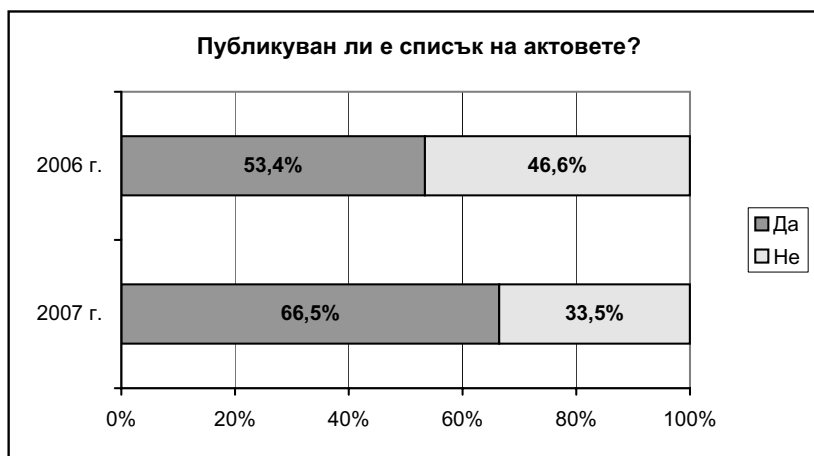
¹⁶ Например за функциите на много институции можехме да съдим от описанието на услугите или от устройствените правилници и макар функциите да не бяха описани отделно, смятахме тези институции за изпълнили задължението за публикуване на описание на функциите.

Графика 3. Представени ли са функциите на институцията?

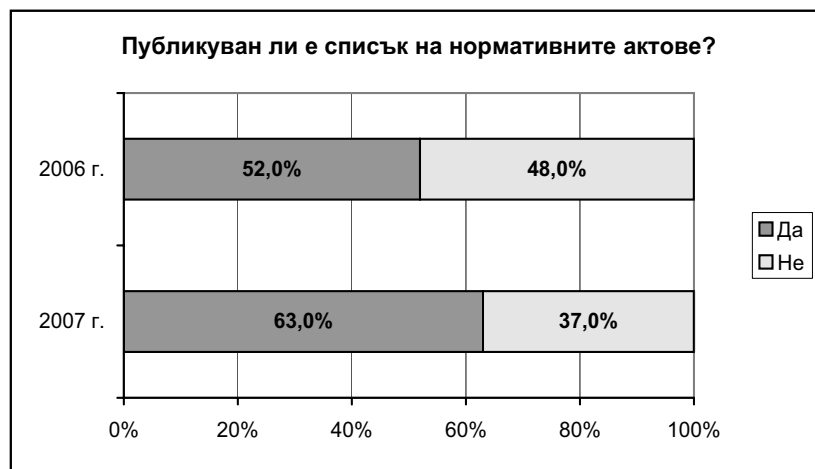


Задължението за публикуване на списък от актовете, издадени в изпълнение на правомощията на ръководителя на административната структура, както вече отбелязахме, изглежда просто и лесноизпълнимо, но в много случаи индивидуалните актове на ръководителя изпадат от кръга на публикуваната информация в Интернет. Това се вижда и от резултатите. Ако 63 % от институциите са публикували списък на нормативните актове и то с кредит от наша страна, т.е. публикациите са непълни и не актуални, то само 36 % от институциите, които имат Интернет страница, са публикували някои индивидуални актове, издадени от ръководителя на институцията. По-долу могат да се видят сравнения на резултатите от 2006 и 2007 г.

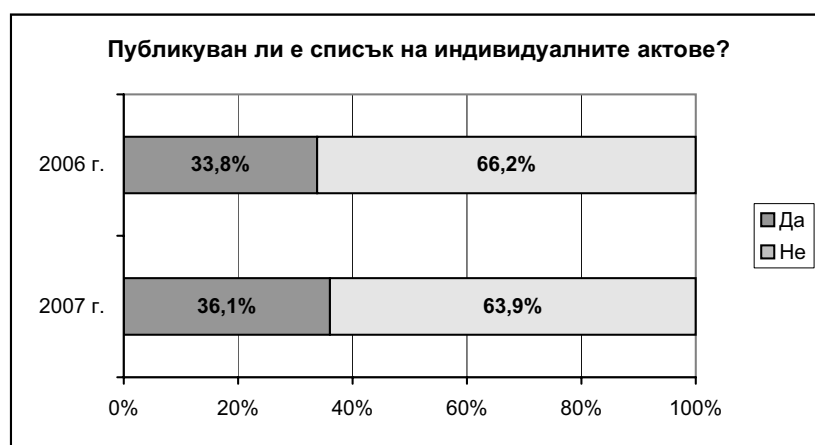
Графика 4. Има ли публикуван списък на издадените актове в изпълнение на правомощията?



Графика 5. Има ли списък на нормативните актове: правилници, наредби, инструкции, постановления?



Графика 6. Има ли списък на индивидуалните актове: заповеди, решения?

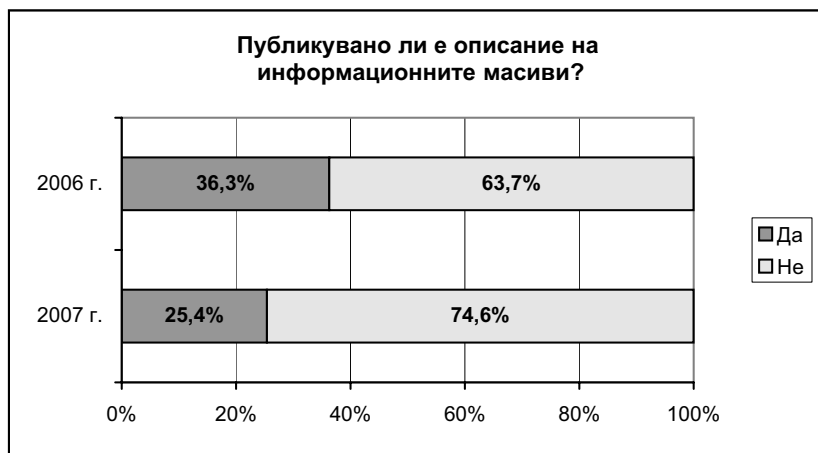


Що се отнася до информацията за поддържаните от институцията информационни масиви, т.е. регистри, бази данни и т.н., тази информация традиционно не се разглежда от институциите като задължителна за публикуване и дори имаме намаление на процента - 25%, в сравнение с миналата година, когато беше отчетено, че 36% от институциите с Интернет страница имат публикувана такава информация.¹⁷

Не случайно един основен проблем, който излиза и от другите наблюдения на *Програма Достъп до Информация*, е проблемът със свободния достъп до публичните регистри. След като дори законово задължение, съществуващо от 2000 година насам, не може да накара администрацията да обяви поне какви регистри поддържа и с какви бази данни работи, то не е чудно, че проблемите с публичността на регистриите са големи.

¹⁷ За сравнение проучването, проведено от ПДИ през 2001 година, показва, че 38% от интервюираните от 303 институции смятат, че са изпълнили задължението си за публикуване. Виж: доклад „Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ“, ПДИ, София 2001.

Графика 7. Описани ли са информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация?



Ръководителите на административните структури имат задължението, според чл. 15, да публикуват информация за връзка с институцията. Изпълнението на това задължение беше също оценявано по няколко параметри:

Дали е публикуван адресът за връзка със звеното, което, както е казано в закона, „отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация“. Законодателят предполага, че такова звено ще бъде обособено, макар да не уточнява неговите функции и отговорности. Следователно, очевидно се предполага, че това ще бъде направено с акт на ръководителя.

Резултатите по показателите „информация за контакт“ са следните, в сравнение с миналата година отново показват намаление на изпълнението:

Графика 8. Публикувано ли е наименованието на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?

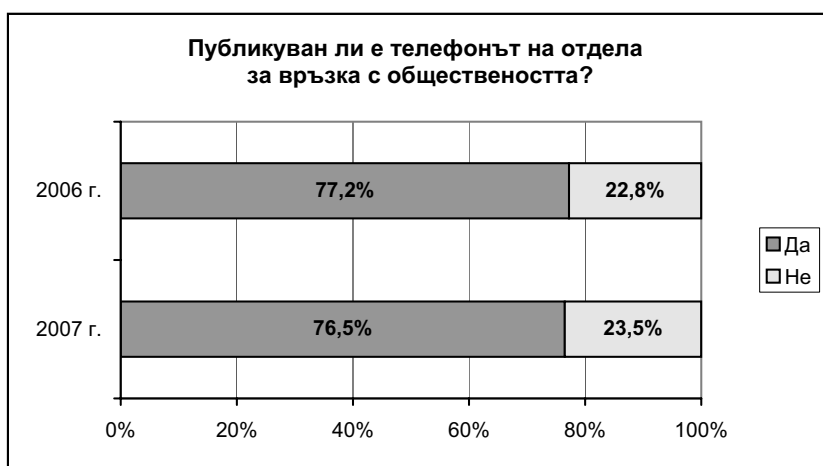


Графика 9. Публикуван ли е адресът на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?



Същото се отнася за телефона за връзка със звеното:

Графика 10. Публикуван ли е телефонът на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?



Много по-плачевни са резултатите за работното време на това звено. Миналата година само 15% от институциите бяха посочили работното време на звеното. Тази година техният брой е намалял. Очевидно, след като няма контрол и политическа воля за това, не е необходимо да се спазват законови задължения, дори за лесни за публикуване неща.

Графика 11. Публикувано ли е работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?



Актуалност на информацията

Много важен въпрос, свързан със задълженията по чл. 15, е въпросът с актуалността на публикуваната информация. В ЗДОИ задължението е за „периодичното публикуване на актуална информация“.

Нашите изследователи имаха задачата да отговорят на въпроса доколко е актуална публикуваната информация по всеки параметър на задълженията по чл. 15. Установяването на данни, за да се отговори точно на въпроса, не беше лесна задача, тъй като най-често информация за актуализиране на Интернет страниците липсваше и анкетьорите (с променлив успех) бяха принудени да гадаят кога е актуализирана страницата, според датите на публикуваните документи.

В закона не е определено какво значи актуално, на какъв период би трябвало да се обновяват публикуваните данни, но здравият разум ни подсказва, че „актуално“ означава, в този случай, обновяване при промени на състоянието.

Така например, при някаква промяна на структурата и функциите на институцията, това би трябвало да бъде посочено, заедно с нормативния акт, с който е направена. Тази информация е очевидно необходима и на гражданите, за които е трудно да проследят появяването и изчезването на институции, а заедно с тях и на информационните масиви, които съдържат търсената от тях информация.¹⁸

¹⁸ Тук може би трябва да се отбележи, във връзка с опита да се въведе Директива 98/2003 на ЕС в България с изменения на Закона за достъп до обществена информация, че това (въвеждането на директивата) е направено в Унгария, като към задължението за публикуване е приложен подробен списък на категории, които могат да бъдат сравнени по типове с българския чл. 15: организационна и контактна информация - 10 категории, информация за дейности и функции - 18 категории, информация за финансовото управление - 6 категории. Този списък е придружен със срокове за актуализиране и правила за архивиране на информацията, които са в приложението към закона (виж Списък-приложение 1 към чл. 7 от Закона за свобода на електронния достъп до информация - www.aip-bg.org).

Актуална информация за информационните масиви ще бъде тази, която показва какви нови бази данни, регистри или новости в регистрите са настъпили в институцията.

Необходимостта от актуалност на адреса, телефона, името на звеното и работното време не се нуждае, според нас, от обосновка. Очевидно е, че гражданите-потребители се нуждаят от вярна информация и че при всяка промяна е необходимо да се съобщава началната дата от настъпване на промяната.

Други задължения за публикуване

Освен задължителната за публикуване информация по чл. 15, администрациите са задължени да публикуват и Списък на категориите информация, класифицирани от ръководителя на институцията като служебна тайна. Това задължение следва от ал. 3 на чл. 26 на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), където се говори за „обявяване“ на този списък и се препраща към Правилника за прилагане на ЗЗКИ. Там, в чл. 21, алинея 5, вече е казано, че списъкът е публичен.

Ние смятахме, че най-лесният начин да се направи списъкът със служебна тайна публичен, след като разбира се е приет със заповед на ръководителя на „съответната организационна единица“ (т.е. „административна структура“ по терминологията на Закона за администрацията и ЗДОИ), е той да бъде публикуван в Интернет страницата на институцията. Такова обявяване или публикуване би показало и разбирането от страна на ръководителите на административни структури, че има съществена връзка между двата закона и упражняването на правата по ЗДОИ е свързано с изпълнение на задълженията по ЗЗКИ и неговия Правилник. Миналата година това бяха направили две институции, от които едната вече не съществува, а тази година само в три български институции списъкът е публикуван. Отново ще ги посочим:

Министерството на вътрешните работи

http://www.mvr.bg/RegulatoryFramework/spisak_sl_taina.htm

Министерството на земеделието и горите

<http://www.mzgar.government.bg/Begin/inform.htm>

Община Драгоман

http://dragomanbg.com/obshtinski_savet/Zapoved_Slujebna_taina.doc

В графиката по-долу могат да се видят сравнителните резултати:

Графика 12. Публикуван ли е списък на служебната тайна?



Това е една странна упоритост в неизпълнение на законово задължение, което ни навежда на съмнение за специални и необявени препоръки да не се изготвя и публикува този списък.

Друг важен показател за демократичното развитие на нашето общество е възможността на заинтересованите и гражданите да участват в обсъждането на проекти за нормативни актове.

Отново напомняме, че най-лесният и евтин начин за това проектите да бъдат публикувани е в Интернет. Тук резултатите са също тревожни, тъй като показват, че при липса на законово задължение и липса на политическа воля за откритост и участие на обществеността в управлението, положението се влошава. Като символ на ставашото беше скандалът с тайно внесения и непубликуван проектозакон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)¹⁹. Едва след публичната кампания, водена от ПДИ, управляващите започнаха „ритуални танци“²⁰, наподобяващи обществено обсъждане. Дори след като беше обявена кръглата маса в Комисията по транспорт, проектозаконът не беше публикуван в страниците на институциите (Държавна агенция за информационни технологии и съобщения и Народното събрание).

Ето какво показват сравнителните резултати:

Графика 13. Има ли в уеб страницата секция „проекти“ с проекти за нормативни актове?



¹⁹ История и подробности за кампания против внесения проектозакон може да прочетат на страницата на ПДИ в Интернет www.aip-bg.org.

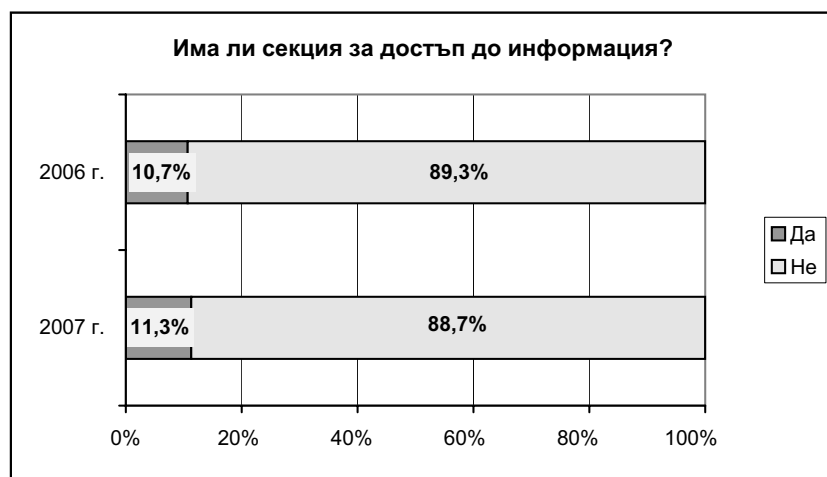
²⁰ Имаме в предвид организираната за един ден деведесетминутната „Дискусия“ по внесения законопроект.

Секция за достъп до информация

За да се изпълни целта на Закона за достъп до обществена информация, а именно да се улесни максимално гражданинът, когато иска да си състави мнение за работата на публичните институции, най-лесният начин е да се обособи в Интернет страницата секция „Достъп до информация“.

Макар в закона такава едно задължение да не е записано, някои от задължителните за публикуване категории информация, свързани със Закона за достъп до обществена информация, биха намерили своето естествено място в една такава секция. Подобно решение би могло значително да улесни работата на служителите и достъпа на гражданите до информация в институцията. Още по-добре би било, ако в нея намери място и друга търсена от гражданите информация. В сравнение с миналата година, само с шест са се увеличили уеб страниците с обособена секция за достъп до информация. Ако миналата година такива секции съществуваха в 30 институции, сега техният брой е 36.

Графика 14. Съществува ли секция за достъп до информация?

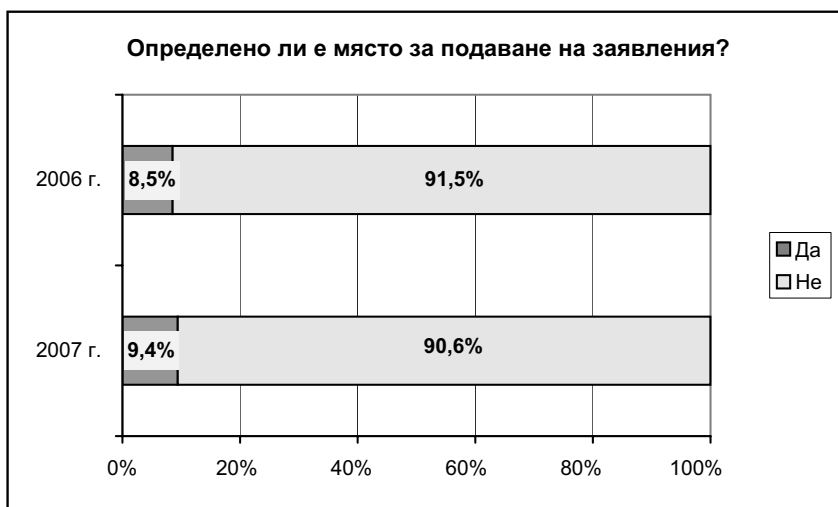


Нека се спрем на резултатите, свързани със задължителните за публикуване информации, които биха могли да бъдат обособени в тази специална секция. Според Закона за достъп до обществена информация, задължените субекти би трябвало да обявят мястото (предполага се, че това място вече е определено), където да се подават заявленията, възможните форми за предоставяне на информация, разходите и начините на заплащане.²¹

В своето проучване ние се опитахме да установим съществува ли подобно място в Интернет или поне информация, която би улеснила заявителя. Т.е. интересувахе ни, ако заявителят не може да подаде заявление по електронен път, то поне би трябвало да е посочено физическото място, където може да се подаде заявление за достъп, телефон за връзка, името на служителите, към които заявителят може да се обърне, адрес и работно време. По-долу могат да се видят резултатите по тези показатели, отново в сравнителен план.

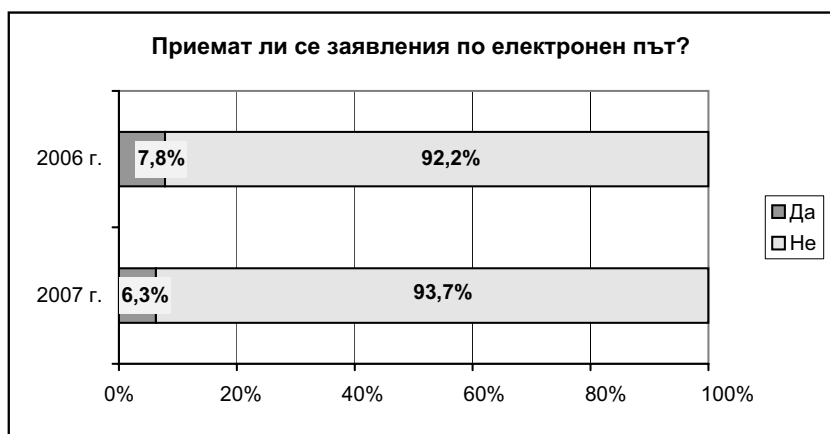
²¹ Виж чл. 21 и чл. 25, ал. 3 и др.

Графика 15. Има ли посочено място за подаване на заявленията?



Особена тревога будят резултатите, свързани с намаляване на местата, където може да се подаде заявление по електронен път. Ако другите проучвани въпроси са свързани с политики на откритост, то това е задължение на ръководителите на административните структури по закона²². Буди недоумение и не заслужава вече търпимост упоритото неизпълнение на задълженията за приемане на заявления по електронен път. Още по-тревожен е фактът, че много от институциите²³ изискват електронен подпис при подаване на заявлението, което е грубо нарушение на правото на достъп до информация и на действащия Закон за достъп до обществена информация.

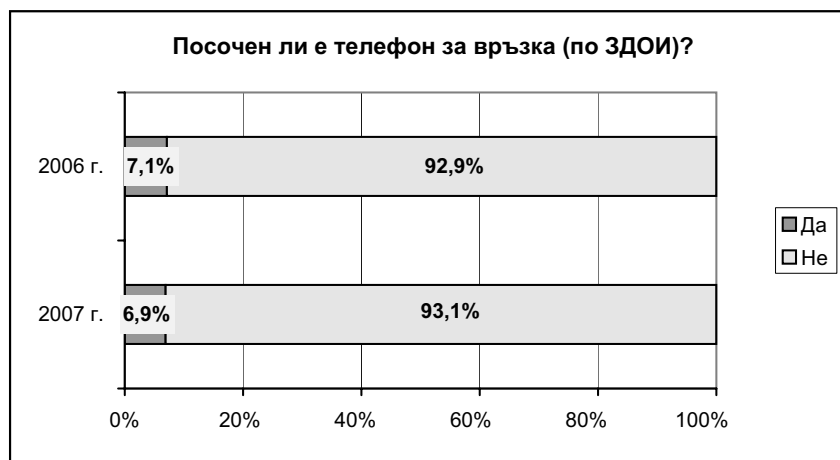
Графика 16. Приемат ли се заявления по електронен път?



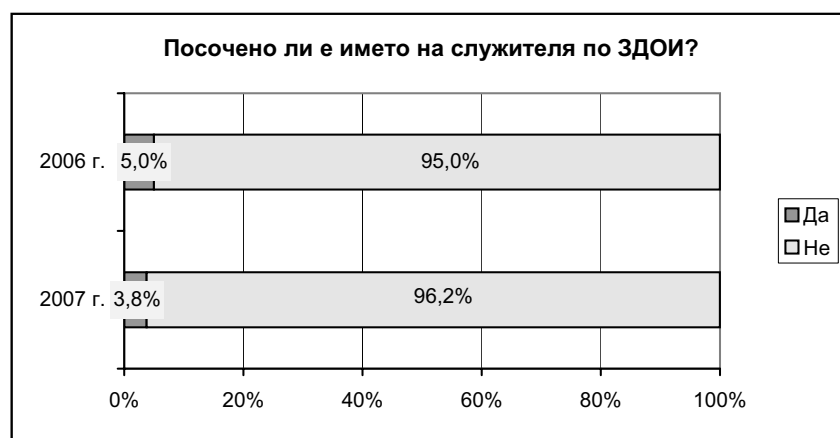
²² Чл. 24, ал. 2 от ЗДОИ гласи: „Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган“. Виж конкретни случаи в трета част на настоящия доклад, стр. 52.

²³ Виж конкретни примери в трета част на настоящия доклад, стр. 53.

Графика 17. Телефон за връзка със звеното за подаване на заявления по ЗДОИ



Графика 18. Има ли посочено име на служител, към когото да се обърнете за подаване на заявления по ЗДОИ?



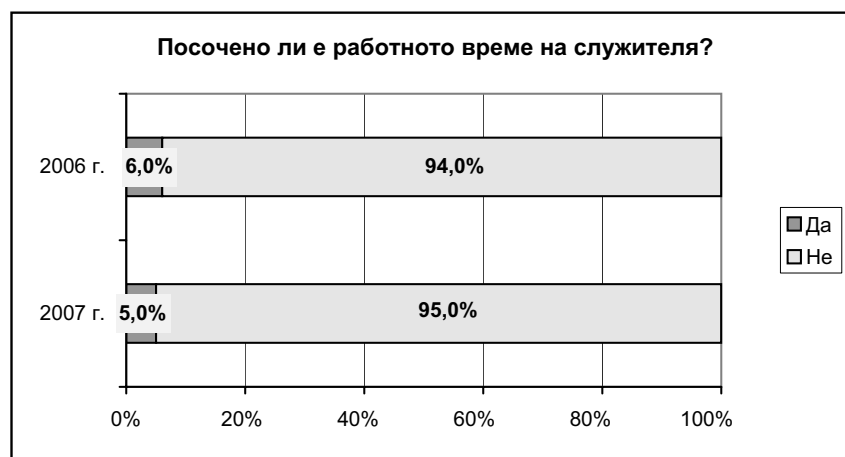
Графика 19. Има ли посочен адрес за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 20. Има ли посочен e-mail адрес за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 21. Има ли посочено работно време на служителя/звеното, което приема заявления по ЗДОИ?



Друго едно задължение на ръководителите на административни структури е да изготвят годишни отчети за работата си по ЗДОИ. Освен това, заедно с министъра на държавната администрация и административната реформа, те трябва да осигурят тази информация за справка на гражданите, според текста на чл. 16, във връзка с чл. 15 от ЗДОИ.

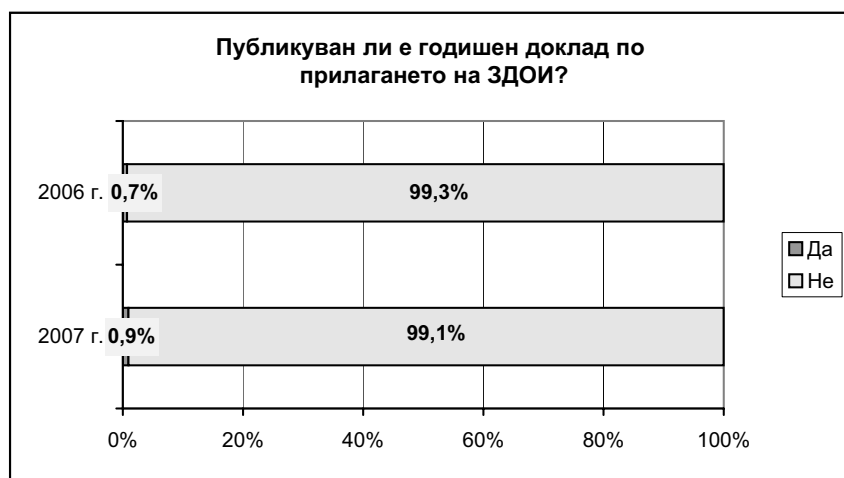
Такова едно осигуряване, за да е „на разположение за справка“, на отчета за изпълнение на ЗДОИ може да бъде направено също в секция „Достъп до информация“.

Според текста на закона от чл. 15, ал. 2, този отчет би трябвало да съдържа и данни за постъпилите заявления през годината, за отказите и причините за тези откази. Очевидно, че много административни структури подготвят тези отчети за годишните доклади на министъра на държавната администрация и административната реформа. Поне от две години насам изпращането им става по електронен път. Това от своя страна означава, че не е никакъв проблем тези отчети да бъдат публикувани в Интернет страниците.

Министърът на държавната администрация и административната реформа очевидно дори не знае, че това е негово задължение по ал. 2 на чл. 16 от закона. Основание за това ни допускане е, че не е предприел никакви мерки, за да накара другите, макар и хоризонтални, административни структури да изпълняват това задължение. А че това е възможно за министъра на държавната администрация и административната реформа, е очевидно, след като, без да има законово задължение, успя да накара почти всички административни структури да си сложат на Интернет страниците банер за сигнали за корупция само като обяви политическата воля на правителството, инициирана разбира се отвън.

Ето какви са резултатите по този показател обаче:

Графика 22. Годишен отчет по прилагането на ЗДОИ



Очевидно, че е безсмислено да се показват резултатите по другите наблюдавани индикатори: публикуван ли е броят на заявленията, отказите и основанията за тях и т.н., след като само три институции са публикували доклад за изпълнението на ЗДОИ.

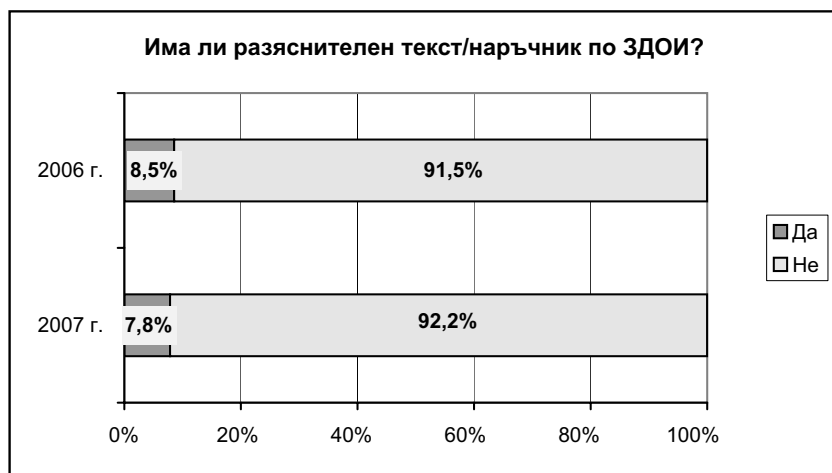
Една от тези три институции е хоризонталното Министерство на държавната администрация и административната реформа, т.е. министърът - задължен по закон да публикува ежегодно тази информация.

Вече няколко години ние се обръщаме към ръководителите на институциите с препоръка да се публикува актуална информация относно подадените заявления, т.нар. годишни доклади по ЗДОИ. Отново напомняме, че най-лесният, най-ефективният и безпроблемен начин е публикуването на докладите на Интернет страниците на институцията.

Една друга част от секцията за достъп до информация е свързана с наличието на разяснителни материали и формуляри за упражняване на правото на информация. В много по-съвременни в сравнение с българския закон за достъп до информация съществува специално задължение за институциите да подготвят разяснителен наръчник за търсещите информация. Увеличението с една институция, в сравнение с миналата година, не променя положително резултата, макар, както вече беше отбелязано, броят на институциите със страници в Интернет се е увеличил с 38. Това

показва, че в това отношение няма никаква препоръка от страна на министъра на държавната администрация и административната реформа към институциите, които сега създават своите Интернет страници.

Графика 23. Има ли наръчник или разяснителен текст по ЗДОИ?



Българският закон не създава задължение за публикуване на наръчник или разяснителен текст по ЗДОИ, но някои от институциите са го направили. Отново смятаме, че те трябва да бъдат специално отличени.

Институциите с леснооткриваем разяснителен наръчник по Закона за достъп до обществена информация на своите Интернет страници са:

- Министерства**
Министерството на отбраната, Министерство на околната среда и водите
- Държавни комисии**
Държавна комисия за енергийно и водно регулиране
- Агенции**
Държавна агенция за закрила на детето
- Басейнови дирекции**
Благоевград - Западнобеломорски район
Пловдив - Източнобеломорски район
- Областни администрации**
Велико Търново, Ямбол
- Общини**
Бургас, Луковит, Марица, Русе, Сливен, Стралджа, Тунджа

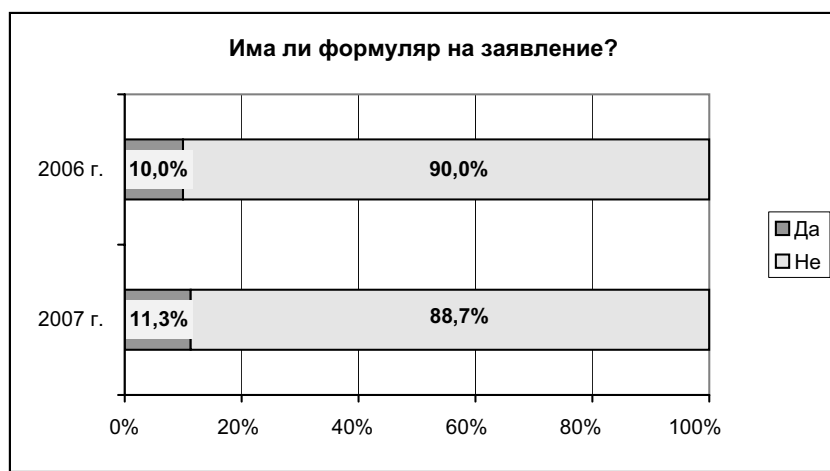
Някои от институциите, като например Министерството на здравеопазването, Областна администрация Пловдив и тази на Разград, както и Община Мездра, са публикували разяснителен текст по ЗДОИ в Харта на клиента. За „клиента“ обаче ще бъде трудно да разбере, че точно там се съдържа обяснителният текст за достъп до информация.

Други институции като Министерство на финансите, Областна администрация Сливен и Община Ямбол например, са сложили кратък обяснителен текст в секцията „Административни услуги“.

За нас е необяснимо защо Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи и други са изтрили информацията от сайтовете си.

Друга, незадължителна за публикуване информация, е тази на формуляри за заявления, за решения и други, свързани със ЗДОИ, които се появяват в Интернет страниците на някои институции.

Графика 24. Има ли в страницата секция/формуляр на заявление по ЗДОИ?



Прегледът на публикуваните формуляри на заявления за достъп до обществена информация обаче показва, че оценката за публикуваните в страниците на институциите формуляри не може да бъде еднозначно позитивна, поради няколко причини.

Първо, в някои от формулярите се появява изискването към заявителите да посочат мотиви за търсенето на информация. Това изискване е незаконно и формулярите очевидно са объркващи за заявителите. Тези формуляри трябва да бъдат преработени и да отговарят на законовите изисквания, а и на самия основен принцип на Закона за достъп до обществена информация - всеки има право на свободен достъп до информация от публичните институции, без да обяснява мотивите за своето искане.

Второ, в някои от формулярите се появява изискване за посочване на повече от законовите изисквания за идентификационни белези на заявителя - искане за ЕГН или актуално състояние за юридическите лица. Тези формуляри противоречат на изискванията на закона и също трябва да бъдат преработени.

ПДИ е публикувала примерна форма за заявления за достъп до информация в своите наръчници за граждани и администрация, при желание те могат да бъдат ползвани.

При изследването на съдържанието и структурата на Интернет страниците на административните структури от гледна точка на Закона за достъп до обществена информация, решихме да отбележим и няколко други категории информация, които не са задължителни за публикуване, но, ако са достъпни, ще създадат едни благоприятни условия за гражданите да се информират за работата, плановете и резултатите от дейността на институциите.

Част от въпросите дали дадената информация е публикувана целяха оценка от гледна точка на международните стандарти, а също така и на добрите практики в някои български институции.

Резултатите показват, че е назряла необходимостта от обществен дебат по промени в Закона за достъп до обществена информация.

В практиката на много страни, които имат специална регулация за тъй наречения електронен достъп до информация, се препоръчва на институциите, задължени по закона, след определен брой заявления за една и съща информация (например в САЩ - три), да качват търсената информация в Интернет. В други страни самата задължителна схема за публикуване се допълва от публикуване на информация, търсена най-често от заявителите. Когато определяхме какво да включим като предмет на наблюдението, ние се ориентирахме към най-често търсената от гражданите информация. Това, че е най-често търсената информация, се потвърждава и от данните от доклада на министъра на държавната администрация и административната реформа от миналата година²⁴.

В тази връзка ни интересуваше дали са публикувани следните данни:

Графика 25. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



²⁴ Доклад за състоянието на администрацията, 2005 г.; С лице към хората, 2006 г., Министерство на държавната администрация и административната реформа., стр. 113.

Графика 26. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



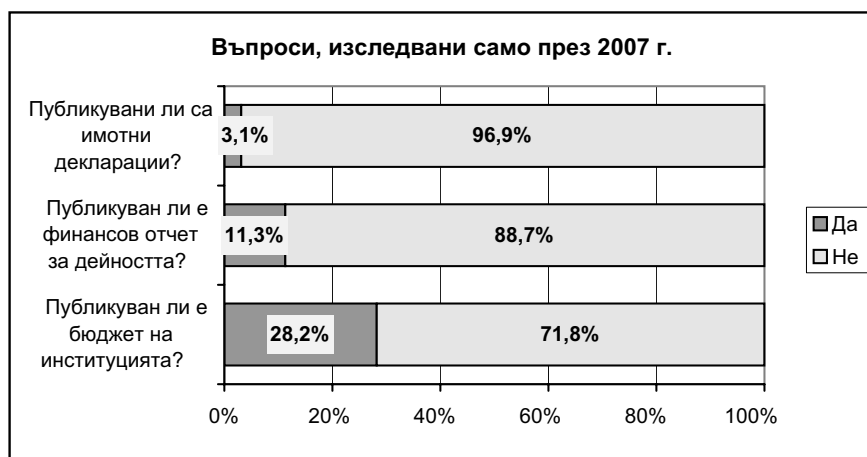
Графика 27. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



Графика 28. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



Графика 29. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



Един показател за смяната на нагласите на българската администрация към прозрачността и преодоляване на културата на секретността, според нашия екип, е нейното отношение към миналото и окончателното затваряне на тази страница. След 2002 година се създаде регламент за преглед на всички стари засекретени документи. Ръководителите на административните структури имаха възможност да обявят в страниците си в Интернет списъците на разсекретените документи²⁵, тъй като очевидно тази дейност се извършва в нашите публични институции. В момента резултатите са следните:

Нито една институция не е публикувала такъв списък на своята Интернет страница.

Графика 30. Допълнителни публикации на страницата в Интернет?



²⁵ Задължението за преразглеждане беше въведено с §9 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗКИ.

В заключение ни се иска да отбележим, че въпреки някои много добри практики в институциите, като:

- публикуване на пълни текстове на нормативни актове, регулиращи дейността на институцията или пък в изпълнение на нейни правомощия;
- декларация за имуществено състояние на кмет и неговата съпруга;
- възможност за подаване на заявления по Интернет и следене на тяхното движение и много други иновации; те са все още единични случаи и без подкрепата и ясно изразената воля за стабилност, тези практики не биха могли да бъдат широко и постоянно прилагани.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С широкото навлизане на информационните технологии в нашия всекидневен живот става все по-желателно и възможно да намерим търсената от нас информация, без да посещаваме институциите. Електронното правителство е стратегически приоритет и няколко български правителства, макар все още да сме далече от състоянието в някои от водещите европейски страни, в които достъпът до обществена информация става предимно по Интернет и от Интернет страниците на институциите.

Едновременно с това, както показват изследванията на НЦИОМ от последните години, в България все още използването на Интернет за контакт с администрацията е с много нисък процент, в сравнение с практиката за лично посещение в институцията. Все още българските граждани, ползващи Интернет, са незначителен процент, в сравнение с други европейски страни.

Смятаме, че търсенето и предлагането са две страни на един и същи процес. Смятаме, че е крайно време институциите да започнат да изпълняват поне задълженията си за публикуване на информация на Интернет страниците си, отделно от друга полезна за гражданите информация.

Както вече беше отбелязано, в Закона за достъп до обществена информация съществуват разпоредби, които задължават ръководителите на административни структури да публикуват и поддържат актуални определени категории информация. Това публикуване е най-лесно и евтино в Интернет страницата на съответната институция.

Едновременно с това, според нашите наблюдения, много често отсъства координацията между отделите, отговарящи за достъпа до информация, и тези, поддържащи Интернет страниците на институциите. Както показват резултатите от последното наше проучване в институции, където за Интернет страницата е мислено като възможност да се изпълнят задълженията по Закона за достъп до обществена информация, постиженията са добри и гражданите са улеснени, когато търсят информация. Смятаме, че ако се имат предвид резултатите от това проучване и препоръките, които се налагат на основата на тези резултати, може да се подобри съдържанието на Интернет страниците на българските институции. Съобразяването на съдържанието на Интернет страниците с техните задължения по Закона за достъп до обществена информация ще изпълни и целта на тези разпоредби в закона - а именно да бъдат по-добре информирани българските граждани за работата на институциите.

СЛУЧАИ

Увод. Обща характеристика

Вече десет години основен приоритет в работата на Програма Достъп до Информация е предоставянето на безплатна правна помощ на търсещите информация. И през изминалата година към нас за консултации по различни случаи се обръщаха граждани, журналисти и неправителствени организации, които срещат различни по естеството си трудности при упражняване на правата си по Закона за достъп до обществена информация. От събираните и консултирани през годината случаи, прави впечатление, че все по-малко са тези, в които търсещите информация искат от нас помощ още от началния етап на развитието на случая - като например, не знаят към коя институция следва да отправят питането си, как да формулират заявлението си, какво следва след неговото подаване. По-често към нас се обръщат с вече отправено искане за получаване на информация, формулирано според изискванията на ЗДОИ и отправено до институцията, която действително създава или съхранява исканата информация. Този факт няма как да не ни радва, тъй като показва повишено познаване на правото на достъп до информация, регламентирано със ЗДОИ, особено сред гражданите на София и по-големите градове от страната²⁶. От друга страна, можем да твърдим, че администрацията също е претърпяла своето развитие и почти седем години след приемането на ЗДОИ, служителите в различни институции вече не приемат търсещите информация като хора, които нямат място там и нямат право да питат за работата на институциите.

Брой на постъпилите случаи

Общият брой на постъпилите и регистрираните през 2006 г. случаи, в които Програма Достъп до Информация е потърсена за оказване на правна помощ и съдействие, е 350. По всеки един от тези случаи юридическият екип даде своя устен или писмен коментар и препоръка за това как точно да се постъпи за разрешаване на възникналите трудности. Голяма част от случаите постъпиха по телефона и на място в офиса, други от тях получавахме по електронната поща.

В зависимост от характера и правната квалификация на постъпилите случаи, бихме могли да ги разделим на:

- случаи, свързани със затруднения при упражняване на правото на достъп до информация, регламентирано от Закона за достъп до обществена информация - 260 случая;
- случаи, свързани с нарушение на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация - 45 случая;

²⁶ За съжаление това все още не може да се твърди за по-малките селища на страната, в които основно търсещи правата си по ЗДОИ са журналисти и неправителствени организации.

- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни на гражданите, регламентирано от Закона за защита на личните данни - 39 случая.

Статистиката на случаите през тази година показва, че общият им брой е намалял - докато през 2005 г. сме регистрирали общо 408, през 2006 г. те са 350. Подобна тенденция към намаляване на случаите откриваме в последните няколко години и нейното обяснение е най-вече с това, че Законът за достъп до обществена информация се прилага от задължените институции в продължение на няколко години, което допринесе за натрупването на по-голям опит по предоставяне на информация. Това съвсем не беше така в периода непосредствено след приемането на ЗДОИ през 2000 година, когато и най-елементарното запитване беше в състояние да затрудни задължените институции. В отговор на получените неудовлетворителни отговори и откази, търсещите информация се насочваха към нашите правни консултации, като единствено възможно решение на техните неудачи при търсене на информация. Това, разбира се, съвсем не означава, че проблеми при упражняване на правото на достъп до информация вече няма, а по-скоро, че е налице нов етап по прилагането на закона, в който (като че ли) постепенно отпаднаха чисто процедурните и формални пречки пред търсенето на информация.

От кого е търсена информацията по постъпилите случаи?

Данните за постъпилите 260 случая, свързани с упражняване на правото на достъп до информация, показват, че през 2006 г. най-често затруднения и пречки при предоставяне на информация е имало от страна на следните задължени по реда на ЗДОИ институции:

- от органите на изпълнителната власт - в общо 129 случая клиентите ни са се обръщали за консултация по повод искане на информация от тези органи. Тук се включват както централните органи на изпълнителната власт - министерства, агенции, комисии, така и териториалните (виж приложението с таблиците).
- от органите на местното самоуправление (кметове и общински съвети) - в 81 случая;
- от физически или юридически лица, финансирани от бюджета - в 15 случая;
- от органите на съдебната власт - в 13 случая;
- от публичноправни субекти - в 8 случая и др.

Какви са най-често посочваните причини да се откаже предоставяне на информация през 2006 г.?

Общият брой на регистрираните в базата данни откази на информация през 2006 г. е 156. Те условно могат да бъдат разделени на: откази да се предостави информация по устно запитване и такива, които са постановени по подадено писмено заявление. По отношение на първата група - отказите на устни запитвания - може да се каже, че най-често в такива случаи информация се отказва немотивирано - не се посочва каквото и да е основание за непредоставяне на поисканата информация.

Броят на немотивирани откази през годината е 33. На следващо място сред регистрираните откази са мълчаливите откази - 24²⁷.

Що се отнася до отказите по подадено писмено заявление, тук най-много са тези, основани на защитата на третите лица. Така например в 19 случая на отказ е налице конкретно позоваване на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - достъпът до поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. В други 15 случая, информация е отказана конкретно на основание лични данни, а в 8 - отказващите информация са се позовали на търговска тайна. На следващо място са отказите на основание разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, която касае две специфични ограничения на достъпа до служебна обществена информация²⁸ - в 13 случая. Защитата на служебна тайна значително по-рядко се посочва като основание за отказ на информация от обществен интерес - в 4 от регистрираните случаи²⁹.

Кого сме консултирали през годината?

И през 2006 г. за консултации към ПДИ най-често са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации. В 125 случая помощта на правния ни екип са потърсили граждани, в 151 - журналистите - координатори на ПДИ в страната, в 24 случая - други журналисти от централни и местни медии, в 41 случая помощта ни е поискана от неправителствени организации. В някои случаи консултации по правни въпроси, свързани с достъпа до информация, са потърсили служители от администрацията, както и фирми.

Най-често търсена информация по области на търсене

Прегледът на постъпилите случаи за консултация от екипа на ПДИ показва, че са налице няколко важни области на търсене на информация, които са представлявали голям обществен интерес за търсещите информация през 2006 г.

Достъп до договори на институции

Темата за договорите, които държавата сключва с различни частни търговски дружества, е обект на активен обществен интерес и през 2006 година. Както и миналата година, отбелязваме, че размерът на сумите, които държавата плаща по различни сделки, е право пропорционален на препятствията пред обществения достъп до информация. Независимо че съществуват публични регистри на концесиите и на

²⁷ Преобладаващата част от тях са по устно запитване, но все още се срещат и мълчаливи откази при подаване на писмено заявление за достъп до информация.

²⁸ Разпоредбата на чл. 13, ал. 2 предвижда следното: достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя: 1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, становища и консултации); 2. съдържа мнения и позиции във връзка с провеждани от органа преговори, както и сведения във връзка с тях.

²⁹ Пълната статистика на отказите можете да видите в Приложението.

обществените поръчки, данните, съдържащи се в тях, са твърде скромни. Публичната информация се ограничава до посочване на името на търговеца, цената по договора и кратко, редуцирано описание на предмета на договора за концесия или обществена поръчка.

Примерите, които посочваме тук, за съжаление, са обичайна практика в страната. Така например журналисти от пернишки медии безрезултатно молят кмета на Перник инж. Антоанета Георгиева да огласи поне имената на фирмите, с които общината има договор за озеленяване и почистване на града. През 2006 година кметът на Община Сливен отказва да предостави текста на договора, с който уличното осветление на Сливен е дадено на концесия за срок от 20 години. Въпросът за достъп до пълния текст на договора е поставен и от общински съветници на заседание на общинския съвет. Отговорът на кмета е, че общинските съветници, които държат да прочетат договора, могат да го направят, но само ако подпишат декларация, че няма да го разгласяват. Журналисти от вестник „Седмица“ искат договора на общината с фирмата, поела асфалтирането и зимното поддържане на улиците. Кметът отказва да предостави достъп до информация с аргумента, че целият договор представлява търговска тайна.

Към настоящия момент, не ни е известен случай, в който държавна институция да е предоставила пълния текст на сключен от нея договор. Като причина да се откаже достъп до текста на договорите се използват различни основания - но най-често се посочва мотивът за защита на интересите на третото лице - търговец.

Достъп до информация, свързана с незаконно строителство

„Незаконното строителство“ е изключително актуална тема през последните години в България, ето защо е активно търсенето на официални документи, свързани с нея. Основно интересът на търсещите е насочен към констатиране на нарушенията и контрола върху незаконното строителство от страна на компетентния орган - Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК).

В тази област на търсене на информация се оформят две групи търсещи. Първата група, това са лица, които търсят информация, отнасяща се до незаконно строителство, във връзка с разрешаването на свой личен проблем. Типичен пример е случаят на гражданина Цв. Дичев, собственик на терен в централен квартал на София. Теренът е отчужден без обезщетение, поради което собственикът е принуден да води дълги съдебни дела. Междувременно на терена са построени бензиностанция и супермаркет. Гражданинът потърси помощта на ПДИ, с искане да получи достъп до всички документи, които ДНСК е издала във връзка с тези строежи. След кратък съдебен спор между гражданина и ДНСК, съдът отсъди в полза на правото на гражданина на достъп до информация.

Втората група търсещи информация, свързана с незаконното строителство, това са разследващите журналисти и екологичните неправителствени организации, които правят собствени проучвания и разследвания по темата. Като пример тук може да бъде посочен случаят на журналистката Генка Шикерова, която с помощта на ПДИ получи достъп до официални документи, доказващи случаи на незаконно строител-

ство в Община Несебър. Подобен е и случаят на екологично сдружение „За Земята“, получило достъп до документи, разкриващи незаконно строителство в град Банско.

Достъп до архивите на Държавна сигурност (ДС)

Съдържащите се в архивите на бившата ДС данни и през 2006 г. се оказаха информация с проблематичен достъп в много от постъпилите случаи. Трудностите при получаване на подобна информация през изминалата година се дължаха, на първо място, на липсата на единна правна уредба за достъп до тези архиви. Така например достъпът до архивите на Министерство на вътрешните работи бе осъществяван по силата на Инструкция № I-113 от 24.06.2002 г. за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. В същото време, по отношение на достъпа до архивните документи, съхранявани в Министерство на отбраната (МО) и Националната разузнавателна служба (НРС), се прилагаша Законът за защита на личните данни и ЗДОИ.

Вторият основен проблем, който може да бъде ясно определен, е свързан с наличието на противоречиви практики по предоставяне на подобна информация. Така например, независимо че в рамките на МВР съществува ясен регламент, който да определя правила за достъп до архивните фондове на министерството, през годината констатирахме случаи на неспазване на определения с инструкцията ред за достъп. Особено драстичен бе случаят, в който редица публични личности, участници в гражданската инициатива „Чисти гласове“, поискаха от МВР достъп до собствените си досиета, които евентуално съществуват и се съхраняват в архивните фондове на министерството. Въпреки че съгласно разпоредбата на чл. 3 от цитираната по-горе Инструкция, всеки има право на достъп до собствените си лични данни, съхранявани в архивните фондове на МВР, информацията по подадените заявления не беше предоставена.

Все пак, тук е мястото да отбележим, че през изминалата година, бе забелязано известно развитие в практиката по предоставяне на информация, конкретно в рамките на НРС. Докато в предходните години всички искания за достъп до архивна информация, съхранявана от НРС, получаваха изрични или мълчаливи откази за предоставяне на информация, през миналата година имаше раздвижване в позитивна насока. Така например журналистката от в. „24 часа“ Алексения Димитрова, след първоначален мълчалив отказ на подадено заявление, при повторно запитване, получи достъп до списъка на преразгледаните и декласифицирани документи в рамките на НРС.

Достъп до информация в сферата на здравеопазването

През първата половина на 2006 година за правна помощ към екипа на ПДИ се обърнаха 3 различни неправителствени организации, които представиха на практика идентични случаи относно липсата на активното разпространяване на важна обществена информация от страна на НЗОК. В началото на всяка година официално се публикува Националният рамков договор (НРД) между Националната здравноо-

сигурителна каса (НЗОК), Българския лекарски съюз (БЛС) и Съюза на стоматолозите в България (ССБ). Към него се приемат и програми за безплатно лечение на определени заболявания. Съгласно НРД за 2006 г., всяка програма за лечение на заболяване съдържа всички критерии за включване на здравноосигурени лица (ЗОЛ) в програмата, както и всички необходими документи, които трябва да се представят за разрешаване отпускането на лекарства. След официалното приемане на НРД 2006, с решение на Управителния съвет на НЗОК са променени програмите за безплатно лечение, но в нарушение на чл. 14, ал. 2 от ЗДОИ³⁰, тези промени не са публикувани. Поради тази причина, много от пациентите напразно подготвят документите си за кандидатстване за лечение в безплатните програми, в които се оказва, че вече нямат право да участват. А това струва на гражданите пари, време и немалко нерви. Описаната ситуация се отнася конкретно до следните програми за безплатно лечение от 2006 г., за които получихме информация от пациенти:

1. Програма за безплатно лечение на множествена склероза - случаят беше представен на ПДИ от член на Сдружението на болни от множествена склероза.
2. Програма за безплатно лечение на безплодие при жената - случаят беше представен на ПДИ от сдружение „Зачатие“.
3. Програма за лечение на рак на гърдата, за която отговаря Министерство на здравеопазването - случаят беше представен на ПДИ от член на Сдружението на онкоболните в България.

Достъп до лични данни

През 2006 година на екипа на ПДИ бяха предоставени за коментар 39 случая, отнасящи се до нарушаване правото на защита на лични данни.

Преобладаващата част от тези случаи са свързани с оплаквания на гражданите, че администраторите на данни често събират много повече лични данни, отколкото е необходимо, за да упражняват дейността си. В много случаи напълно ненужно се изискват и задържат официални лични документи. Така например родители на първокласници от Търговище сигнализираха за случай, в който училищната управа изисква да бъдат предоставяни преписи от актовете за раждане на децата. Голям е броят на случаите, в които на входа на най-обикновени публични институции, не само се записват личните данни на гражданите, но се изземват и задържат личните им карти.

През 2006 година отбелязваме и нарастване на броя на случаите, в които в офиса на ПДИ постъпват въпроси за това доколко е законно заснемането с видеокамери за наблюдение на публични места като улици, обществени сгради и т.н., без да има уведомителни табели за това. Същият въпрос обаче се поставя и когато става дума за видеозаснемане с охранителни камери и на далеч не толкова публични места, като болници например. Координаторът на ПДИ за град Враца подаде случай, в

³⁰ Разпоредбата на чл. 14, ал. 2 въвежда задължение за съобщаване на информация по инициатива на задължените субекти, когато тази информация: 1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите; 2. опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси; 3. представлява или би представлявала обществен интерес; 4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

който собственик на зъболекарска клиника във Враца е поставил видеокамери в кабинетите, за да наблюдава работата на наетите от него стоматолози. Пациентите обаче възразяват доколко е допустимо да се заснемат прегледите и лечението им. Идентичен случай е подаден от координатора на ПДИ в гр. Пловдив за видеозаснемане на посетители на частна клиника в града.

Наблюдения на съществуващите практики по прилагането на закона

При общия преглед на случаите правят впечатление няколко често срещани проблеми, свързани с упражняване на правото на достъп до информация:

1. Трудно или напълно невъзможно е да бъде получена определена информация въз основа на устно запитване - това показват както нашата практика, така и случаите, постъпващи от журналистите от координаторската мрежа в страната. Формата на устно искане на информация е предвидена в чл. 24, ал. 1 от ЗДОИ, съгласно който достъп до информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване. В случай, че заявителят не получи информация въз основа на устното запитване, съгласно ал. 3 на същата разпоредба, той може да подаде писмено заявление. Ето защо, почти винаги търсещите информация са принудени, при откази на устно запитване, да подават писмено заявление, дори тогава, когато се търси малка по обем информация, чието предоставяне на момента не би представлявало трудност. Така например едва ли е необходимо да се изчаква двуседмичния срок за отговор на писмено заявление, за да се предостави копие от заповед на кмета или копие от бюджета на съответната институция, копие от решение на общинския съвет, протокол от проведено обществено обсъждане и т.н. Още повече, че това е информация от обществен интерес, която би следвало да се публикува на Интернет страниците на институциите, за да може всеки, който се интересува от тяхната работа, бързо и безпроблемно да се запознае с нея, без дори да се налага да се свързва със служителите или да я търси на място. Информация от обществен интерес, която следва своевременно да се предоставя или да се публикува на Интернет страниците, е и информацията, която вече неколkokратно е била искана или предоставяна по ЗДОИ, поради което нейното оповестяване чрез Интернет страницата на съответната администрация би спестило в доста случаи подаването на нови заявления за същата информация.³¹

2. Понякога се изисква от търсещите информация да подават писмени заявления, изготвени по образец на самата институция. Много често в тях се изискват допълнителни данни от заявителите, като например ЕГН на физическите лица, БУЛСТАТ за юридическите лица, изисква се също да опишат защо им е необходима информацията, въпреки че такова изискване в ЗДОИ липсва и т.н. Единствените задължителни реквизити, които съгласно ЗДОИ следва да съдържа заявлението за достъп, и без които то може да бъде оставено без разглеждане, са посочените в чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ: 1. трите имена на физическите лица, съответно наименованието и седали-

³¹ Подобни изисквания има например в поправките към Закона за свобода на информацията на САЩ (известни като еFOIA, приети през 1996 г.), в Естонския закон за обществена информация (приет 2000 г.) и в Унгарския закон за достъп до информация по електронен път (с електронни средства) от 2005 г.

щето на юридическите лица; 2. описание на исканата информация; 3. адрес за кореспонденция със заявителя. Поради това, всяко допълнително въведено изискване би било в нарушение на ЗДОИ, още повече, че смисълът на въпросните образци е да ориентират и улесняват търсещите информация, а не да ги задължават да попълват именно изготвените от институциите бланки и да предоставят повече данни от изискуемите по закона.

При преглед на Интернет страниците на различни институции установихме, че подобни образци на заявления има на следните Интернет страници - уеб страницата на Община Кубрат и на Община Костинброд.

3. Често срещана практика напоследък е изискването от страна на някои институции за подаване на заявления по електронен път, чрез използване на т.нар. електронен подпис. Възможността на търсещите информация да подават заявления по електронен път е регламентирана в разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от ЗДОИ, съгласно която заявлението за достъп до информация се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път, при условия, определени от съответния орган. Подаването на заявление по електронен път и съответното предоставяне на поисканата информация по този ред би спестило време и разходи и за двете страни. От една страна, този ред за подаване на заявления улеснява заявителите, тъй като не е необходимо да подават заявленията си на място в институциите или по пощата, а могат да направят това от дома или работното си място, по всяко време, чрез Интернет. От друга страна, подпомага администрацията, като ограничава до минимум разходите по подготовка и изпращане на информацията, както и времето на няколко служители, които участват в процеса по предоставяне на информация.

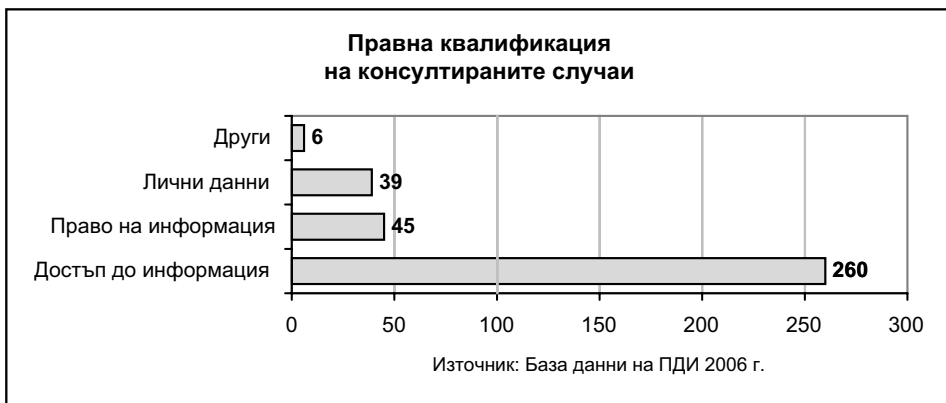
За съжаление обаче, това на практика не е съвсем така, тъй като вместо стремеж към удобство и практичност, наблюдаваме усложняване на процедурата за получаване на информация чрез въвеждане на едно допълнително условие, а именно заявлението по e-mail да се подаде, след като бъде подписано с електронен подпис. Вероятно това изискване е продиктувано от цитираната разпоредба на ЗДОИ, съгласно която институциите, предоставящи информация по електронен път, имат правомощието сами да определят условията, по които следва да стане това. Въпросните условия обаче касаят по-скоро няколко възможни трудности, които евентуално биха възникнали при подаване на заявления по електронен път, а именно: по какъв начин да бъде регистрирано подобно заявление; как и дали следва да се изготвя протокол за предоставяне на информацията, с който да се удостовери, че информацията е получена от заявителя; как точно следва да стане заплащането, което, според Заповед №10 на министъра на финансите от 2001 г., е по 0.30 лв. на 1 МВ. Въвеждането на изискване заявлението, подадено по електронна поща, да бъде подписано с електронен подпис, очевидно не решава евентуалните проблеми или поне не го прави в съответствие с целта на Закона за достъп до обществена информация. По този начин администрацията със сигурност може да узнае кой точно е заявителят, но едва ли това е от особено значение, тъй като ЗДОИ не въвежда привилегии по отношение на едни и ограничения за други заявители, а дава право на всеки да поиска и да получи информация. В този смисъл, въпрос за личен избор на заявителя е да поиска информацията от свое име или пък от името на някой друг, стига в крайна сметка да опише ясно исканата информация и да посочи актуален адрес, на който да я получи.

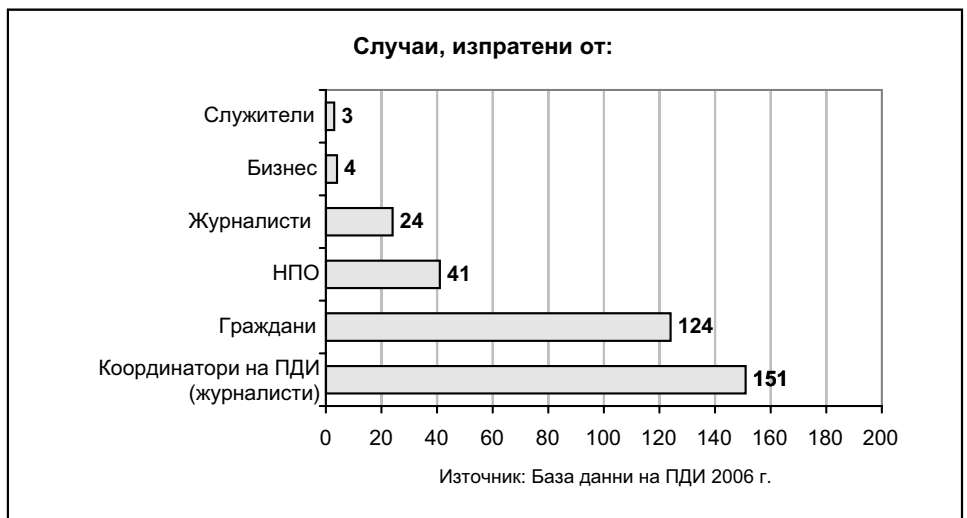
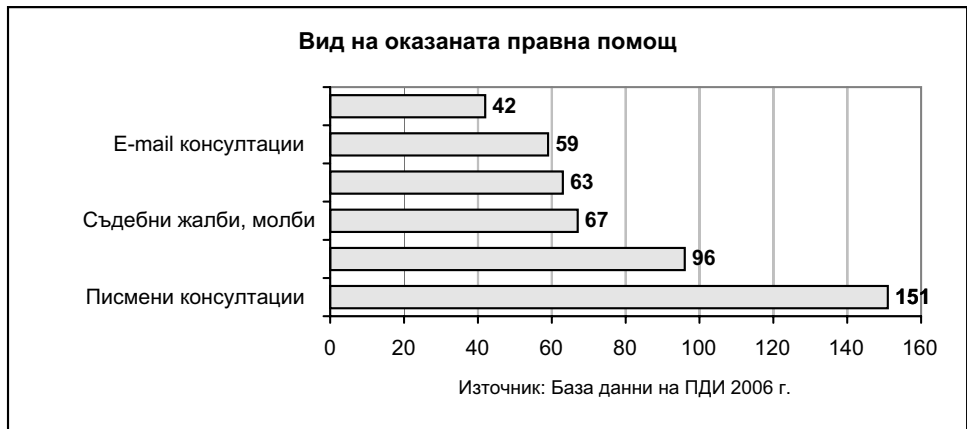
Подобна практика например съществува в Министерство на околната среда и водите (МОСВ), където „заявления за достъп до обществена информация, подписани с универсален електронен подпис, се приемат през входа за приемане на електронни документи“. От постъпващите в офиса случаи установихме още, че подобни изисквания са въведени например в Министерството на финансите, Агенция за икономически анализи и прогнози, Агенция по вписванията и Областната администрация - Габрово.

И на последно място трябва да отбележим едно съвсем не незначително обстоятелство - съгласно чл. 20, ал. 1 от ЗДОИ, достъпът до обществена информация е **безплатен**. Заплащат се единствено разходите по предоставяне на информация по нормативи, определени от министъра на финансите. Закупуването на комплект за универсален електронен подпис обаче съвсем не е безплатно и надвишава многократно размера на разходите, които следва да се заплатят при искане на достъп, дори до огромно количество информация. Ето защо въвеждането на подобно изискване към подаващите заявления за достъп до информация по електронен път е в противоречие с разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация и по смисъла си това условие по-скоро създава ограничения по отношение на търсещите информация, вместо да ги подпомага.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация





СЪДЕБНИ ДЕЛА

Съществена част от правната помощ, оказвана от юридическия екип на ПДИ, е и изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявители, потърсили помощта на организацията.

За 2006 г. правният екип на ПДИ подготви общо **51 жалби** в помощ на граждани, журналисти и организации, потърсили защита на правото си на достъп до информация пред съда. През годината в **25 случая** от страна на ПДИ е осигурено **процесуално представителство** по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип на ПДИ изготви и **11 писмени защиты** по дела, водени с подкрепата на организацията.

През 2006 г. Върховният административен съд (ВАС) отново постанови редица решения, които се отнасят към тълкуването на различни ограничения на правото на достъп до информация и по-точно - на техния обхват и приложимост в определени случаи.

Едно от най-проблемните ограничения (или „изключения“, както ги нарича Конституционният съд) на правото на информация е свързаното с т. нар. **„подготвителни документи“** - чл. 13, ал. 2, т. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Според останалите национални законодателства, неговата цел е в определени случаи да се запази независимостта на консултативния процес при административната преценка до приключването на съответната процедура. Според ЗДОИ, това ограничение не може да трае повече от 2 г. след създаването на информацията. Широката употреба на това ограничение (според годишните доклади на министъра на държавната администрация и административната реформа, то е второто най-прилагано) наложи по-прецизното очертаване на пределите на приложимостта му от съда. Така тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) прие, че протоколите от обществените обсъждания, проведени в рамките на Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) на проекти и дейности, не могат да бъдат отказвани на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. „Общественото обсъждане, провеждано по реда на ЗООС, е самостоятелен етап от процедурата по приемане на решение по ОВОС от компетентния орган, поради което съставеният протокол за същото няма белезите на подготвителен документ, изготвен от помощен орган с оглед издаване на крайния акт“ - мотивира се съдът.³² Тълкувайки употребения в чл. 13 термин „информация с самостоятелно значение“, магистратите приложиха изведеното от Конституционния съд в Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. правило за ограничителното тълкуване на изключенията от правото на информация.

Възможностите за широко и противно на целта на закона прилагане на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ бяха ограничени и чрез друго решение на ВАС, този път - петчленен състав. Разменените становища и други документи на външното министерство по повод демонтирането на едва-що поставения паметник на хан Аспарух в гр. Запорожие, Украйна, не могат да бъдат отказани като „подготвителни документи“. Спо-

³² Решение № 4239/ 2006 г. по а.д. № 10628/ 2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Юлия Ковачева.

ред съдебния състав, „съдържащата се в тях информация не е конкретно свързана с подготовката за издаване на краен акт на административния орган, от който (акт) заявителят би получил интересуващите го сведения“.³³ С други думи, според приетото тълкуване, становища и консултации, които не са свързани с приемането на конкретен акт, придобиват самостоятелно значение, защото единствено от тях гражданинът може да си състави мнение за дейността на администрацията, каквато е целта на ЗДОИ.

В миналото имаше случаи да се отказват одитни доклади (ревизионни актове) на Държавния вътрешен финансов контрол като служебна тайна. Информацията отдавна се предоставя по реда на ЗДОИ от агенцията, но беше отказана през годината от кмета на Община Тутракан. Достъпът до копие от окончателен одитен доклад обаче, според магистратите, е свободен и не може да се отказва под претекст защитата на т.нар. подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ).³⁴

Няколко съдебни акта през 2006 г. отново се отнасят до въпроси около т.нар. **класифицирана информация** - държавна или служебна тайна. Особено внимание заслужава постановеното на първия работен ден от годината - 03.01.2006 г., решение на тричленен състав на ВАС по въпроса свободен ли е достъпът до доклада на службите за сигурност относно участието на български фирми в сделки с Ирак (т.нар. в пресата Иракгейт). „...В случая предмет на заявлението за достъп е не оперативната работа на тези служби, а само резултат от нея“ - мотивира съдът убеждението си, че в случая не става въпрос за класифицирана информация.³⁵ Според Приложение 1 към чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), само доклади относно оперативната работа на службите за сигурност могат да бъдат преценявани като държавна тайна. „Дори да се приеме, че чрез оповестяване на резултата би възникнала опасност от разкриване на защитена по т. 9 информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп по реда на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ“, завършва разсъждението си съставът. За първи път беше дадено ясно тълкуване, което държи сметка за баланса между правото на информация и защитата на държавната тайна и не допуска тотално предимство на тайната пред правото. Това бе особено важно, с оглед разпространената административна практика след приемането на ЗЗКИ.

Два други тричленни състава на ВАС отхвърлиха тезата на администрацията, че договорите на министъра на финансите с „Краун Ейджънтс“ и на министъра на регионалното развитие и благоустройството с „Магистрала Тракия“ АД, както и оценките на концесията, са класифицирана информация. За първия договор, маркиран с гриф „поверително“, съдът зае становището, че „намира за неоснователен неговия (на министъра на финансите) мотив, че договорът в своята съвкупност съдържа класифицирана информация, представляваща държавна тайна“.³⁶ Що се отнася до втория договор, според съда, няма данни той да е служебна тайна, след като „админи-

³³ Решение № 2308/ 2006 г. по а.д. № 10940/ 2005 г. на ВАС, Петчленен състав, съдия-докладчик Таня Вачева.

³⁴ Решение № 9898 от 12.10.2006 г. по адм.д № 4401/2006 г. на ВАС, V-то од.

³⁵ Решение № 5/ 2006 г. по а.д. № 4268/ 2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия - докладчик Ваня Анчева.

³⁶ Решение № 1554/ 2006 г. по а.д. № 4596/ 2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Таня Вачева, обжалвано.

стративният орган не се е позовал на закон, който да я определя като такава, нито на одобрен от него списък, съдържащ категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна в системата на Министерството...³⁷.

Впоследствие петчленен състав на ВАС утвърди практиката на съда в случаите, в които административният орган твърди, че дадена информация е служебна тайна. Информацията, подлежаща на класификация като служебна тайна, се определя със закон. Затова в един такъв отказ трябва да се посочи съответният закон, както и категория в списъка на служебната тайна, приета от съответния ръководител. Задължително трябва да бъдат изложени и фактически основания за определяне на информацията като служебна тайна. Според съда, простото твърдение, че информацията в договора за концесия, сключен между министъра на регионалното развитие и благоустройството и „Магистрала Тракия“ АД, и оценките по чл. 6 от отменения Закон за концесиите, попада в категорията, съставляваща служебна тайна, не я идентифицира като такава.³⁸

Интересни мотиви изложи Софийският градски съд, който отмени отказа на директора на Националната разузнавателна служба да предостави достъп до информация, свързана с убийствата в Лондон български писател Георги Марков. Според съда, щом административният орган не е представил доказателства да е преразгледал съгласно пар. 9, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ засекретените в миналото документи, то след изтичането на сроковете за защитата им същите са станали общодостъпна информация.³⁹

Не така безпротиворечива практика се създаде по случаите, в които се твърди защита на търговски интереси (търговска тайна) или лични данни. В постановени общо четири решения, свързани с въпроса за защитените **лични данни**, и шест - свързани със защитата на търговския интерес, съдилищата приемат различно тълкуване на различни норми. В едни случаи се смята, че при конфликта между правото на информация и правото на защита на личните данни категорично надделява второто, независимо дали става въпрос за публични личности, поради чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ.⁴⁰ В друго решение е балансирано в обратната посока - броят, целта, продължителността на служебните пътувания на заместник-кмета и разходите, свързани с тях, не могат да бъдат определени като „лични данни“ по смисъла на чл. 2 от Закона за защита на личните данни.⁴¹ Декларациите на експертите по ОВОС не съдържат само лични данни и могат да бъдат искани по ЗДОИ, гласи друго решение на ВАС през годината.⁴²

³⁷ Решение № 5451/ 2006 г. по а.д. № 6363/ 2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Жанета Петрова.

³⁸ Решение № 10731 от 1.11.2006 г. по адм.д. № 7669/2006г. на ВАС, Петчленен състав, с което се оставя в сила преходното решение на Тричленния състав.

³⁹ Решение по а.д. № С - 31/ 2005 г. на СГС III - „Г“ състав, съдия-докладчик Хайгуша Бодикян, обжалвано.

⁴⁰ Решение № 6438/ 2006 г. по а.д. № 2527/ 2006 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Андрей Икономов.

⁴¹ Решение № 3101/ 2006 г. по а.д. № 8452/ 2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Виолета Главинова.

⁴² Решение № 2910/ 2006 г. по а.д. № 10371/ 2005 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Андрей Икономов.

Отново с решение на ВАС бе отменен отказ да се предостави информация за образованието и квалификацията на заместник-министрите, главния секретар на Министерство на образованието и науката (МОН) и членовете на политическия кабинет на министъра на образованието. Всички те попадат в публичния регистър по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), поради което имената им са публично достъпни. Според съда, и данни като образование и квалификационна степен, макар да не са включени в публичен регистър, са необходими при създаването на собствено мнение по въпроса дали ръководният политически и изпълнителски екип в сферата на образованието и науката в България има необходимата научна и професионална квалификация за качествено и ефективно осъществяване на предоставената му държавна власт в тази сфера на обществения живот.⁴³ Решението е съответно на духа на закона и общественения интерес, но трябва да се отбележи, че то се появява в негостоприемна правна среда. Честите изменения на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) са свидетелство за неразбирането на неговите разпоредби от страна на вносителите, а те създават и смут в прилагането на закона. Особено възмутителна при последните изменения беше отмяната на чл. 35 от ЗЗЛД, след като през миналата година в идентичен дебат експертите на ПДИ и други представители на гражданското общество убедиха законодателите, че тази стъпка е в нарушение на принципите на достъпа до информация и защитата на личните данни.

По въпроса за **търговската тайна**, все още някои съдебни състави са на мнение, че третото лице самостоятелно и абсолютно свободно определя коя информация да е общодостъпна и коя - не. В по-новите решения все пак се подчертава, че определена информация, която е обявена за публична по закон, не може впоследствие да се обявява за тайна от частно лице.⁴⁴ Според тричленен състав на ВАС, фирмите, осъществяващи транспорта на територията на общината със средства от държавния бюджет, са задължени субекти по чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, защото са финансирани от бюджета.⁴⁵ Поради това, тяхното съгласие не трябва да бъде искано. Поисканата информация включва име на получателя на субсидията, изплатени суми за месец и основанията, на което е изплащана съответната сума. Съдебният състав приема, че с тази информация не се засягат законни права и интереси на търговските дружества - трети лица. Отделно подчертава, че ако в документите се съдържаеше търговска тайна, пак можеше да се предостави достъп в подходящия обем и начин, за да се защитят и двете конкуриращи се права.⁴⁶

Следва да се отбележи, че посоченото виждане за ограничителното тълкуване на защитените интереси на третото лице - търговец, е логично продължение от практиката, създадена през лятото на 2006 г. В свое решение състав на ВАС прие, че търговците не могат да изразяват несъгласие с предоставянето на концесионни договори, след като законодателят изрично е регламентирал, че данните за концесиите, в т.ч. основните клаузи на концесионните договори, могат да бъдат предоставяни по реда

⁴³ Решение № 9486 от 4.10.2006 г. по адм.д. № 3505/2006 г. на ВАС, Петчленен състав.

⁴⁴ Решение № 8190/ 2006 г. по ад.д. № 3112/ 2006 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Юлия Ковачева.

⁴⁵ Решение № 11726 от 27.11.2006 г. по адм.д. № 6705/2006 г. на ВАС, V-то отд.

⁴⁶ В това отношение съдът препотвърждава практиката си, създадена с Решение № 4716 от 25.05.2004 г. по адм.д. № 8751/2003 г. на ВАС, V-то отд., и Решение № 4717 от 25.05.2004 г. по адм.д. № 8752/2003 г. на ВАС, V-то отд.

на ЗДОИ. „В разглеждания случай, приоритетно е спазването на принципа за прозрачност и гласност относно управлението на дейности, финансирани със средства от общинския бюджет, които от своя страна се събират под формата на такса за битови отпадъци от населението.“⁴⁷ Цитираните съдебни решения са решителна крачка в посока стеснителното тълкуване на това ограничение на достъпа до информация, но трябва да се измине още път, за да се постигне адекватно тълкуване на понятието търговска тайна. В демократичните страни то не може да служи като параван за прикриване на бюджетни или други държавни разходи.

В заключение от прегледа на съдебната практика през годината може да се каже, че като цяло е налице тенденция към ограничително тълкуване на изключенията от правото на информация. Тя е ясна при тълкуването на понятията държавна и служебна тайна и „подготвителни документи“. Що се отнася до защитата на личните данни и търговската тайна, тук е необходимо по-ясна позиция, която да държи сметка за това, че ограниченията на правото на информация са изключение от правилото и трябва да бъдат тълкувани стеснително.

⁴⁷ Решение № 8190 от 20.07.2006 г. по адм.д. № 3112/2006 г. на ВАС, V-то отд.

ПРИЛОЖЕНИЕ СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. Алексения Димитрова (в. „24 часа“) срещу Министерство на външните работи

I инстанция - а.д. № 4070/2006 г. на СГС, АК, III-а състав

Заявление:

През м. юли 2006 г. Алексения Димитрова - журналист от в. „24 часа“, подава заявление за достъп до информация до министъра на външните работи, с което иска да ѝ бъде предоставена информация, свързана с два договора за лобистки услуги, сключени от Министерството на външните работи (МВНР), по повод членството на Република България в Европейския съюз. Поисканата информация представлява съдържанието на титулните и последните две страници от договорите. С получаването на тази информация журналистът цели да установи кои точно са страните по въпросните договори, на коя дата са сключени, евентуално предмета им и кои лица са ги подписали.

Отказ:

С писмо от и.д. главен секретар на МВНР, Алексения Димитрова е уведомена за удължаването на срока за отговор по заявлението, поради това, че информацията засяга трети лица и е необходимо да бъде потърсено тяхното съгласие за предоставянето ѝ. В писмото липсва конкретизация колко и кои са тези трети лица. Със заповед от 18 август 2006 г. е отказан достъп до поисканата информация, поради това че в законовия срок не е постъпило изрично съгласие на третите лица.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС), с аргумент, че исканата информация е обществена, тъй като от нея може да се състави мнение за дейността на МВНР по лобиране във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз. Тази дейност, както е очевидно, е публична дейност от първостепенно значение за външната политика на страната през последните години. Посочва се още, че в отказа липсва и каквато и да е фактическа обстановка - кои са тези трети лица, които са питани за съгласие, какви данни се съдържат в поисканите страници от договорите, та се считат за тайна. При това положение отказът се явява немотивиран, без изяснена фактическа обстановка и прецизно направени правни изводи.

Развитие пред I инстанция:

Делото е отложено за събиране на доказателства. Предстои ново разглеждане в съдебно заседание през м. октомври 2007 г.

2. Алексения Димитрова (в. „24 часа“) срещу Министерски съвет

I инстанция - а.д. № 2982/2006 г. на СГС, АК, III-д състав

Заявление:

Със заявление от м. май 2006 г. Алексения Димитрова - журналист от в. „24 часа“, иска по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) копие от решението/решенията на Министерския съвет, с които се възлага на министъра на финансите да сключва договори, свързани с уреждането на дълга на Ирак към България, както и документацията, която ги съпътства.

Отказ:

С писмо от 30 май 2006 г. директорът на Дирекция „Правителствена информационна служба“ (ПИС) отказва достъп до исканата информация. С отказа се потвърждава, че исканата информация съществува, тъй като при направената от службата справка е установено, че въпросът е бил разглеждан на закрити заседания на Министерския съвет. Според писмото, информацията е маркирана с гриф за сигурност „поверително“, на основание Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ).

Жалба:

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). Основният аргумент на жалбоподателя е, че не са изложени нито фактическите, нито правните основания за класифицирането на посочената информация. Дори не е посочен номерът на решението на Министерския съвет (МС), в което се съдържа исканата от заявителя информация. Посочва се, че надлежното прилагане на ЗДОИ и ЗЗКИ изисква класифицирането на информация да се извършва при спазване на условията на ЗЗКИ, т.е. само при принадлежност на дадена информация към категория, посочена в приложението към чл. 25 от ЗЗКИ, и само ако от предоставянето ѝ би произтекла вреда за националната сигурност, отбраната, външната политика или конституционно установения ред. В обжалваното решение не са изложени мотиви в цитирания смисъл, нито от правна, нито от фактическа страна.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване. Впоследствие, с определение в закрито заседание, съдебният състав отменя определението си за даване ход на делото и задължава ответника - ПИС - да предостави по делото доказателства за маркирането на поисканата информация с гриф за сигурност.

Предстои ново разглеждане на делото в съдебно заседание през март 2007 г.

3. Богдана Лазарова („Дарик радио“) срещу Националната разузнавателна служба

I инстанция - а.д. № 2576/2005 г. на СГС, АК, III-б състав

II инстанция (по частна жалба) - а.д. № 3455/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

На 12 май 2005 г. Богдана Лазарова (журналист от „Дарик радио“) подава заявление за достъп до информация до директора на Националната разузнавателна служба (НРС). Със заявлението иска достъп до информацията, съдържаща се в документите от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност, свързана със случая „Сергей Антонов“ и атентата срещу папа Йоан Павел II.

Отказ:

С писмено решение НРС отказва предоставянето на поисканата информация, с мотива, че същата е класифицирана като държавна тайна. В решението е посочено, че съхраняваните в НРС архивни материали по случая са оформени като сбор от документи с различни грифове за сигурност, най-високият от които е „Строго секретно“, и следователно целият сбор от документи е защитен за срок от 30 години. Посочено е още, че ограничение за свободен достъп до тези архивни материали съществува и по силата на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), тъй като тези материали съдържат информация, представляваща „лични данни“.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС), на първо място с аргумента, че същият е нищожен, тъй като е подписан от лице, различно от директора на НРС и липсват данни това лице да е овластено да издава актове по ЗДОИ. Посочено е още, че изложеното в решението за отказ тълкуване на чл. 30, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) - относно маркирането на сбор от документи и срокът им на защита, е неправилно, тъй като смисълът на тази разпоредба не е да скрепи с най-дългия срок за защита целия сбор от документи, а да предотврати работата с него на лице, което няма издадено разрешение за достъп по реда на ЗЗКИ. Поради това, в случаи като този, задълженият субект следва да предостави частичен достъп до информация, като премахне съответните документи, съдържащи класифицирана информация, от сбора с документи.

Развитие пред I инстанция:

В първото заседание по делото, с протоколно определение, СГС оставя жалбата без разглеждане като просрочена и прекратява делото, въпреки че по делото е представена обратна разписка (известие за доставяне) за подаването на жалбата в срок. За да постанови определение в този смисъл, съдът приема, че липсват доказателства - пощенската пратка, изпратена до НРС, да е съдържала жалбата.

Частна жалба:

Определението на СГС за прекратяване на делото е обжалвано с частна жалба пред ВАС.

Определение:

С Определение № 4991, от 11 май 2006 г., състав на ВАС, Пето отделение, отменя определението на СГС и му връща делото за продължаване на съдопроизводствените действия. В мотивите си магистратите приемат, че СГС неправилно е счел, че жалбоподателката не е доказала какво е съдържанието на пощенската пратка. По делото липсват каквито и да било други документи, изпращани от жалбоподателката и получени от органа на визираните в писмото-обратна разписка дати, както и самият административен орган не е излага доводи в тази насока. Ето защо, приетото от съда, че представеното писмо-обратна разписка не удостоверява изпращането на жалбата до органа в срок, почива на превратно интерпретиране на данните по административната преписка.

Развитие пред I инстанция (отново):

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание на 15 ноември 2006 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 5 февруари 2007 г., състав на СГС обявява за нищожен отказа на директора на НРС. Мотивите на магистратите са, че отказът е подписан със запетая, а по делото липсват доказателства за представителната власт на лицето, подписало се вместо директора.

Решението не е обжалвано и влиза в сила. Предстои ново произнасяне по заявлението.

4. В. „Дневен Труд“ срещу Министерство на земеделието и горите

I инстанция - а.д. № 5776/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

Фактите по случая са следните: Поземлената комисия - гр. Самоков, отказва достъп до информация на журналист от в. „Дневен Труд“ по устно отправено запитване. Ето защо, на 20 март 2006 г., Тошо Тошев - гл. редактор на в. „Дневен Труд“, подава писмено заявление по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) до министъра на земеделието и горите. Със заявлението иска достъп до преписките (решенията, подадените заявления и приложенията към тях документи, удостоверяващи правото на собственост и наследяване), свързани с възстановяване на собствеността на г-н Саксбурготски върху гори в Рила.

Отказ:

С писмо от месец април 2006 г. министърът на земеделието и горите отказва достъп до поисканата информация. Изложеният в отказа мотив е, че е налице хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - предоставянето на достъп до исканата информация би довело до засягане на интересите на трето лице. Посочва се още, че с писмо от 28 март 2006 г. е било поискано съгласието на г-н Симеон Саксбурготски за достъп до поисканата информация. В посочения в чл. 31, ал. 1, във връзка с чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ, срок в деловодството на Министерството на земеделието и горите (МЗГ) не е постъпил отговор от г-н Симеон Саксбурготски.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Върховен административен съд (ВАС), с аргумента, че са поискани решения на държавен орган - поземлена комисия, към чиято публичност едно частно лице не може да има претенции. Касае се за индивидуален административен акт, който съдържа едно властническо волеизявление, насочено към признаването на право на собственост на съответното лице - в случая г-н Сакскобурготски. Следователно става въпрос за акт с публичноправен характер, чието пазене в тайна е недопустимо. В него е отразена дейност на държавен орган, която подлежи на оценката на гражданина, съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Не би могло да се приеме и че в случая става въпрос за защитени лични данни, тъй като съгласно ЗЗЛД, когато исканите данни представляват част от публичен регистър, не е необходимо съгласието на лицето, което касае за предоставянето им. Съгласно чл. 29, ал. 1 от Закона за горите (ЗГ), Националното управление по горите води регистър на всички гори, в който се отразяват данни за собственика, площта и вида на горите, както и промените, настъпили в тях. Съгласно ал. 2, регистърът е публичен. В жалбата е отбелязано, че са публични и данните за имуществото и доходите на г-н Симеон Сакскобурготски за периода 2001 - 2005 г., в качеството му на министър-председател, по силата на Закона за публичност на имуществата на лица, заемачи висши държавни длъжности.

Посочва се още, че поисканата информация не се отнася просто до г-н Сакскобурготски, а до обществения въпрос, законосъобразно ли е проведена процедурата по признаването на правото на собственост върху въпросните гори. Който въпрос е от несъмнена обществена значимост, след като за това е създадена и комисия в Народното събрание. Следователно предоставянето на цялата информация по случая би дало възможност на обществото да си създаде мнение както за това как е бил спазен законът при възстановяването на правото на собственост, така и за това доколко комисията в Народното събрание се занимава с действителните въпроси, които се поставят от съдържанието на документите.

Развитие пред I инстанция:

В заседание по делото през месец октомври 2006 г., процесуалният представител на министъра на земеделието и горите прави възражение за просрочие на жалбата, въпреки че именно върху административния орган лежи задължението да комплектова и предостави на съда административната преписка в цялост. Съдът отлага делото и дава възможност на жалбоподателя да представи доказателство кога е депозирана жалбата.

Впоследствие, с писмена молба жалбоподателят уточнява, че жалбата е подадена по пощата на 3 май 2006 г. и е в законовия срок. Прилага и известие от обратна разписка, установяваща този факт. Представителят на жалбоподателят отправя към съда и искане да бъде осъдено министерството да заплати допълнителна държавна такса, като санкция за недобросъвестното си процесуално поведение, тъй като чрез несвоевременното посочване на факти и доказателства, процесуалният представител на ответника е причинил отлагане на делото.

В следващото съдебно заседание - на 19 декември 2006 г., ВАС налага санкция на министъра на земеделието и горите по чл. 65, ал. 1 от Граждански процесуален кодекс в размер на 100 лева. Магистратите приемат, че първоначално министърът не е изпълнил задължението си да предостави на съда преписката в цялост, а в пос-

ледствие недобросъвестно е причинил отлагане на делото, единствено за установяване срочността на жалбата. В същото съдебно заседание делото е разгледано по същество и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 2845, от 19 март 2007 г., състав на ВАС обявява за нищожен отказ на министъра на земеделието и горите и му връща преписката за изпълнение на указанията, дадени в мотивите на решението. В мотивите си магистратите отбелязват, че исканата от жалбоподателя информация се съхранява в съответната Общинска служба по земеделие и гори, гр. Самоков. Предметът на процесното заявление за достъп до информация касае искане за достъп до първичните документи на преписката по възстановяване правото на собственост на г-н Сакскобурготски. Преписките, образувани от бившата Поземлена комисия - гр. Самоков, във връзка с подадени заявления от г-н Сакскобурготски за възстановяване право на собственост върху гори и земи от горския фонд и приложените към тях документи, удостоверяващи претендираното право, не представляват информация, създадена или съхранявана в Министерството на земеделието и горите. Според съдебния състав, министърът на земеделието и горите не е компетентният орган по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, който е следвало да се произнесе по искането за достъп до информация. Той е трябвало да се съобрази с разпоредбата на чл. 32, ал. 1 от ЗДОИ, регламентираща задължението на органа, до когото е адресирано заявлението, в случаите, когато не разполага с исканата информация, но има данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок от получаване на заявлението да препрати съответно заявлението до компетентния орган, като уведоми за това заявителя.

С действията си министърът на земеделието и горите, макар да е висшестоящ орган в структурно отношение, неправомерно е иззел правомощието на Общинска служба по земеделие и гори - гр. Самоков, и е изготвил отказ, който се явява нищожен. По изложените съображения съдът счита, че следва да обяви за нищожен обжалвания отказ, а преписката да се върне на министъра на земеделието и горите за изпълнение разпоредбата на чл. 32, ал. 1 от ЗДОИ.

Решението не е обжалвано и влиза в сила. Предстои ново произнасяне по заявлението от Общинска служба „Земеделие и гори“ - гр. Самоков.

5. Генка Шикерова (bTV) срещу кмет на Община Несебър

I инстанция - а.д. № 967/2006 г. на Бургаски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 1098/2007 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

През м. август 2006 г. Генка Шикерова - репортер в телевизия bTV, подава заявление за достъп до информация до кмета на Община Несебър, с което иска достъп до следната информация:

- Преглед на цялата информация, представляваща съдържанието на всички заповеди на кмета на Община Несебър за периода януари 2000 - юни 2006 г.;

- Копия на хартиен носител на избрани документи, описани в приложение № 1 към заявлението (представляващи конкретизирани заповеди на кмета на Община Несебър).

Искането е отправено във връзка с извършваното от репортера разследване на случаи на незаконно строителство в Община Несебър.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор.

Жалба:

Подадена е жалба срещу мълчалив отказ на кмета на Община Несебър до Бургаски окръжен съд (БОС).

Няколко дни след подаването на жалбата е получен отговор на заявлението за достъп до информация. В отговор на заявлението, кметът на Община Несебър е издал отказ да бъде предоставена поисканата информация. Изложените в отказа мотиви са, че от заявлението не става ясно каква информация се иска, както и че документите, до които репортерът желае достъп, съдържат лични данни на трети лица. Поставят се и въпроси с каква цел заявителят иска обществена информация и как ще се използва същата.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване. За жалбоподателя са представени писмени бележки. В тях са развити подробни доводи както за незаконосъобразността на мълчаливия отказ, така и на последвалия го изричен. Посочено е, че поисканата информация, съдържаща се в заповедите на кмета на Община Несебър, е на първо място обществена информация. Второ, значителна част от нея се отнася до прехвърляне на права на собственост върху недвижими имоти и отстъпване на право на строеж и също е публична. Според чл. 34, ал. 2 от Закона за общинската собственост, съответните договори се вписват от службите по вписванията. Следователно данните, отнасящи се до трети лица, страни по сделките, са достъпни в публичния регистър към службите по вписванията. В заповедите няма основание да бъдат отразени лични данни, различни от тези в договорите. Следователно тази информация е публична по силата на специална нормативна разпоредба - раздел VII, чл. 42 и следващият от Правилника за вписванията.

Решение I инстанция:

С Решение от 22 ноември 2006 г. състав на Бургаския окръжен съд (БОС) отменя отказа на кмета на Община Несебър и го задължава да предостави достъп до поисканата информация, с изключение на съдържащите се в документите лични данни, по смисъла на §1, т. 2 от допълнителните разпоредби (ДР) на ЗДОИ.

Касационна жалба:

Решението на БОС е обжалвано от кмета на Община Несебър пред ВАС.

Развитие пред II инстанция:

През март 2007 г. делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Предстои постановяване на съдебното решение.

6. Гражданско сдружение „Банкя“ срещу кмет на Столична община - район „Банкя“

I инстанция - а.д. № 3348/2005 г. на СГС, АК, III-а състав

Заявление:

През м. август 2005 г. председателят на гражданско сдружение „Банкя“ подава заявление за достъп до информация, с което иска от кмета на Столична община (СО) - район „Банкя“, достъп до обществена информация и предоставяне на копия от документи под формата на хартиен носител, подробно индивидуализирани в пет пункта, а именно:

- копие от договор между СО - район „Банкя“, и „БКС-Иван Иванов“ ЕООД, с предмет на договора „Поддържане на обществените зелени площи на територията на район „Банкя“, заедно с Приложения за цени по видове манипулации, размер на допълнителните разходи, часова ставка и печалба;
- извлечение по счетоводни данни за размера на сумите на средствата за озеленяване на СО - район "Банкя" за 2004 г. и 2005 г.;
- копия от протоколи за извършени озеленителни работи от „БКС-Иван Иванов“ ЕООД през 2004 и 2005 г.;
- фактури за извършени озеленителни работи през 2004 и 2005 г. и
- справка за направените разходи за озеленяване в СО - район „Банкя“, през 2004 и 2005 г. по счетоводни данни.

Отказ:

С писмо до заявителя, административният орган изразява съмнение, досежно статута на гражданското сдружение - кои са неговите учредители и представители, целите за сформирането му, както и дали всички членове на сдружението са запознати с действията на заявителя. Изложени са и доводи, че предоставянето на исканите документи на хартиен носител би довело до нарушаване правото на съконтрагентите по договорите, чрез разпространяване на търговска информация и би довело до възможност за неправомерна обработка на тази информация - хипотезата на чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, поради което следва да бъде приложена нормата на чл. 27, ал. 2 от ЗДОИ, т.е. да бъде реализирано правомощието на органа да предостави достъп до обществена информация във форма, определена от самия орган.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). Изложени са подробни аргументи защо кметът е нарушил материалния закон, като е поставил изискване за доказване на правосубектността (статута) на сдружението - жалбоподател. В ЗДОИ не е предвидено задължение за заявителя да представя документ относно статута си при формулиране на заявление за достъп до информация. Това законодателно решение съответства на духа на конституционната норма, на която е основан ЗДОИ и според която ВСЕКИ има право на достъп до информация. Посочено е още, че кметът не е изпълнил нормата на чл. 31 от ЗДОИ, тъй като е преценил, че поисканата информация засяга интересите на трето лице (съконтрагент по договора), но не е

потърсил неговото съгласие. В същото време изобщо не е взета предвид възможността, въведена с чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ - информацията да бъде предоставена по начин и в обем, та да не засяга правата на третото лице.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 2 май 2006 г. СГС отменя отказа на кмета на СО - район „Банкя“, за предоставяне на достъп до обществена информация и връща преписката на кмета за ново произнасяне, при съобразяване с указанията, дадени от съда. В мотивите си магистратите отбелязват, че не става ясно защо административният орган е приел, че с предоставяне на исканите документи ще се даде възможност за неправомерна обработка на съдържащата се в тях информация. Ако същият счита, че с това се нарушава правото на съконтрагентите по договорите чрез разпространяване на търговска информация, както е посочил, то сме изправени пред хипотезата на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ. В този случай, кметът на район Банкя е бил задължен, по смисъла на разпоредбата на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ, да поиска съгласието на третото лице за предоставяне на информацията, която се отнася до него. Няма данни това да е извършено, обстоятелство, обосноваващо незаконосъобразността на отказа.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

7. Димитър Димитров и Пламен Симеонов срещу Главен прокурор на РБ

I инстанция - а.д. № 4119/2003 г. на СГС, АК, III-е състав

II инстанция - а.д. № 12016/2005 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

Предисторията на това дело е поставена с публикуваното в медиите на 5 ноември 2002 г. открито писмо на Едвин Сугарев, с което той обвинява Главния прокурор в злоупотреба с власт, разправа с подчинените, натиск върху медиите и т.н. В резултат на това, още тогава (в края на 2002 г.), Висшият съдебен съвет (ВСС) събира доказателства, проверява случая и накрая приема решение, с което констатира нарушения, извършени от Главния прокурор. С решението си ВСС отправя предложение към Главния прокурор да се оттегли от поста си. Впоследствие, в началото на 2003 г., 31 граждани внасят подписа с искане главният прокурор Никола Филчев да се съобрази с предложението на ВСС и да се оттегли от поста си. Подписката е заведена в деловодството на Върховна касационна прокуратура (ВКП), като при подаването ѝ прокурор уведомява гражданите, че по нея ще бъде образувана преписка, която ще се реши в „...законоустановения 20 дневен срок“. Следват 3 месеца, без гражданите, подали подписката, да получат някаква информация за съдбата на тази преписка, а и опитите им да получат такава на място завършват с неуспех. През м. май 2003 г., двама от тези 31 граждани - господата Димитър Димитров (София) и Пламен Симеонов (София), подават заявление за достъп до обществена информация по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) до Главния прокурор, с което искат да им бъде предоставена информация, описана в 5 точки. В четири от точките се иска информация, свързана с отправеното предло-

жение както от гражданите, така и от ВСС, до г-н Филчев за оттегляне от поста. Поискано е и копие от Правилника за организацията и дейността на администрацията на прокуратурата и движението на документооборота.

Отказ:

Следва мълчалив отказ на Главния прокурор по подаденото заявление.

Жалба:

Подадена е жалба срещу мълчаливия отказ на Главния прокурор. Жалбата е подадена чрез прокуратурата (съгласно Закона за административното производство) до Софийски градски съд (СГС), но прокуратурата, вместо да я изпрати на съда, я връща на жалбоподателите, като ги уведомява, че поисканата информация не попадала в обхвата на ЗДОИ. Налага се да бъде подадена молба до СГС с приложената преписка, както и отказа на прокуратурата да я изпрати на съда, и едва тогава СГС образува дело.

Развитие пред II инстанция:

При първото разглеждане на делото състав на СГС прекратява същото и го изпраща по подсъдност за разглеждане на ВАС. Минават още няколко месеца, докато то бъде разгледано от ВАС, и отново (както е правилно да бъде) върнато по подсъдност на СГС за разглеждане, тъй като актовете на Главния прокурор са подсъдни точно нему (Определение № 4492 от 18.05.2004 г., по а.д. № 160/2004 г. на ВАС, Пето отделение).

Следва ново прекратяване на делото от СГС с аргумента, че мълчаливите откази не подлежат на обжалване по ЗДОИ, тъй като това не било предвидено в специалния закон - именно същият ЗДОИ. Определението за прекратяване на СГС е обжалвано пред ВАС. Съдебни състави на ВАС още през 2002 г. с няколко свои решения са стигнали до извода, че мълчаливите откази за достъп до информация подлежат на обжалване, тъй като е приложим по аналогия Законът за административното производство (ЗАП), който е предвидил такова обжалване, и че липсата на специална норма не може да доведе до лишаване на гражданите от достъп до правосъдие, още повече че подобна теза би обезсмислила изцяло съществуването на ЗДОИ. ВАС отново отменя определението за прекратяване на СГС и му връща делото за разглеждане по същество (Определение № 9942 от 29.11.2004 г., по а.д. № 9884/2004 г. на ВАС, Пето отделение).

На 17 май 2005 г. СГС разглежда делото в закрито заседание (с аргумента, че това „...се налага заради естеството на делото...“) и го обявява за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 12 юни 2005 г. състав на СГС отхвърля жалбата. Съдебният състав приема, че информацията, поискана с 4 от точките на заявлението (кога главният прокурор е получил предложението за оставка от ВСС и от гражданската подписка и какъв е отговорът му по тези предложения), не представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, а касае лични данни, попадащи в обхвата на защита по Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Колкото до поискания със заявлението Правилник за дейността на прокуратурата, в решението е посочено само, че е

налице приложение на чл. 12 от ЗДОИ и достъп може да се получи от жалбоподателите с обнародването на нормативните актове, които те искат.

Не се споменава нищо относно обстоятелството, че нито към момента на подаване на заявлението, нито към постановяване на решението, подобен правилник на прокуратурата е обнародван.

Касационна жалба:

Решението на СГС е обжалвано с касационна жалба пред ВАС. В жалбата се посочва, че както е видно от заявлението, поисканата с цитираните 4 точки информация касае Главния прокурор в качеството му на орган на съдебната власт (по смисъла на чл. 126 от Конституцията на РБ и глава VII от Закона за съдебната власт), а не физическото лице - Никола Филчев. Според чл. 1, ал. 1 от ЗЗД, същият урежда защитата на физическите лица при обработването на лични данни, както и достъпа до тези данни. Изтъква се, че целта на ЗЗД е съвсем друга, а именно да гарантира неприкосновеността на личността и личния живот.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание през м. април 2006 г. и е обявено за решаване.

В писмени бележки до съда касационният жалбоподател посочва, че в бр. 7 на „Държавен вестник“ (ДВ) от 2006 г. е обнародван Правилник за организацията и дейността на администрацията на Прокуратурата на Република България. Това обстоятелство не доказва становището на прокуратурата, че към момента на заявлението правилник за организацията и дейността на прокуратурата не е бил изготвен. Още повече, че това твърдение няма характер на официално становище на прокуратурата, а е изложено като аргумент в контекста на защита по конкретно дело. В тази връзка, обнародваният в ДВ правилник на прокуратурата доказва единствено, че правилникът за дейността на прокуратурата е публичен и че по отношение на него не е налице каквото и да е основание за отказ от предоставяне на информация. Следователно жалбоподателят е имал право да получи копие от правилника за дейността на прокуратурата, който е действал към момента на подаване на заявлението. В случай, че действително не е съществувал правилник за дейността на прокуратурата към момента на подаване на заявлението, то жалбоподателят е имал право да получи адекватен отговор.

Решение II инстанция:

С Решение № 8412, от 31 юли 2006 г., състав на ВАС оставя в сила решението на СГС, като изцяло потвърждава мотивите му. Изводът на магистратите, че „сочените в заявлението за достъп искания не представляват информация, свързана с обществения живот, и предоставянето ѝ би позволило на гражданите да си съставят собствено мнение за начина на действие на Главния прокурор по неговата лична преценка, макар и косвено свързана с изпълняваната от него длъжност“.

8. Екологично сдружение „За Земята“ срещу Министерство на околната среда и водите

I инстанция - а.д. № 3138/2004 г. на СГС, АО, III-б състав

II инстанция - а.д. № 10628/2005 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

През юли 2004 г. екологично сдружение „За Земята“ подава писмено заявление за достъп до информация до Министерство на околната среда и водите (МОСВ). Със заявлението е поискан достъп до три категории документи относно изброени проекти, финансирани от фонд ИСПА на Европейския съюз, от Европейската инвестиционна банка и Европейската банка за възстановяване и развитие. Категориите поискани документи са:

- копие от всички решения по оценка въздействието върху околната среда (ОВОС), издадени от МОСВ;
- копие от протоколите от обществени обсъждания, включващи списък на участниците;
- копие от становищата, внесени от участниците в обществените обсъждания.

Отказ:

С писмено решение, подписано от главния секретар на МОСВ, на екологичното сдружение е предоставен частичен достъп до информация. Предоставена е единствено информацията по първата точка от заявлението - копия от всички решения по ОВОС на МОСВ. Отказани са копия от протоколите от обществени обсъждания, на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ - подготвителна информация, която няма самостоятелно значение. Отказани са и копия от становищата на участниците в обществените обсъждания, на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - информацията засяга интересите на трети лица и е необходимо тяхното съгласие за предоставянето й.

Жалба:

Решението на МОСВ е обжалвано в частта, в която се отказва достъп до поисканата информация, с аргумента, че поисканата информация е обявена изрично за общо-достъпна, с нормата на чл. 102 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Посочено е също, че чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е неприложим в случаите, когато се иска информация, свързана с околната среда, по смисъла на чл. 19 от ЗООС. Това е така, тъй като относно ограниченията на правото на достъп до информация за околната среда се прилага чл. 20 от ЗООС, в който не е предвидено основание за ограничение, аналогично или препращащо към чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. В жалбата са развити и доводи, че становищата на участниците в обществените обсъждания са публични и не представляват информация, която засяга интересите на трети лица по смисъла на ЗДОИ.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 18.07.2005 г., СГС отменя решението на главния секретар на МОСВ в частта, с която се отказва предоставяне на информация, и връща преписката на министерството, като го задължава да предостави пълен достъп до поисканата информация. В мотивите си магистратите приемат напълно доводите на жалбоподателя за неприложимостта на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ относно поисканата информация. Колкото до отказа да се предоставят копия от становищата, представени на обществените обсъждания, то съдиите отбелязват, че не е необходимо съгласието на тези лица, защото направените от тях публични изказвания, депозирани и под форма на становища по време на публични обсъждания, не представляват информация, която може да засегне техни права или интереси.

Касационна жалба:

МОСВ обжалва съдебното решение, с аргумента, че не само протоколите от обществените обсъждания, но и представените на тези обсъждания становища, представляват информация, която е свързана с оперативната подготовка на решенията по ОВОС и няма самостоятелно значение, поради което, на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, достъпът до нея е ограничен.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 4239 от 20 април 2006 г., състав на ВАС оставя в сила решението на СГС. В мотивите си магистратите отбелязват, че както правилно е приел СГС, отказът е незаконосъобразен, тъй като търсената информация не е свързана с оперативна подготовка на актовете - решения по ОВОС, по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. За да е лишена от самостоятелен характер, исканата информация следва да представлява по съществото си мнение, препоръка, становище, изготвена от или за органа и насочена към подготовка за приемане на съответния окончателен акт. Общественото обсъждане, провеждано по реда на Закона за опазване на околната среда (ЗООС), е самостоятелен етап от процедурата по приемане на решение по ОВОС от компетентния орган, поради което съставеният протокол за същото няма белезите на подготвителен документ, изготвен от помощен орган, с оглед издаване на крайния акт. Посочено е още, че протоколите от обществените обсъждания отразяват публично изказаните становища и позиции на участвалите в тях лица. При положение, че се касае за информация, която е публична по своя характер, предвид целта на създаването ѝ и начина на разпространение, то доводите на задължения субект, че предоставянето ѝ на заявителя ще засегне интереси на трети лица, които не били дали съгласие за това, е неоснователен и не намира опора в нормативната уредба.

Съдебният състав отбелязва също, че с разпоредбата на чл. 102 от ЗООС е дефиниран принципът на публичност на данните, касаещи процедурата по ОВОС, включително за общественото обсъждане, правото на достъп на гражданите и организациите до информацията, свързана с решенията, засягащи околната среда, не може да бъде ограничавано извън случаите, визирани в чл. 20 от ЗООС.

9. Екологично сдружение „За Земята“ срещу кмет на Община Сапарева баня

I инстанция - а.д. № 201/2006 г. на Кюстендилски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 2591/2007 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

На 23 май 2006 г. екологично сдружение „За Земята“ подава заявление за достъп до информация до кмета на Община Сапарева баня, с което иска достъп до информация, съдържаща се в Проекта на общия устройствен план (ОУП) и в Доклада за екологична оценка (ЕО) на ОУП на „Туристически и ски-център „Паничище-Езерата-връх Кабул“. За предпочитана форма на достъп са посочени копия на хартиен или електронен носител на тези два документа.

Отказ:

С писмено решение от 30 май 2006 г., кметът на Община Сапарева баня отказва да предостави копия от Проекта на ОУП на „Туристически и ски-център „Паничище-Езерата-връх Кабул“ и Доклада за екологична оценка на ОУП на „Туристически и ски-център „Паничище-Езерата-връх Кабул“. Мотивите в отказа са, че по реда на *Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми*, общината, в качеството си на възложител, вече била предоставила публичен достъп до поисканата информация по време на организираното обществено обсъждане. Както и че на настоящия етап липсвало нормативно изискване за предоставяне на копия от тези два документа на други лица, освен на компетентния орган, който издава становище по екологичната оценка.

Жалба:

Отказът на кмета е обжалван пред Кюстендилския окръжен съд (КОС). Основният довод в жалбата е, че поисканата информация - Проект на ОУП и Доклад за екологична оценка (ЕО) на същия ОУП - представлява информация за околната среда по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Достъпът до тази информация се осъществява по реда и при условията на ЗООС, Глава II „Информация за околната среда“ и Закона за достъп до обществена информация (по силата на чл. 26, ал. 1 от ЗДОИ).

Посочва се още, че обстоятелството, че информацията вече е била публична, по никакъв начин не може да представлява основание за ограничаване на правото на достъп до информация, тъй като ограниченията на това право са изчерпателно изброени от законодателя в чл. 20, ал. 1 от ЗООС. Напротив, същото е показателно единствено за това, че поисканата информация е публична и достъпът до нея не може да бъде ограничаван.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 21 декември 2006 г., състав на КОС отменя отказа на кмета и му връща преписката за ново произнасяне по заявлението. В мотивите си магистратите приемат, че отказът на кмета не е мотивиран, тъй като в него не е посочено каквото и да е основание за отказ по ЗДОИ. Както и че кметът не е разграничил процедурата по обществено обсъждане по Наредбата за условията и реда за извършване на еко-

логична оценка на плановете и програми и по предоставяне на обществена информация по реда на ЗДОИ.

Касационна жалба:

Решението на Кюстендилски окръжен съд (КОС) е обжалвано пред ВАС от кмета на Община Сапарева баня.

Развитие пред I инстанция:

Предстои разглеждане на делото в открито съдебно заседание през м. септември 2007 г.

10. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмет на Община Разград (реклама във в. „Дума“)

I инстанция - а.д. № 11/2005 г., на Разградски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 7222/2005 г., на ВАС, Пето отделение

Заявление:

В края на 2004 г. председателят на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ подава заявление до кмета на града, с което иска да му бъде предоставена информация за сумата, платена от Община Разград за реклама във в. „Дума“ от 9.12.2004 г.

Отказ:

Отговорът е писмено решение за отказ, на основание засягане интересите на трето лице и липса на неговото съгласие за предоставяне на информацията. Към решението за отказ е приложено и писмено несъгласие за предоставяне на информацията от страна на главния редактор на в. „Дума“, тъй като същата представлява редакционна и фирмена тайна на вестника.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Разградски окръжен съд.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 56 от 27.04.2005 г., състав на Разградски окръжен съд (РОС) отхвърля жалбата. За да постановят решение в този смисъл, съдиите приемат, че поисканата информация не съставлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, а касае търговски взаимоотношения между Община Разград и съответната медия. В мотивите си магистратите отбелязват още, че правилно административният орган е преценил, че информацията засяга интересите на трето лице и е поискал съгласието му за предоставянето ѝ. Вследствие отказът на третото лице, отново правилно, административният орган се е съобразил с него и е отказал достъп до поисканата информация.

Касационна жалба:

Решението е обжалвано пред ВАС, с аргумента, че неправилно Разградският съд е приел, че поисканата информация не е обществена, тъй като детайлно понятието обществена информация е конкретизирано в чл. 10 и 11 от ЗДОИ и в редица свои решения ВАС е приемал, че информацията, съдържаща се в договори между държавен или общински орган, от една страна, и частна фирма - от друга, е обществена. Отбелязано е и, че поисканата информация не представлява търговска тайна, определена по реда и съобразно с разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията, поради което изразеното писмено несъгласие от третото лице е ирелевантно. Изразено е и становище, че в едно демократично общество всяко разходване на публични средства от публични институции трябва да бъде прозрачно, независимо дали разходите са свързани с ремонт, строеж, командировки или реклама в печата, какъвто е този случай.

Развитие пред II инстанция:

В съдебното заседание по делото, адвокатът на касационния жалбоподател представя рекламната тарифа на в. „Дума“ за 2006 г. (която е публично достъпна в Интернет страницата на вестника) като доказателство за това, че поисканата информация за едно конкретно плащане не е каквато и да е тайна, щом тарифата е публична и следва да бъде предоставена.

Решение II инстанция:

С Решение № 1299 от 6 февруари 2006 г., състав на ВАС оставя в сила решението на РОС. В мотивите си магистратите приемат, че поисканата информация е обществена такава - по-точно служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, но отказът е законосъобразен, тъй като видно от приложените по делото доказателства, засегнатото лице - съконтрагент по сделката, е изразило изрично несъгласие за предоставяне на желаната информация, свързана с размера на платената сума за реклама.

Остава неясно какъв точно интерес на третото лице - в. „Дума“, се защитава с отказа, след като самият съдебен състав от ВАС отбелязва, че при условие, че касационният жалбоподател разполага с рекламната тарифа (публично достъпна) на съответното печатно издание и е запознат с публикуваната реклама във в. „Дума“ от 9 декември 2004 г., би могъл с проста аритметична операция да изчисли платената от рекламодателя сума, като по този начин удовлетвори интереса си.

11. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмет на Община Разград (концесия по сметосъбиране и сметоизвозване)

I инстанция - а.д. № 104/2005 г. на Разградски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 3112/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

С писмено заявление от 7 юни 2005 г., председателят на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ иска от кмета на Община Разград да му бъде предоставен достъп до следната информация:

- копие и всички анекси към договора за концесия по сметосъбиране и сметоизвозване в гр. Разград и всички населени места в Община Разград, сключени между Община Разград и „Шеле България“ ЕООД;
- информация за изплатените суми до този момент, по месеци на концесионера, в изпълнение на договора.

Отказ:

Кметът на общината, с писмено решение, отказва да предостави тази информация на заявителя, като приема, че достъпът засяга интересите на третото лице (съконтрагент по договора) и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация по чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Разградски окръжен съд (РОС).

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение:

С Решение № 191 от 10 януари 2006 г., състав на Разградски окръжен съд (РОС) отхвърля жалбата, като стига до извода, че концесионерът не е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ, поради което органът законосъобразно е провел процедурата по чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ. След като третото лице изрично е заявило, че търсената информация е фирмена тайна и засяга икономическите интереси на дружеството, задълженият субект е бил длъжен да съобрази несъгласието да даде достъп до нея на заявителя.

Касационна жалба:

Решението на РОС е обжалвано пред ВАС. В касационната жалба се посочва, че РОС е следвало да съобрази, че в случая са налице хипотези, в които не е необходимо съгласието на третото лице. Такъв е случаят, когато дадена информация е публична по силата на специална законова норма. Тогава специалният закон дерогира общия (чл. 31 от ЗДОИ). Така в настоящия случай, според чл. 5 от Закона за общинските бюджети (ЗОБ), общинският бюджет е публичен и се контролира от местната общност. Съгласно чл. 30, ал. 4 от ЗОБ, годишният отчет за изпълнението и приключването на общинския бюджет подлежи не само на достъп за всеки, но и на обществено обсъждане. Тъй като със заявлението по ЗДОИ е поискана информация за платените суми от бюджета на Община Разград, то като публична, тази ин-

формация следва да бъде предоставена, без да се търси съгласие от засегнатото лице.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание и обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 8190 от 20 юли 2006 г., състав на ВАС отменя решението на РОС, отменя и отказва на кмета на Община Разград и му връща преписката за ново произнасяне, при съобразяване с указанията в мотивите на съдебното решение. В мотивите си съдебният състав посочва, че при решаване на въпроса за характера на търсената информация, съдът неправилно е приел, че съставлява търговска тайна, като не е съобразил относимите нормативни разпоредби, които я обявяват за публична. Така по силата на Закона за общинската собственост (ЗОС) и на Закона за концесиите (ЗК), данните за концесиони договори и техните основни параметри са публични, поради което по отношение на тази информация не може да намери приложение ограничението за търговска тайна и защита интересите на трето лице. Посочва се още, че в разглеждания случай е приоритетно спазването на принципа за прозрачност и гласност, относно управлението на дейности, финансирани със средства от общинския бюджет, които от своя страна се събират под формата на такса за битови отпадъци от населението. Изводът на съдебния състав е, че кметът на общината незаконосъобразно е приел за водещо изискването за охрана на интересите на търговското дружество. Така е пренебрегнал законово регламентираното правило за общодостъпност на данните, свързани с организацията на услугите по сметосъбиране и сметоизвозване, разходите за които се покриват от средствата в общинския бюджет, постъпили от събираната местна такса от данъчнозадължените лица на територията на общината. Поради това, при разглеждане на заявлението за достъп до обществена информация във връзка с концесията за сметосъбиране и сметоизвозване, кметът е следвало да предостави търсените данни, за които законово е регламентирано, че са публично достъпни.

12. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмет на Община Разград (кмет - командировки)

I инстанция - а.д. № 1/2006 г. на Разградски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 5319/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

С писмено заявление за достъп до информация председателят на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ иска от кмета на Община Разград да му бъде предоставен достъп до следната информация:

- брой, цел и продължителност на служебните пътувания, размер на командировъчните разходи в страната и чужбина на г-н Венелин Узунов - кмет на Община Разград, от 1991 г. до момента на заявлението.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор по подаденото заявление.

Жалба:

Мълчаливият отказ на кмета на Община Разград е обжалван пред Разградски окръжен съд (РОС).

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 19 от 10 март 2006 г., състав на РОС отхвърля жалбата на сдружението, като прима, че жалбоподателят търси достъп до информация, която не е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, а представлява лични данни. Съдебният състав прави и извод, че по-голяма част от исканите данни не се съхраняват, предвид изтичането на законоустановения срок за пазенето им, съгласно Закона за счетоводството.

Касационна жалба:

Решението на РОС е обжалвано пред ВАС. В касационната жалба е посочено, че исканата информация е досежно броя, целта и продължителността на служебните пътувания и разходите, свързани с тях, на кмета на Община Разград. Тези данни не могат да бъдат определени като „лични данни“, по смисъла на чл. 2 от ЗЗЛД, тъй като не касаят конкретно физическо лице, а се отнасят до изпълнение на служебни функции от кмет на община. От съдържанието на поисканата информация, насочена изцяло към дейността на орган на изпълнителната власт в общината, следва квалификацията ѝ като служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. Касационният жалбоподател излага и довод, че законодателството (Закон за Държавния архивен фонд) въвежда ясни правила за работа с документи в учрежденията и че процесът по съхраняване, архивиране и унищожаване на документи не е оставен на свободната воля и субективна преценка на служителите в учрежденията. Поради това, голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че документите, съдържащи исканата информация, не се съхраняват в общината, не е достатъчно, за да обоснове отказ за достъп до обществена информация.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 9097 от 21 септември 2006 г., състав на ВАС отменя решението на РОС, както и отказа на кмета, и му връща преписката, с указания да удовлетвори искането за достъп до обществена информация, съобразно съществуващата в общината документация. В мотивите си магистратите посочват, че неправилно и в нарушение на материалния закон окръжният съд е приел, че жалбоподателят търси достъп до информация, която не е обществена, по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Исканите данни не са лични, съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД, тъй като не касаят конкретното физическо лице Венелин Узунов, което чрез разкриването им би се идентифицирало в това му качество. В случая се касае за изпълнение на служебни функции на Узунов като кмет на Община Разград - информация, чието разкриване би дало възможност за съставяне на собствено мнение относно дейността на органа на изпълнителната власт в общината като задължен по закона субект. Затова съдебният

състав счита, че търсената информация следва да се квалифицира като служебна обществена информация, по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

Посочва се и, че по делото не е доказано каква част от исканата счетоводна документация за период от 15 години е налична и каква част е унищожена, съгласно сроковете на съхранение по чл. 42 от Закона за счетоводството. Затова и този мотив за формирането на оспорения отказ не обосновава неговата законосъобразност.

13. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмет на Община Разград (данни за общински съветници)

I инстанция - а.д. № 2/2005 г. на Разградски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 4365/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

На 12 октомври 2004 г. Георги Милков - председател на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“, подава заявление до кмета на Община Разград, с което иска да му бъде предоставена следната информация:

- актуален списък на общинските съветници при Община Разград за мандат 2003/2007 г. към 1 април 2004 г., който да включва име, адрес, образование, месторабота и служебен телефон.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор по подаденото заявление.

Жалба:

Мълчаливият отказ на кмета на Община Разград е обжалван пред Разградски окръжен съд (РОС).

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 21 от 9 март 2006 г., състав на РОС отхвърля жалбата, като приема, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, тъй като, сдобивайки се с поискания списък, заявителят не би могъл да си състави собствено мнение за дейността на общинските съветници, формиращи състава на Общински съвет - гр. Разград. Така съдебният състав стига до извода, че исканата информация представлява лични данни, за предоставянето на които е необходимо съгласието на съответните лица по реда на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД).

Касационна жалба:

Решението на РОС е обжалвано пред ВАС. В касационната жалба е посочено, че исканата в случая информация - „актуален списък на общинските съветници при Община Разград за мандат 2003/2007 г. към 01.04.2004 г., който да включва име, адрес, образование, месторабота и служебен телефон“, не може да бъде определе-

на като лични данни, по смисъла на чл. 2 от ЗЗЛД, тъй като тези данни не касаят конкретно физическо лице, а се отнасят до изпълнение на служебни функции на съветниците. Ето защо търсената информация е насочена изцяло към дейността на органа на местно самоуправление, обществена е по своя характер и достъпът до нея не следва да се ограничава.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 9098 от 21 септември 2006 г., състав на ВАС оставя в сила решението на РОС. В мотивите си магистратите посочват, че правилно и законосъобразно окръжният съд е приел, че жалбоподателят не търси достъп до информация, която да е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Безспорно е, че няма пречка той да получи списък с имената на общинските съветници, който е публичен, и какъвто му е бил предоставен от председателя на Общинския съвет. Не би имало законова пречка да се снабди и с данни за процентното съотношение в образователния ценз на съветниците, както и какви професии те упражняват, без обаче тези данни да съдържат конкретизация поотделно за всеки от тях. По този начин би се постигнала целта на закона, а именно съставяне на собствено мнение относно дейността на органа на местно самоуправление като задължен субект. С търсените от сдружението данни за всеки съветник поименно (образование, адрес, месторабота и служебен телефон), такова мнение не би се формирало, а на практика това би означавало идентифициране на физическите лица - съветници, чрез разкриване на лични данни за тях, за които в специален закон - ЗЗЛД, е предвиден нарочен ред за търсене, съхраняване и разпространяване. Свободният достъп до такива данни е категорично изключен с разпоредбата на чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ, а доколкото е налице и засягане на интересите на тези лица, ако те не са дали изрично писмено съгласие за предоставяне на информацията (при условие, че тя е обществена), то това съставлява основание за отказ, в съответствие с чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ.

14. Силвия Йотова (в. „Новинар“) срещу Министерство на регионалното развитие и благоустройството

I инстанция - а.д. № 6363/2005 г., на ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.д. № 7669/2006 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия

Заявление:

През м. май 2005 г. Силвия Йотова (в. „Новинар“) подава писмено заявление за достъп до информация до Министъра на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). С него иска копие от договора за концесия, сключен между МРРБ и „Автомагистрала Тракия“ АД, както и копия от правните анализи на концесията, които се изготвят по силата на Закона за концесиите.

Отказ:

Министърът отказва предоставянето на достъп до поисканата информация, тъй като тя съдържа данни, които в своята съвкупност представляват класифицирана информация - служебна тайна, съгласно Закона за защита на класифицираната инфор-

мация (ЗЗКИ). Достъпът до тази информация би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг, правно защитен интерес.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че посоченото правно основание от ЗЗКИ не е достатъчно, тъй като следва да се посочи и съответният конкретен закон, въз основа на който тази категория информация е определена за служебна тайна. Нещо повече, съгласно Закона за концесиите, министърът е следвало да изпрати тази информация за вписване в установения с този закон публичен регистър, който би трябвало да е достъпен и чрез Интернет.

Развитие пред I инстанция:

Междувременно договорът за концесия е предоставен на Програма Достъп до Информация от новия министър на регионалното развитие и благоустройството. Правото на достъп до информация на журналистката обаче не е удовлетворено, тъй като изготвените по силата на Закона за концесиите анализи за концесията продължават да не са публични.

През м. февруари 2006 г. делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 5451 от 22 май 2006 г., състав на ВАС отменя отказа на министъра и му изпраща преписката за решаването ѝ по същество. В мотивите си съдебният състав посочва, че със заявлението е бил поискан достъп до информация, която може да се определи като обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. В сочения в заявлението за достъп концесионен договор се съдържа информация за условията, при които държавата е учредила на дружеството-концесионер правото на ползване върху обект, изключителна държавна собственост. Тази информация е свързана с обществения живот и предоставянето ѝ би позволило на гражданите, в случая чрез средствата за масова информация, да си съставят собствено мнение за начина, по който компетентният за сключването на договора държавен орган изпълнява възложените му задължения. Преценявайки поисканата обществена информация като защитена, поради това, че представлявала служебна тайна, министърът не се е позовал на закон, която я определя като такава, нито на одобрен от него списък, съдържащ категориите информация, подлежащи на класификация като служебна тайна в системата на Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Изложените от министъра на регионалното развитие и благоустройството съображения са твърде общи, така че не могат да се определят като същински мотиви на административния акт.

Касационна жалба:

Решението на ВАС е обжалвано от министъра пред петчленен състав на същия съд.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 10731 от 1 ноември 2006 г., петчленен състав на ВАС отхвърля касационната жалба на министъра и оставя в сила решението на предходната инстанция. При липсата на данни, установяващи твърдението на министъра, че се касае за класифицирана информация по смисъла на чл. 26 от ЗЗКИ, съдът не разполага с възможността да провери неговата правилност. Твърдението на министъра, че информацията, съдържаща се в договора и в оценките по чл. 6, ал. 2 от Закона за концесиите (отменен), попада в категорията, съставляваща служебна тайна, не я идентифицира като такава. В самото решение на органа по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ е посочена само принадлежност към съответната категория информация, съгласно чл. 26 от ЗЗКИ, но не са изложени мотиви по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата обществена информация съставлява служебна тайна, което от своя страна не позволява на съда да упражни ефективен контрол за законосъобразност на отказа за предоставянето ѝ.

15. Христо Христов (в. „Дневник“) срещу Националната разузнавателна служба

I инстанция - а.д. № 687/2005 г., на СГС, АО, III-г състав

I инстанция - а.д. № С 31/2005 г., на СГС, АО, III-г състав

II инстанция - а.д. № ЗС-321/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

В края на 2004 г. журналистът от в. „Дневник“ Христо Христов подава заявление до директора на Националната разузнавателна служба (НРС). Със заявлението си той иска достъп до материали от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност (ДС) от периода 1971-1979 г. Информацията му е необходима за включването на конкретни факти в документална книга за убийството на писателя Георги Марков през 1978 г. в Лондон, върху която журналистът работи.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор на заявлението.

Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). Освен доводите за незаконосъобразност на отказа, в жалбата е посочено, че журналистът вече е проучвал архивите на Министерство на вътрешните работи (МВР), Министерство на външните работи (МВНР), Държавния архивен фонд и Върховния касационен съд. Също така, Христов многократно е публикувал информация по темата и без съмнение въпросът е от висок обществен интерес, поради което следва да се осигури достъп до поисканата информация.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание (закрито) по делото, журналистът представя редица доказателства в подкрепа на твърдението си, че вече е проучвал материали по темата в архивите на други институции. Съдът отлага делото, с оглед възможността ответната страна да се запознае с представените доказателства, както и да представи свои.

На второто съдебно заседание (закрито) по делото, представителят на ответника твърди, че не знае дали поисканата информация съществува в Националната разузнавателна служба (НРС), тъй като същата не можело да бъде намерена сред документите, съхранявани от НРС. В същото време твърди, че поисканата информация е маркирана с гриф за сигурност като държавна тайна. Адвокатът на жалбоподателя изтъква, че според трайната практика на Върховния административен съд, голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че определен документ не може да бъде открит, не е достатъчно да обоснове отказ за достъп до информация. В тези случаи съответният административен орган следва да ангажира доказателства, че търсеният документ е унищожен с решение на експертна комисия; респ. че е архивиран, като се посочат данни, позволяващи издирване на местонахождението му, или че е изгубен и е съставен съответният констативен протокол, удостоверяващ този факт. Представени са и писмени бележки, в които се навеждат доводи за незаконосъобразност на твърдението, че поисканата информация представлява държавна тайна.

Делото е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 14 март 2006 г. състав на СГС отменя като незаконосъобразен мълчаливия отказ на директора на НРС за предоставяне на исканата информация и задължава директора на НРС да предостави достъп до поисканата информация, след провеждане на задължителна процедура по декласификация на информацията по реда на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Съдът намира за неоснователно възражението на ответника, че не е задължен субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ, за което намира основание в разпоредбата на параграф 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗКИ. Действително НРС, по смисъла на параграф 1, т. 1 от ДР на ЗЗКИ, представлява „служба за сигурност“, но формулирайки това понятие, законът не изключва качеството му на държавен орган, визиран в чл. 3 от ЗДОИ, за когото да липсва качеството на задължен субект по този закон.

Във връзка с изложените в съдебното производство доводи на процесуалните представители на НРС - защо считат, че не следва да бъде предоставен достъп до исканата информация, поради класифицирането ѝ като държавна тайна, съдът отбелязва следното: Видно от представените по делото доказателства, на първа страница на всеки от поисканите документи има гриф „Строго секретно“, с дати на засекретяване в периода 1971 - 1979 г. С разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ на съда е предоставено право на контрол върху маркирането с гриф за сигурност. Приложението на тази разпоредба е затруднено, тъй като органът, извършил съответното класифициране, не съществува в правния мир. Документите са издавани от подразделения на бившата ДС, които не попадат сред изброените в пар. 1, т. 1 от ЗЗКИ „служби за сигурност“. Материалите са изготвени и класифицирани като защитена информация, преди влизане в сила на ЗЗКИ, поради което в случая следва да намери приложение разпоредбата на пар. 9, т. 1 от Предходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗЗКИ, съгласно която изготвените до влизане в сила на закона документи, обозначени със степени на секретност „строго секретно“, се считат за обозначени с ниво на класификация за сигурност съответно „секретно“, като сроковете

се изчисляват съгласно чл. 34, ал. 1 и се броят от датата на създаването им. Следователно, по отношение на всички изискани документи по заявлението за периода 1971-1979 г., следва да бъде извършена преценка за наличието на изтекъл срок на защита по ЗЗКИ, за тези, които са обозначени с гриф „строго секретно от особена важност“, той е 30 г., за „строго секретно“ - 15 г.

Съдът установява, че по делото не са представени доказателства административният орган да е изпълнил разпоредбата на пар. 9, ал. 2 от ПЗР на ЗЗКИ, който предвижда задължение в срок до 1 г. от влизането в сила на ЗЗКИ, ръководителите на съответните единици да приведат в съответствие с изискванията на закона и нормативните актове по прилагането му, материалите и документите, съдържащи класифицирана информация. В този смисъл разпоредбата на чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ визира, че след изтичане на посочените по-горе срокове за защита, нивото на класификация се премахва и достъпът до нея се осъществява по реда на ЗДОИ, а чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ предвижда в срок от една година след изтичане на срока за защита, същата да се предостави на Държавния архивен фонд.

Ето защо, според магистратите, постановеният мълчалив отказ на директора на НРС за предоставяне на достъп до обществена информация следва да бъде отменен като незаконосъобразен и на основание чл. 41 от ЗДОИ, да се задължи органът да предостави исканата обществена информация, след като изпълни указаната от съда процедура по декласификация.

Касационна жалба:

Решението на СГС е обжалвано от директора на НРС пред ВАС.

Развитие пред II инстанция:

През м. февруари 2007 г. делото е разгледано в закрито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Предстои постановяване на съдебното решение.

Състоянието на достъпа до информация
в България 2006
Доклад

Българска
Първо издание

Авторски колектив:
Александър Кашъмов
Гергана Жулева
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Николай Маревков
Фани Давидова

Обща редакция:
д-р Гергана Жулева

Езиков редактор и коректор:
Катерина Коцева

Дизайн и предпечатна подготовка:
Веселин Комарски

Печат
Агенция Дейта ООД
тел: (02) 920 00 57

Издава:
Програма Достъп до Информация
бул. „Васил Левски“ 76, ет. 3, ап. 3
1142 София
тел./факс (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91
ел. поща: office@aip-bg.org
www.aip-bg.org