

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ
2009**

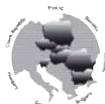
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2010

Този доклад се издава в рамките на проект „Програма Достъп до Информация“ като граждански ресурсен център за свобода на информацията“, финансиран от Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа (CEE Trust).



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ТРЪСТ ЗА ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО
В ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

Състоянието на достъпа до информация в България 2009 Доклад

©Програма Достъп до Информация, 2010

©Авторски колектив:

г-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Фани Давидова

©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 1314-0515 (online)

ISSN 1313-065X (print)

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2009

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|--|----|
| ОТ КУЛТУРАТА НА СЕКРЕТНОСТ КЪМ КУЛТУРА НА ОТКРИТОСТ | 5 |
| ПРЕПОРЪКИ | 7 |
| ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВНАТА УРЕДБА | 7 |
| ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ И СВЪРЗАНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО | 7 |
| ЗАКОНОДАТЕЛСТВО | 10 |
| СЪОТВЕТСТВИЕ НА ЗДОИ С КОНВЕНЦИЯ ЗА ДОСТЪПА ДО ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ | 10 |
| ОГРАНИЧЕНИЯ НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ | 14 |
| ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ | 19 |
| АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ | 20 |
| КОНТЕКСТ НА ПРОУЧВАНЕТО | 20 |
| МЕТОДОЛОГИЯ | 21 |
| РЕЗУЛТАТИ | 23 |
| ПРАВНИ СЪВЕТИ И КОНСУЛТАЦИИ | 36 |
| ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА | 36 |
| КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ | 38 |
| ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ | 41 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ СПРАВКА ОТ БАЗАТА ДАННИ | 43 |
| СЪДЕБНИ ДЕЛА | 46 |
| МЪЛЧАЛИВИ ОТКАЗИ | 46 |
| ПОДГОТВИТЕЛНИ ДОКУМЕНТИ | 48 |
| ИНТЕРЕСИТЕ НА ТРЕТОТО ЛИЦЕ | 48 |
| НАДДЕЛЯВАЩ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС | 51 |
| КЛАСИФИЦИРАНА ИНФОРМАЦИЯ | 51 |
| ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ | 52 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ | 54 |
| ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ ЗА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ | 70 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ НАЦИОНАЛНО ПРЕДСТАВИТЕЛНО ПРОУЧВАНЕ | 74 |

ОТ КУЛТУРАТА НА СЕКРЕТНОСТ КЪМ КУЛТУРА НА ОТКРИТОСТ

През юни 2010 Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) навършва десет години - гостатъчен срок за равностойка на постигнатото от администрацията и от гражданите, ползващи процедурите на закона.

Наблюдателите и застъпниците за свобода на информацията са наясно, че приемането на закони за достъп до информация не урежда автоматично безпроблемен достъп за гражданите. Необходими са много и непрекъснати усилия за тяхното ефективно прилагане. Практиката в България потвърждава тези констатации.

Прилагането на закона у нас премина през различни етапи. От пълно непознаване от страна на администрацията, през нежелание и съпротива да се изпълняват разпоредбите до увеличаване на администрациите за пример, които *Програма Достъп до Информация* (ПДИ) отличава в Деня на правото да знам.

Изпълнението на задълженията от страна на администрацията зависи до голяма степен от вътрешното управление на деловодните системи и ориентирането им към свободния достъп за гражданите, капацитета да посрещнат търсенето на информация и активно да я публикуват. Тоест - от една култура на откритост, която трудно се формира.

По отношение на гражданите развитието е значително. При приемането на ЗДОИ само 3% знаеха за това свое право. Тази година 45% познават закона. По доклад на холандския експерт Роже Флюгелс от септември 2009 г. България е на второ място след САЩ по подадени заявления на 10 000 граждани.

Активното търсене на информация чрез подаване на заявления не е само плод на образователните кампании на *Програма Достъп до Информация*. Граждани, НПО и журналисти, ползващи закона, са убедени, че това е начинът да си съставят мнение как ги управляват, да участват в градежа на политики, да подготвят своите разследвания. Макар процентът на тези хора да е почти един и същ през годините (7%), техните заявления, обжалвания на откази и съдебни дела променят статуквото. Да, използващите правата по тези закони не са много по света. Но упорството им изменя практики, подтиква администрацията да усъвършенства механизмите за предоставяне на информация, да увеличава активното публикуване на информация, отваряйки възможности и за тези, които не биха попълнили заявления.

Затрудненията на гражданите, подаващи заявления, са познати: мъгчаливи откази, бюрокрализъм, нежелание да се отговори бързо, необосновани откази, които съдът преразглежда. Сериозен проблем е липсата на механизъм за ефективен контрол по прилагането на този закон, освен съдебният.

На 27 ноември 2008 г. бе приет първият правнозадължителен договор на Съвета на Европа за достъп до официални документи. В началото на тази година 12 страни бяха подписали и две - ратифицирали договора. Но за да влезе в сила и да се форми-

рат органите за наблюдение на изпълнението ѝ, Конвенцията на Съвета на Европа трябва да бъде ратифицирана от 10 от 47 гържави-членки.

През 2009 година българското правителство не направи нищо, за да стартира процедурата за подписание и ратифициране на Конвенцията. Надяваме се, че във връзка с 10-тата годишнина на Закона за достъп до обществена информация това ще бъде сторено и България ще се присъедини към страните, признаващи прозрачността и откритостта за основни ценности.

Годишните доклади на ПДИ по традиция препоръчват как да се подобри състоянието на достъпа до информация. Препоръките са на основата на анализ на законодателството и на проблемите в практиката на достъпа.

Първата част на тазгодишния доклад изследва съответствието на българското законодателство с минималните стандарти на Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа. Автор на анализа е Александър Кашъмов.

Втората част на доклада представя резултатите от проучването за онлайн публикуване на задължителни категории информация от административните структури на изпълнителната власт. Проучването извърши екипът на ПДИ. Дарина Палова, Диана Банчева, Катерина Коцева, Кирил Терзийски, Николай Нинов, Ралица Кацарска, Тереза Мангжукова и Фани Давидова оцениха 499 страници и подадоха електронни заявления, а служителите от „Светлозар online“, създадоха програмния продукт за изследването. Анализът на резултатите подготви Гергана Жулева.

Третата част на доклада разглежда постъпилите през 2009 г. в ПДИ случаи от граждани, партньорски неправителствени организации, журналисти и представители на бизнеса. Правният им анализ е дело на Дарина Палова и Фани Давидова.

Четвъртата част представя делата, водени през годината, извеждайки характерните черти на съдебната практика. Обобщил ги Кирил Терзийски.

Важна част от доклада е анализът на резултатите от национално представително проучване на обществените нагласи за правото на гражданите на достъп до обществена информация. Направено по поръчка на ПДИ от агенция „Маркет линк“ през месец февруари 2010 г., то показва тенденции, на които очевидно трябва да се обърне внимание.

Д-р Гергана Жулева,
изпълнителен директор на *Програма Достъп до Информация*
март 2010 г.

ПРЕПОРЪКИ

ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВНАТА УРЕДБА

- ❑ Министерският съвет и Министерството на външните работи да предприемат стъпки за подписване и ратификация на Конвенция за достъп до официални документи.
- ❑ Министерският съвет да изготви изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация, с които да възложи отговорността за изпълнението на закона на определен орган на изпълнителната власт.
- ❑ Министърът на финансите да преразгледа и измени Заповед № 10 от 2001 г. относно нормативите за разходите при предоставяне на информация, поради грастичното намаляване на цените на носителите на информацията, а предоставянето на информация по електронна поща, както и устната справка, да стане безплатно.
- ❑ Министерският съвет, с помощта на Държавната комисия за сигурност на информацията, да извърши преглед и да коригира нормите в различни закони, които въвеждат служебна тайна. Да бъде съобразено правилото, че такава тайна могат да бъдат само изрично определени в закон конкретни категории информация с цел защита на законен интерес
- ❑ През последните години се наблюдава въвеждане на ново ограничение на правото на информация - „професионална тайна“. Министерският съвет да предприеме стъпки по цялостна отмяна на нормите, които въвеждат „професионалната тайна“ като основание за ограничение на правото на достъп до обществена информация, тъй като е въведено в противоречие с Конституцията на РБ и международните стандарти.
- ❑ Министерският съвет да предприеме инициатива, съгласувано с Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната, Министерството на външните работи, Държавната комисия за сигурност на информацията за продължаване на процеса на коригиране на Списъка на държавната тайна към чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация.

ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ И СВЪРЗАНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

- ❑ Ръководителите на централните звена на органите на изпълнителната власт да предприемат мерки техните териториални звена да се запознаят със задълженията си по закона, включително тези за активно публикуване, там, където не е направено.

- Да продължи процесът на изпълнение на публикуването на задължителната по чл. 15а от ЗДОИ, в това число:
 - Да се отдели особено внимание на списъците с административните актове.
 - Ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт да възложат преглед на публичните регистри и бази данни, които поддържат, и описанието им за публикуване в интернет страниците.
 - Да се създадат и попълнят с минималното изисквано от закона съдържание секциите „Достъп до информация“ от всяка административна структура в системата на изпълнителната власт. В тази секция трябва да е публикувана информация за отговорния по ЗДОИ служител/звеното, което отговаря за приемането на заявления по закона, и контактна информация за тях, вътрешните правила за работа по ЗДОИ и реда за достъп до публичните регистри, поддържащи от институцията.

- Да се определи във всяка административна структура служител, отговарящ за изпълнение на задълженията по ЗДОИ, и да бъде финансово обезпечена дейността му.

- Вътрешните правила на институциите да включват задължително следното съдържание:
 - ред за работа с електронните заявления в институцията;
 - ясно описание на отговорностите, свързани с публикуване и предоставяне на достъп до обществена информация, както и контрол по изпълнението ѝ;
 - определяне на отговорностите и стъпките по изпълнение на процедурата за извършване на баланс между конкуриращите се интереси от предоставяне или ограничаване на достъпа до информация;
 - определяне на вътрешния ред за разглеждане на заявленията;
 - определяне на длъжностните лица, изпълняващи посочените отговорности;
 - управление на информацията, така че предварително да е ясно коя част от нея подлежи на публикуване, коя е общодостъпна и коя би могла да попадне в ограниченията;
 - предвиждане на задължение за подпомагането на заявителите в идентифицирането на търсената информация;
 - определяне на релевантните случаи за оповестяване на информация по чл. 14 във връзка с функциите на конкретните институции с цел активното им публикуване;
 - определяне на сроковете за актуализиране на информацията в интернет във вътрешните правила на институциите.

- ❑ Отговарянето на заявления, подадени по електронен път, трябва да бъде бесплатно. Да се прекрати искането на електронен подпис на заявленията. Регът за работа с електронни заявления не може да противоречи на принципите на ЗДОИ и международните договори, т.е. не може да се изискват заявления, подписани с универсален електронен подпис.
- ❑ Въвеждане на постоянни обучения по ЗДОИ за служителите в администрацията.
- ❑ Изпълнение на задълженията по закона за нормативните актове за:
 - публикуване на всички проекти за нормативни актове;
 - оповестяване на датата на публикуване на проектите;
 - обявяване на определения срок за обществено обсъждане на проектите.
- ❑ Да започнат да се налагат санкции на служители, които не изпълняват разпоредбите на ЗДОИ. В годишния доклад „Състоянието на администрацията“ да бъде публикувана информация за това.

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

През 2009 г. не са предприемани законодателни инициативи за изменение и допълване на Закона за достъп до обществена информация. Според ПДИ те не са и необходими. С промените в закона от декември 2008 г. („Държавен вестник“, бр. 104 от 2008 г.) бе постигната синхронизация с международните стандарти. От тази гледна точка е важна съпоставката и оценката на закона в сравнение с приетата през 2008 г. Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа.

През 2009 г. отговорните национални институции следваше да обсъдят подписването и ратификацията на Конвенцията. Въпреки заявката за прозрачност на новото правителство и изричните препоръки в тази насока в предходния доклад на ПДИ, бездействието е факт.

Основната промяна в законовата уредба, свързана с достъпа до информация, бе закриването на Министерство на държавната администрация и административната реформа с определяне на нова структура на Министерски съвет през 2009 г. Преди това именно този министър отговаряше за обобщаването и публикуването на информация във връзка с прилагането на ЗДОИ (чл. 16 от ЗДОИ). Информацията се включваше като част от годишния доклад за състоянието на администрацията, изготвян след обобщение на докладите на всички административни структури, съгласно чл. 62, ал. 1 от Закона за администрацията. Отговорността за изготвянето на доклада сега е възложена на Дирекция „Държавна администрация“ към Министерски съвет (чл. 71, ал. 1, т. 1, буква „в“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация).

СЪОТВЕТСТВИЕ НА ЗДОИ С КОНВЕНЦИЯ ЗА ДОСТЪПА ДО ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ

Анализът на ЗДОИ след изменението и допълнението му през 2008 г. показва висока степен на съответствие с Конвенцията на Съвета на Европа. Тя формулира стандарти по следните основни въпроси, свързани с достъпа до официални документи:

- Определения: понятието „официални документи“, обхват на задължените субекти;
- Кой има право на достъп до официални документи;
- Стандарти при налагане на ограничения на правото на информация;
- Процедура по подаване и разглеждане на ограничения на правото на информация;
- Форма и цена на достъпа до информация;
- Процедура по обжалване;
- Публикуване на документи;
- Допълнителни мерки.

Да разгледаме съгласуваността на ЗДОИ с изискванията на Конвенцията. Съответствието на законодателството, свързано с ограниченията на достъпа до информация, ще обсъдим отделно.

Понятието „официални документи“

Конвенцията определя понятието „официални документи“ като всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции. Според ЗДОИ обществена е всяка информация, създадена или съхранявана от публичните институции, свързана с обществения живот и даваща възможност за съставяне на мнение за тяхната дейност (чл. 2, ал. 1). Определението обхваща както актовете на органите на власт (чл. 10), така и информацията, събирана, съхранявана и създавана във връзка с тях или по повод дейността на органите и техните администрации (чл. 11). Конвенцията поставя знак за равенство между информация и документи. Практиката на Върховния административен съд (ВАС) приема същото тълкуване.¹ Според ЗДОИ информацията е „обществена“, независимо от вида на нейния материален носител (чл. 2, ал. 2).

Обхват на задължените субекти

Конвенцията посочва няколко категории институции, задължени да предоставят документи. Едната категория обхваща органите на изпълнителната власт и техните администрации на централно, регионално и местно равнище. След изменението в ЗДОИ през 2008 г. задължението за предоставяне на информация е не само за органите на власт, но и за териториалните им звена, с което е налице съответствие с Конвенцията. Според Конвенцията законодателната и съдебната власт са длъжни да предоставят информация, доколкото изпълняват административни функции. Нормата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ обхваща всички държавни органи, без да създава ограничения с оглед функциите им. Следователно България може да подпише Конвенцията с декларация, според която в дефиницията „публични институции“ се включват и органите на законодателната и съдебната власт по отношение и на другите им функции, различни от административните.²

Конвенцията определя да предоставят документи и юридическите, и физически лица, доколкото упражняват административна власт. Релевантната категория по ЗДОИ са т. нар. публичноправни субекти. С изменението и допълненията от 2008 г. към тях бяха прибавени и т.нар. „публичноправни организации“, обхващащи юридически лица в няколко категории, в които основен източник на приходите е публичен бюджет или контролът се осъществява от публична институция. Тоест България е в състояние да подпише и декларация, с която да разшири приложимостта

¹ Това е така, въпреки че в практиката на администрацията все още се срещат откази, мотивирани с това, че заявителят бил формулирал искане за достъп до конкретен документ, а не до информация.

² Конвенцията не задължава, но дава възможност на държави с по-благоприятен правен режим да заявят това с изрична декларация към съответната разпоредба и по този начин да придат на Конвенцията по-широка приложимост.

на понятието „публични институции“ спрямо физически и юридически лица, изпълняващи публични функции или опериращи с обществени фондове.

Подаване на заявления за достъп

Конвенцията забранява изискване от заявителя да посочи причини за искания достъп и задължава формалностите във връзка със заявленията да се сведат до необходимото за тяхното разглеждане. Съгласно ЗДОИ информация се предоставя при спазване на принципа за равнопоставеност (чл. 6, т. 2) и липсва изискване да се посочва интерес от заявителите. И тук е налице съответствие.

Според Конвенцията формалностите във връзка със заявленията не следва да превишават необходимото за разглеждането им. Съгласно чл. 25 от ЗДОИ заявлението трябва да съдържа само име/наименование на заявителя, адрес и описание на исканата информация. По желание може да се посочи предпочитаната форма на достъп. Законът допуска и устно искане на информация, а подадените по електронен път заявления се считат за писмени.

Разглеждане на заявленията

Конвенцията изисква публичната институция да помага на заявителя в разумни граници да идентифицира дадения документ. ЗДОИ не предвижда помощ на заявителя, а само изискването от Конвенцията препращане на заявлението до компетентния орган, когато адресатът не разполага с информацията, но има данни за местонахождението ѝ (чл. 32). Дава се и възможност на заявителя да уточни заявлението си в 30-дневен срок (чл. 29), когато не е ясно каква точно информация се иска или тя е формулирана общо. Ако не с изменение в закона, съответствие в това отношение може да бъде постигнато посредством предвидените в ЗДОИ вътрешни правила за работа със заявления.

Конвенцията определя бързо разглеждане на заявленията и решение в разумен срок. Според ЗДОИ заявлението следва да се разгледа в най-кратък срок, но не повече от 14 дни, и да се връчи на заявителя в същия срок. Според Конвенцията отказите трябва да са писмени и обосновани. Според чл. 38 от ЗДОИ решението за отказ следва да съдържа фактическа обосновка и посочване на правното основание и да се връчи в цялост на заявителя (чл. 39). Налице е съответствие с Конвенцията.

Форма за достъп

Съгласно Конвенцията заявителят има право да избере дали да прегледа оригинал или копие или да получи копие на документа в достъпна форма и формат. Институциите са длъжни да се съобразят с предпочитанието на заявителя и съгласно ЗДОИ (чл. 27, ал. 1). Според Конвенцията изключение от това правило може да има само когато изразеното предпочитание е неразумно, докато според ЗДОИ - когато няма техническа възможност, необосновано се увеличават разходите или е налице вероятност за неправомерна обработка на информацията или нарушаване на авторски права. Може да се приеме, че това са конкретно описани хипотези, в които съобразяването на предпочитанието на заявителя би било „неразумно“.

Цена на достъп до официални документи

Съгласно Конвенцията прегледът на място на документи е безплатен, а за останалите форми на достъп може да се определи такса, която да не превишава действителните разходи по предоставяне на документа. Според ЗДОИ прегледът също е безплатен, като с измененията от 2007 г. държавните органи са задължени да обособят подходящо място за четене на документите и материалите (§ 18 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗДОИ, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 49 от 2007 г.). При останалите форми на достъп се заплащат само материалните разходи по предоставянето (чл. 20 от ЗДОИ). В приетата през 2001 г. Заповед № 10/2001 г. на министъра на финансите са приети максимални размери на заплащаните разходи. При определянето на сумите не е включена калкулация на работата на служителя, което съответства на Конвенцията. Някои определени разходи не съответстват обаче на реалността, тъй като цената на компакт диск сега е значително по-ниска в сравнение с 2001 г.

Процедура по обжалване

Конвенцията определя право на заявителя, чието искане за информация е отхвърлено изрично или мълчаливо, да обжалва отказа пред съд или друг независим и безпристрастен орган. Според ЗДОИ заявителите могат да обжалват решенията по техните заявления направо пред административните съдилища и Върховния административен съд. Право да се обжалва мълчанието на администрацията, тоест непознаването по заявление, е изведено по тълкувателен път от ВАС.

Законът не предвижда възможност за обжалване пред горестоящия административен орган, нито е създадена комисия или специален омбудсман по достъпа до информация. Няма пречка обаче да бъде подаден сигнал при непредоставяне на информация по реда на чл. 107, ал. 4 от Административнопроцесуалния кодекс, тъй като такъв случай попада в хипотезата на „незаконносъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации, с които се засягат държавни или обществени интереси, права или законни интереси на други лица“.

Няма пречка за подаване на жалби и сигнали и пред омбудсмана, предвид функциите му да разглежда такива случаи съгласно Закона за омбудсмана, когато „с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общинските органи и техните администрации“. И в двата посочени случая обаче е налице риск от пропускане на срока за обжалване пред съд. В заключение, и по тези въпроси българското законодателство е съответно на Конвенцията.

Активно публикуване на документи

Според Конвенцията институциите предприемат подходящи мерки за публикуване на документи с цел повишаване прозрачността и ефективността на публичната администрация и насърчаване информираното участие на гражданите по въпроси от общ интерес. ЗДОИ предвижда задължение за публикуване на сходен вид ин-

формация - съгласно чл. 15, ал. 1 структурите в системата на изпълнителната власт следва да публикуват данни за организацията, функциите и отговорностите на администрацията си, списък на издадените актове, описание на информационните масиви, данни за звеното, което приема заявленията за достъп до информация. С измененията от 2008 г. тези данни трябва да се публикуват в интернет страниците на институциите, заедно с годишен отчет за постъпилите заявления по ЗДОИ, като в секция „достъп до информация“ следва да се включат и вътрешните правила за достъпа до обществена информация.

Допълнителни мерки

Конвенцията предвижда държавите да предприемат определени допълнителни стъпки. По принцип държавите следва да информират обществеността за правото на достъп до информация и да предприемат подходящи мерки за: 1) обучение на публичните институции, 2) предоставяне на информация за дейностите на институциите, 3) ефективно управление на документите с оглед достъпността им, 4) прилагане на ясни и установени правила за съхраняването и унищожаването им.

Параграф 9 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗДОИ от 2008 г. задължава ръководителите на административни структури в изпълнителната власт да осигурят финансово обучението на служителите по ЗДОИ. Според чл. 15 те трябва по своя инициатива да публикуват информация за структурата и функциите си, в това число на интернет страниците си. Законът за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), Законът за националния архивен фонд и групи закони и подзакони нормативни актове определят задължения и процедури за съхраняването и унищожаването на документи. И по този показател ЗДОИ е съответен на Конвенцията.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

Конвенцията позволява достъпът до документи да бъде отказван единствено за защита на изрично изброените в нея интереси. Прегледът на действащото българско законодателство показва, че и у нас ограничения са въведени със закон именно за защита на тези интереси. Така изброените в Конвенцията защитими интереси, свързани с „националната сигурност, отбраната и международните отношения“, са защитени с категориите държавна тайна, предвидени в Закона за защита на класифицираната информация. Предвиденото в Конвенцията „преотвратяване, разследване и съдебно преследване на престъпни деяния“ има съответствието си в т.нар. следствена тайна (чл. 198 от Наказателнопроцесуалния кодекс) и т.н.

Конвенцията изисква ограниченията да се прилагат при спазване принципа за пропорционалност, и то в случай, че от предоставянето на документи би произтекла вреда или вероятност за увреждане на защитените интереси. Дори в последния случай ограничение не следва да се прилага, ако съществува надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията.

Българското законодателство предвижда както правилото за вредата, така и за надделяващия обществен интерес. Според чл. 25 и 26 от ЗЗКИ информация може да се класифицира като държавна или служебна тайна само ако от разкриването ѝ може да произтече вреда или опасност от вреда за защитените интереси. В допълнение, според чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ съгът, осъществяващ контрол върху отказа на информация, е оправомощен да се произнесе и по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност. Оттук следва, че при неизвършена преценка за евентуална вреда от администрацията, класифицирала даден документ, същият може да бъде обявен за незаконсъобразно класифициран, а отказът - отменен.

Измененията в ЗДОИ от 2008 г. задължават администрацията да преценява наличието на надделяващ обществен интерес в случаите, когато достъпът е ограничен за защита правата на трети лица, чиито лични данни или търговска тайна се засягат (чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ), както и за защита на текущи или предстоящи преговори или на становища при подготовката на дадено решение, които са без самостоятелно значение (чл. 13, ал. 4). В някои случаи законодателят е обявил със специални разпоредби наличието на надделяващ обществен интерес от разкриването дори на информация, класифицирана като държавна тайна. Такъв е случаят с документите на бившата Държавна сигурност и други служби, които, независимо че са били засекретени, не представляват класифицирана информация по силата на § 17 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (Закон за достъп и разкриване на документите на ДС).

Информация, класифицирана като „служебна тайна“

Понятието „служебна тайна“ се употребява в 42 закони и в много подзаконовни нормативни актове. Уредбата на това ограничение е разпръсната. Съгласно чл. 26 от Закона за защита на класифицираната информация като „служебна тайна“ може да се класифицира информация, която попада в определени със закон категории и чието разгласяване би довело до вреда или опасност от увреждане на държавен или друг правнозащитен интерес. Ръководителят на всяка институция следва да състави конкретен списък с категории, уточняващи определенията в закон категории „служебна тайна“. В някои закони действително са предвидени такива категории информация (чл. 14, ал. 4 от Закона за националната агенция за приходите, чл. 23, ал. 1 от Закона за Българска народна банка, § 1, т. 24 от Допълнителните разпоредби на Закона за митниците, чл. 36, ал. 1 от Закона за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането, чл. 60а, ал. 4 и чл. 94, ал. 2 във връзка с ал. 1 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България). Има случаи, в които определението на ограничението в дадения закон е доста широко като § 1, т. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“. Според него „служебна тайна“ е информацията, която не е държавна тайна, но е свързана с изпълнението на функциите

и задачите на агенцията или е получена в резултат на тази дейност, достъпът до която би се отразил негативно на интересите и сигурността на държавата, на дейността на агенцията, на нейните служители във връзка с изпълнението на службата им или на трети лица. Понякога в съответния закон липсва уточнението какво е „служебна тайна“, но пак има санкции за разгласяването ѝ (чл. 333 от Закона за електронните съобщения, чл. 224 от Закона за енергетиката). В определени случаи дефиницията е дадена с негативна формулировка, тоест не е посочено какво е, а какво не е „служебна тайна“. Така според чл. 47 от Закона за здравето фактите и обстоятелствата, които длъжностните лица научават при упражняването на държавен здравен контрол, са служебна тайна, с изключение на случаите, когато е налице заплахата за здравето и живота на гражданите.

Общият срок за защита на „служебна тайна“ е 6 месеца, но понякога специалният закон предвижда специален срок - например 30 години по Закона за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането (чл. 36, ал. 5).

Трябва да отбележим, че този разнопосочен подход на законодателя влиза в противоречие с чл. 41 от Конституцията, чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека и стандартите, заложили в ЗДОИ и съответни на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи. Според Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по конституционно дело № 1/1996 г. на Конституционния съд правото на всеки да търси и получава информация е принцип, а ограничаването му е изключение от принципа. Следователно липсата на определение на категориите служебна тайна в даден закон или негативното определяне на това какво е служебна тайна противоречат на чл. 41 от Конституцията според приетото от Конституционния съд тълкуване.

Впрочем наличието на ограничение, наречено с това пределно общо название „служебна тайна“, е със съмнителна конституционност. В цитираното решение Конституционният съд извежда правото на достъп до обществена информация от правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, гарантирано с чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Според изречение второ от тази норма правото може да бъде ограничено само за защитата на изброените в нея интереси. Съгласно тълкуването на Конституционния съд то не може да бъде ограничено на никакво друго основание. Понятието „служебна тайна“ само по себе си не сочи никакъв защитен интерес. И простото му споменаване в някой закон не може да бъде допустимо от Конституцията основание за ограничаване на правото на информация.

Анализът на нормите, които относително прецизно посочват конкретни категории информация, подлежаща на класифициране като „служебна тайна“, сочи, че често се защитават интереси, защитими с други ограничения на правото на информация. Така с § 1, т. 24, букви „а“ и „б“ от Закона за митниците се защитават индивидуалните данни, включени в митническите декларации, които не попадат в публичен регистър или данни от търговските договори и начина на плащане. Тези данни представляват също така или защитени лични данни, или защитена търговска тайна, поради което може да се говори за дублиране на ограничения. Необходим е

цялостен преглед на свързаното със защитата на „служебната тайна“ законодателство с оглед реформиране и прецизно определяне на ограниченията на достъп до обществена информация.

Информация, представляваща „професионална тайна“

Последните години, вместо да се подобри и опрости законодателството, свързано с ограниченията на правото на информация и особено с т. нар. „служебна тайна“, се появи ново ограничение, наречено със също толкова неясното название „професионална тайна“. Според § 13, т. 18 от Допълнителните разпоредби на Закона за защита на потребителите „професионална тайна“ е „всяка информация, която контролните органи придобиват за целите на контрола за безопасност или във връзка с него и чието разгласяване може да застраши търговския интерес или престижа на производителя, дистрибутора, доставчика на услуги или на трето лице“. За да стане неяснотата пълна в следващото изречение от цитираната норма се добавя следното пояснение: „Професионалната тайна не представлява служебна тайна по смисъла на Закона за защита на класифицираната информация“. Различно, макар и сходно донякъде, определение на понятието „професионална тайна“ дава § 1, т. 10 от Допълнителните разпоредби на новоприетия Закон за защита на конкуренцията („Държавен вестник“, бр.102 от 2008 г., изменен „Държавен вестник“, бр. 42 от 2009 г.). В последното изречение от тази норма също е добавено, уж за пояснение, че „не е професионална тайна информацията, която е публично достъпна“, каквото и да означава това. За пълнота нека отбележим, че с предходната точка 9 от § 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за защита на конкуренцията е дадено определение на понятието „търговска тайна“. И тук отново е видно, че понятието „професионална тайна“ в двата цитирани закона до голяма степен се припокрива с ограничението, свързано със защита на т. нар. търговска тайна.

За разлика от служебната тайна, която е общо регламентирана в чл. 26 от ЗЗКИ и има кратък срок на защита, професионалната тайна се защитава безсрочно. Така това ограничение не отговаря на изискването, свързано с принципа на вредата за въвеждане на определен срок за действие на ограниченията. Ограничението е с изключително съмнителна конституционосъобразност, още повече, че в Конституцията такава понятие не е употребено. Препоръчителна е неговата цялостна отмяна.

Информация, класифицирана като „държавна тайна“

На 23 септември 2009 г. Министерският съвет внесе за разглеждане в Народното събрание законопроект № 902-01-20 за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР). Параграф 69 от Преходните и заключителни разпоредби към ЗМВР предвиждаше изменения в Закона за защита на класифицираната информация и по-специално в Приложение № 1 към чл. 25, представляващо Списък на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна. С изменението всъщност се премахна тайната на подробната организационна и щатна структура на службите за обществен ред. Тоест струк-

турата на МВР стана общодостъпна,³ за разлика от Министерство на отбраната и службите за сигурност. От публикуван през 2008 г. доклад на Евростат стана ясно, че до влизане в сила на изменението България е единственият член на Европейския съюз, в която подобна информация е тайна.⁴

На обсъждането на проекта за изменение на ЗЗКИ в Народното събрание през октомври 2009 г. ПДИ изпрати свое становище, с което препоръчва отмяна и на други категории от Списъка на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна. Между тях са „информация относно използвани съгласно законите разпоредби специални разузнавателни средства (СРС)“, „данни получени в резултат на използване на СРС“, „доклади, отчети, информационни бюлетини, статистически и други данни относно оперативната работа на службите за сигурност и обществен ред“ и „обобщени данни, отнасящи се до функционирането на системата за опазване на класифицирана информация“. Първото от посочените ограничения на правото на информация е причина да не се дава публичност на статистика за броя на разрешенията и съответно на използванията на СРС, което е проблем пред гражданския контрол върху намесата на службите за сигурност и обществен ред в личната сфера на хората. Наличието на защита на информацията, попадаща във втората категория, е повод да се класифицират и съответно разглеждат при закрити врати съдебни дела от обществен интерес само защото са били събирани доказателства с подслушвателни устройства. Третата от изброените категории е логично да се очаква, че е предмет на публикации, а не на тайна, тъй като става въпрос за информационни бюлетини и статистики. От тази формулировка дори не става ясно (поне за гражданите) какъв е смисълът на ограничението и какъв интерес от каква вреда се защитава. Включеността на последната категория в кръга на подлежащата на класифициране информация е матив за непредоставяне на статистически и други обобщени данни за състоянието на защитата на класифицираната информация. Така се създава пречка пред публичността и гражданския контрол върху дейността на институциите по класифициране на документи, а оттук - спазването на конституционното правило, според което правото на информация е принцип, а ограничаването му - изключение от принципа. До момента препоръките на ПДИ в тази насока остават без отговор, с изключение на направените в приетото изменение.

³ Публикувана е от самото МВР на http://www.mvr.bg/About_Us/struktura.htm

⁴ Повече по този въпрос може да се прочете в бюлетина на ПДИ от м. декември 2009 г., публикуван на <http://www.aip-bg.org/bulletin/72/08.htm>

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

Закон за изменение и допълнение на Закона за електронните съобщения

След като ВАС отмени през декември 2008 г. чл. 5 от Наредба № 40 от 2008 г.,⁵ който позволяваше пряк достъп на дирекция в МВР до данни за електронните съобщения (без съдържанието), съхранявани от мобилните оператори и интернет доставчиците, упоритите опити за реставрация не спряха. В Народното събрание почти веднага бяха внесени идентични на отменените текстове. Те бяха отхвърлени и през март 2009 г. бе обнародван текст на Закона за електронните съобщения (ЗЕС), според който компетентните институции могат да получат достъп до данни за електронните съобщения само след съдебно разрешение по реда на Закона за специалните разузнавателни средства или Наказателнопроцесуалния кодекс. През април 2009 г. бяха поредно отхвърлени на първо четене в Народното събрание внесените негативни предложения за изменение на ЗЕС.

На 29 октомври МВР обяви в интернет страницата си нов проект за изменение и допълнение на ЗЕС. По същество той съдържаше отново предложение за уредба на пряк технически достъп на дирекция в МВР до съхраняваните от интернет доставчиците и мобилните оператори данни за електронните съобщения. След две обсъждания, организирани от МВР, и критични бележки на ПДИ част от текстовете бяха изменени.

Дебатът продължи активно в комисиите в Народното събрание и в медиите през декември 2009 г. и януари 2010 г. В резултат на обществения натиск, на аргументите, изложени от ПДИ и други неправителствени организации, на позициите на парламентарно представените партии и особено на Синята коалиция, която внесе формулирани от ПДИ текстове, крайната редакция на ЗЕС бе съществено подобрена. Достъп до данните може да се осъществява само след съдебно разпореждане, предвидени са срокове за съхраняване на данните, след което същите се унищожават. Въведен е контрол от парламентарна комисия и възможност гражданите да бъдат уведомявани в случаи на неправомерен достъп. Обсъждането на ЗЕС бе прецедент на активно застъпничество, откритоха се различните позиции на заинтересованите групи, но бяха спазени основни стандарти, свързани със защитата на личните данни.

⁵ Решение № 13627/11.12.2008 г. по а.г. № 11799/2008 г. на ВАС, Петчленен състав, обнародван в „Държавен вестник“, бр.108 от 2008 г., по жалба на Програма Достъп до Информация.

АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ

КОНТЕКСТ НА ПРОУЧВАНЕТО

И през 2010 година ПДИ оцени изпълнението на задълженията за активно публикуване на информация на интернет страниците на органите на изпълнителната власт. Такива проучвания направихме и през 2006, 2007 и 2008 г. С приемането на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) през 2000 г. бяха създадени задължения за публикуване на определени категории информация, изброени в член 15 на закона. Проучванията през предходните години оценяваха публикациите на тези категории в интернет страниците на органите на власт. До 2008 година публикуването в интернет бе оценявано като възможност за по-евтино и демократично оповестяване на задължителната за публикуване информация. Измененията на ЗДОИ от 5 декември 2008 година създадоха задължения за публикуване онлайн на изброените в член 15 категории. Ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт имаха една година от приемането на измененията в ЗДОИ, за да организират процеса и изпълнят своите задължения за онлайн публикуване. Срокът изтече през декември 2009 година. В началото на 2009 г. ПДИ оцени наличието в интернет страниците само на няколко категории информация - секция „Достъп до информация“, служител по ЗДОИ, правила за подаване на електронни заявления.

Тазгодишното ни проучване, направено от екип на ПДИ през февруари 2010 г., оценява изпълнението на новите задължения на органите на изпълнителната власт. Това изпълнение може да бъде съпоставено с резултатите от предшестващите години, за да се открият динамиката на промените и влиянието на законодателството.

Измененията на ЗДОИ от 2008 година са важни още от един аспект. Те създадоха задължения и за териториалните звена на органите на изпълнителната власт. Дотогава те нямаша самостоятелни задължения по ЗДОИ, освен ако специалните закони, уреждащи техните правомощия и функции, не го правеха.

Това обстоятелство създаваше проблеми на заявителите при търсене на информация, създадена и съхранявана от териториалните звена. Техните заявления бяха препращани към централата. Ето защо една от целите на проучването беше да се види как териториалните звена изпълняват задълженията си по ЗДОИ.

Заедно с оценката на интернет страниците беше подадено и електронно заявление до проучваните институции. Целта бе да се очертаят проблемите при работата със заявления, подадени по електронен път, още повече, че през последните години техният брой се увеличава. Според докладите „Състоянието на административната в България“, публикувани до миналата година от министъра на администрацията и административната реформа, електронните заявления от 2007 го-

година насам надвишаваат писмените заявления, получени в институциите (2007 година: писмени заявления - 5521, по електронен път - 7522; 2008 година: писмени заявления - 5363, по електронен път - 9124.)

Срокът от една година за подготовка и изпълнение на задълженията за публикуване беше предостатъчен. Органите на власт имаха възможност да използват и допълнителни ресурси, поради факта, че едно от направленията на Оперативна програма административен капацитет (ОПАК) беше именно прозрачност на институциите.

Две от категориите по член 15 изискваха повече внимание и време за подготовка. Списъкът на актовете и прегледът на публичните регистри са свързани с ефективното управление на информацията в една институция. Част от тази информация се подава в централизирания Регистър на административните структури и актове на органите на изпълнителната власт. Няма съмнение, че органите на власт имат своите деловодни системи, но изпълнението на задължението по чл. 15а предполагаше оценката им от гледна точка на активното публикуване в институционалните интернет страници.

МЕТОДОЛОГИЯ

В периода 10.02.2010 - 02.03.2010 г. ПДИ прегледа страниците на 511 институции (централни, териториални, местни органи на власт). Списък на административните структури в системата на изпълнителната власт е достъпен в регистъра на тези структури⁶, създаден след приемането на Закона за администрацията от 1998 г. и наредба на Министерския съвет от май 2000 г. Бяха отчетени и промените, извършени от новото правителство след изборите от лятото на 2009 г.

Изследователите, провеждащи проучването, трябваше да намерят институционалната страница на органите на власт от списъка и да я оценят от гледна точка на задълженията за публикуване. Основният въпрос, на който търсехме отговор, е дали е изпълнено дадено задължение или не.

Списъкът на индикаторите за оценка бе организиран в три групи.

Първата група въпроси включваше оценка на публикуването на категориите информация по член 15 от ЗДОИ, а именно:

1. Описание на правомощията, данни за организацията, функциите и отговорностите на дадената администрация;
2. Списък на административните актове, издадени от дадената институция - нормативни, общи и индивидуални;
3. Описанието на бази данни и информационни масиви, поддържащи от дадената институция;

⁶ Виж: Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт на <http://www1.government.bg/ras/>

4. Наименованието, адресът, телефонът и работното време на звеното за връзка с граждани.

Втората група индикатори оценява наличието и съдържанието на секция „Достъп до информация“. Според измененията на ЗДОИ от 2008 година тя трябва да съдържа следната информация:

1. Наименованието, адресът, телефонът и работното време на звеното или служителят, отговарящ за приемане на заявления по закона;
2. Вътрешните правила в институцията за работа със заявленията;
3. Кратко описание на реда за достъп до публичните регистри, подгържани от дадената институция;
4. Годишният отчет за постъпилите заявления за достъп до информация, „който включва и данни за направените откази и причините за това.“ (чл. 15, ал. 2 от ЗДОИ).

Третата група индикатори беше за публикуване на информация според изискванията на други закони или свързана с политиката на прозрачност на органите на власт, като:

1. Бюджет;
2. Финансови отчети;
3. Отчети за работата на институцията;
4. Концесионни договори;
5. Договори за обществени поръчки;
6. Програми и стратегии на органите на власт;
7. Декласифицирани документи;
8. Декларации за конфликт на интереси;
9. Проекти за нормативни актове.

Екипът на ПДИ имаше за задача и да оцени актуалността на публикуваната информация.

Проучването включваше подаването на електронно заявление. Въпросът бе - какъв е бюджетът за изпълнението на задълженията по чл. 15а, т.е. за онлайн публикуването и за обучението на служители за това, ако е предвиден такъв за 2010 г. Предполагаме, че този въпрос не би трябвало да затрудни ръководителите на административните структури или служителя по достъпа до информация, поради факта, че става въпрос за перо от бюджета, който трябва да е публичен.

РЕЗУЛТАТИ

Проучването показва, че от 511 институции на изпълнителната власт, официални страници имат 499, т.е. 97,65%. За да се види динамиката на изпълнение на задълженията, представяме резултатите от 2010 г. в сравнение с предишните години.

Графика 1. Присъствие в интернет



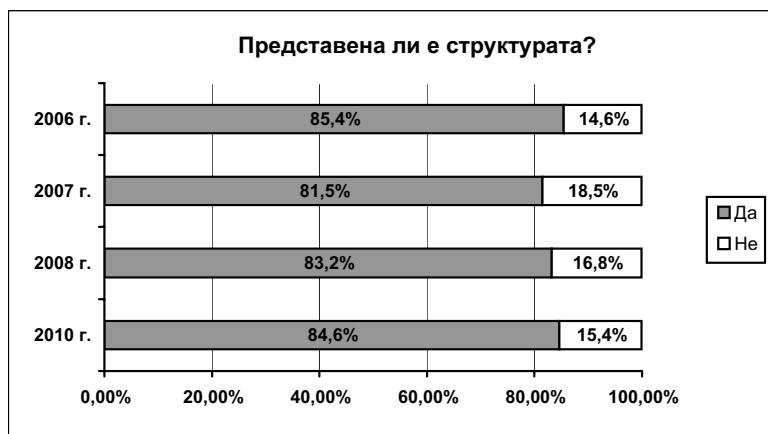
Задължителна за онлайн публикуване информация

1. Описанието на правомощията, организацията, функциите и отговорностите на административната структура, което трябва да бъде публикувано, намира практически израз в публикуването на нормативната база за правомощията и отговорностите на институцията, устройствените правилници за дейността ѝ, структурата/органограмата на органа на власт и функциите му. Ето резултатите от проучването, сравнени с три предшестващи години.

Графика 2. Описание на правомощията



Графика 3. Описание на организацията/структурата



Графика 4. Описание на функциите



2. Особено важни от категориите информация за активно публикуване са списъците/регистрите на актовете на органите на власт.

Тази категория е безспорна за активно публикуване в законите за достъп до информация, които отговарят на международните стандарти в тази област. Някои административни системи с дълга история на прилагането на това законодателство (Швеция) и по-новите закони за свободния достъп до информация въвеждат задължението за водене на регистър на документите на органите на власт. Такива са изискванията и на Регламент (ЕО) №1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 г. относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. В член 11 на Регламента се въвежда задължението за водене на такъв регистър и осигуряване на достъп до него по електронен път.⁷ Освен задължение за поддържане на списъците/регистрите на документите в много закони, включително и Регламент 1049/2001, са описани и изисквания за запис на документите в регистъра.⁸ Всеки документ в регистъра

⁷ http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf

⁸ Виж пак там член 11, м.2

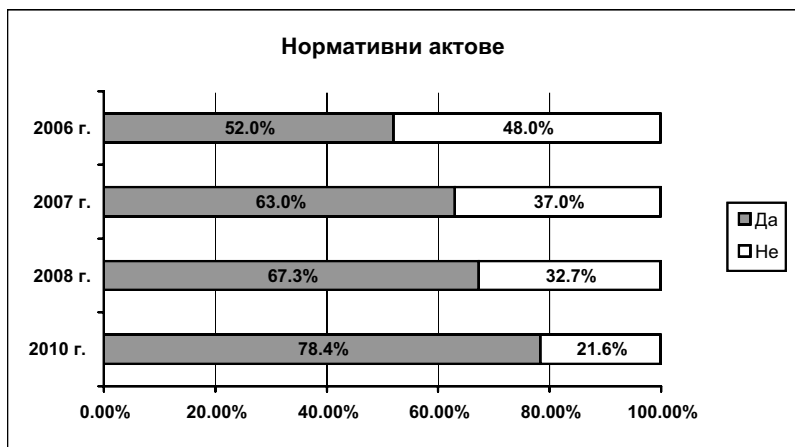
трябва да има референтен номер, описание на тематиката на документа и/или кратко описание на съдържанието на документа, както и датата, на която той е получен или изготвен и вписан в регистъра. Представянето на документа се изготвя по начин, който да не навреди на защитените интереси и права, изброени в член 4 на Регламентта. Обърнете внимание, че дори документите, които по нашата терминология са класифицирани, също би трябвало да бъдат в регистъра, освен ако самото им описание няма да навреди на защитени интереси, изброени в член 4 на Регламентта, в който са регламентирани подходите и изчерпателно изброени сферите на защитени интереси и права.

До приемането на измененията на ЗДОИ от декември 2008 година за органите на изпълнителната власт не беше съвсем ясно какво значи „списък на издадените актове в изпълнение на правомощията“ и поради тази причина публикуването беше преди всичко на нормативни актове. Измененията предложиха определение на „списъка на издадените актове“ като „структурирана съвкупност от всички издадени от съответния административен орган нормативни, общи и индивидуални административни актове“ (Допълнителна разпоредба §1, т. 3 от ЗДОИ, изменена - „Държавен вестник“, бр. 104 от 2008 г.). В закона няма подробности как да се структурира тази съвкупност, както и не се въвежда задължение за описание на актовете по дати или тематика. Трябва все пак да се отбележи, че според измененията в „Наредбата за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт“ от 2002 г. има изисквания какви данни трябва да се въвеждат относно индивидуалните административни актове, които са в партидите на Регистъра и се отнасят до регулаторните режими.

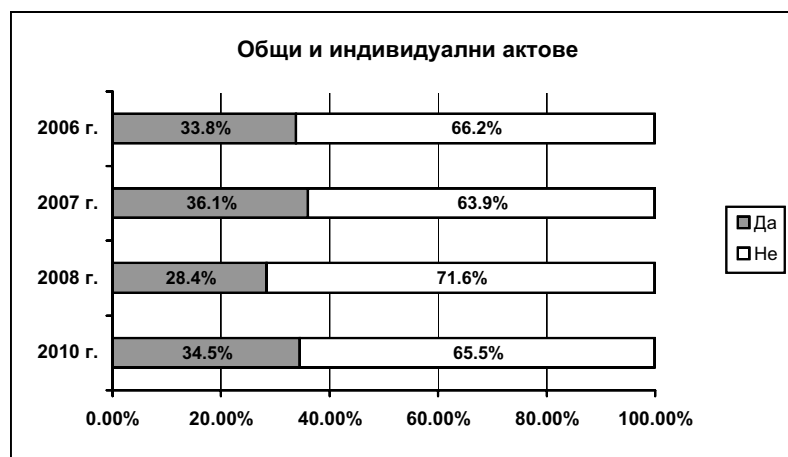
Какво е изпълнението на това задължение? За да отчетем особеностите на българската административна система за публикуване на нормативните актове, но не и за публикуване на индивидуалните административни актове, ние оценявахме и двете публикувания.

Традиционно нормативните актове се публикуват, ето защо и разликата в онлайн публикуването на нормативни и на други административни актове е значителна.

Графика 5. Списък на издадените нормативни актове

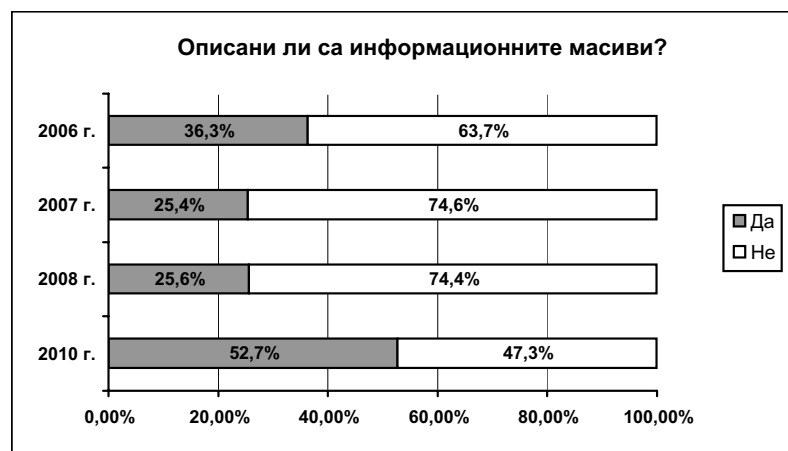


Графика 6. Списък на издадените общи и индивидуални актове



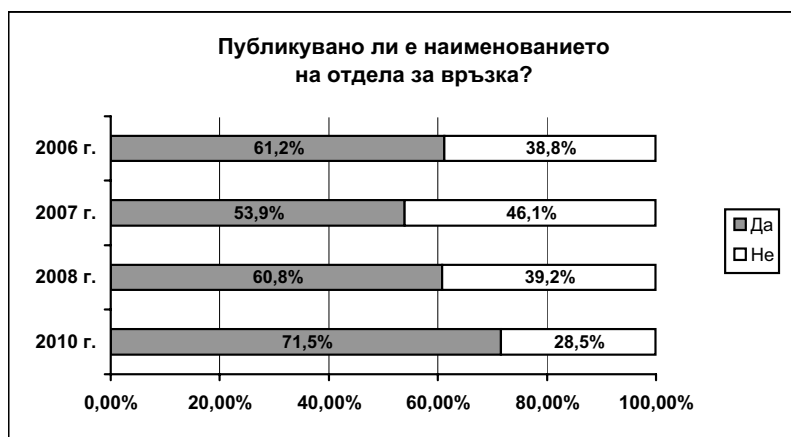
3. Описанието на информационните масиви и бази данни, които поддържа дадения орган на власт, също е важно условие за упражняването на правото на достъп до информация. Ето защо законодателят бе предвидил още при приемането на ЗДОИ задължение за активно публикуване на тази информация. През годините изпълнението на това задължение беше сред най-слабите. Резултатите от тази година показват значително повишение на изпълнението.

Графика 7. Описание на информационните масиви и бази данни

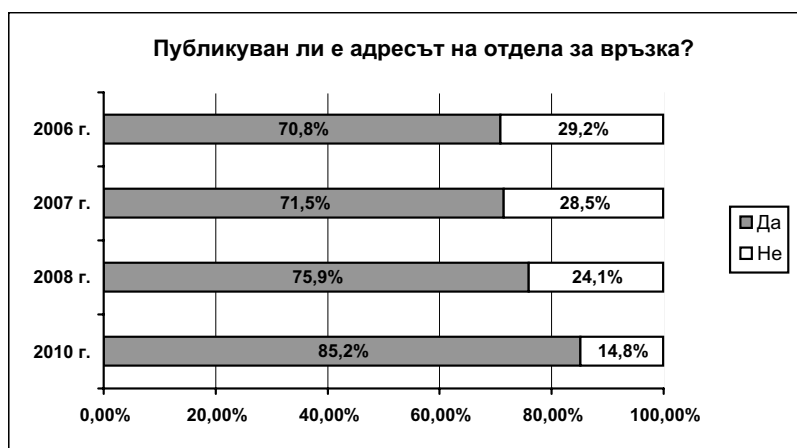


4. Друг важен елемент на активното публикуване и условие за упражняване на правото на достъп до информация е контактната информация за институцията - адресът, телефонът и работното време на звеното, което работи с гражданите. Оценявайки характера на тази информация, ние отбелязвахме като налична всяка информация за връзка с институцията. Сравнението отново е с проучванията от предшестващите години. Тази информация е най-лесна за публикуване, но изпълнението далеч не е 100%. В някои случаи е трудно да се открие дори името на кмета на общината или пък имейл за връзка, макар и страницата да е скоро направена и съдържа много информация, включително туристическа.

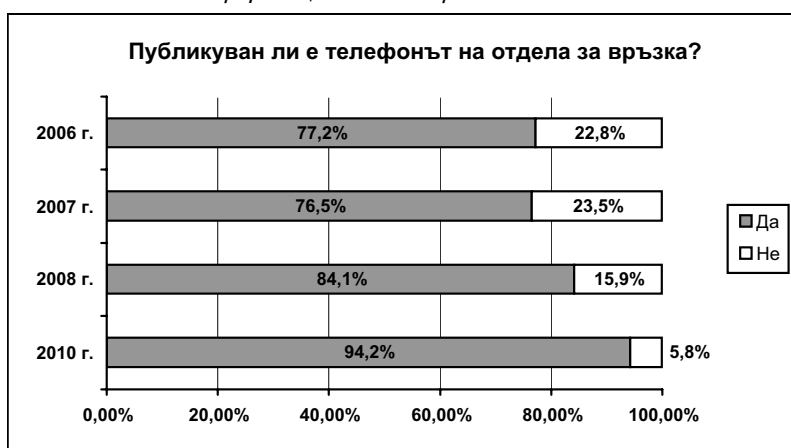
Графика 8. Контактна информация - наименование на звеното



Графика 9. Контактна информация - адрес на звеното



Графика 10. Контактна информация - телефон на звеното



Графика 11. Контактна информация - работно време на звеното



Секция „Достъп до информация“

Принципно ново задължение според измененията в закона от 2008 година, е създаването на секция „Достъп до информация“ на интернет страниците на институциите. Както вече бе отбелязано, съдържанието на тази секция бе ясно определено в ал. 2 на член 15а през 2008 г. Списъкът на задълженията е следният:

1. Наименованието, адресът, телефонът и работното време на звеното или служителя, отговарящ за приемане на заявления по закона;
2. Вътрешните правила в институцията за работа със заявленията;
3. Кратко описание на реда за достъп до публичните регистри, поддържани от дадената институция;
4. Годишният отчет за постъпилите заявления за достъп до информация, „който включва и данни за направените откази и причините за това.“ (чл. 15, ал. 2 от ЗДОИ).

Какво е изпълнението на тези задължения и направена ли е такава секция? Само с 15% са се увеличили органите на власт, които са изпълнили вече законното, а не пожелателно, задължение. 142 от 499 институции имат секция „Достъп до информация“.

Графика 12. Секция „Достъп до информация“ в интернет страниците



По отношение на съдържанието на тази секция резултатите са следните:

Преди всичко в секцията трябва да бъде посочена контактната информация със служителя или звеното, отговарящо за достъпа до информация, което е първото условие за успешно упражняване на правото. Такъв служител трябва да бъде определен - според изискванията на измененията и допълненията в ЗДОИ от 19.06.2007 година, „Държавен вестник“, бр. 49 - в шестмесечен срок, т.е. до края на 2007 година.

Графика 13. Служител/звено, определен по ЗДОИ



Графика 14. Телефон за връзка със служителя/звеното по ЗДОИ



Графика 15. E-mail адрес за връзка със служителя/звеното по ЗДОИ



Графика 16. Адрес за връзка със служителя/звеното по ЗДОИ



Графика 17. Работно време на служителя/звеното по ЗДОИ



Как да си обясним това толкова ниско изпълнение на законово задължение? Причините могат да бъдат различни - не е определен такъв служител, тя/той няма адрес или телефон, или че на това задължение на ръководителя на административната структура просто не е обърнато внимание.

В случая става въпрос за елементарна, но крайно необходима, информация, за да могат гражданите да упражнят своето право.

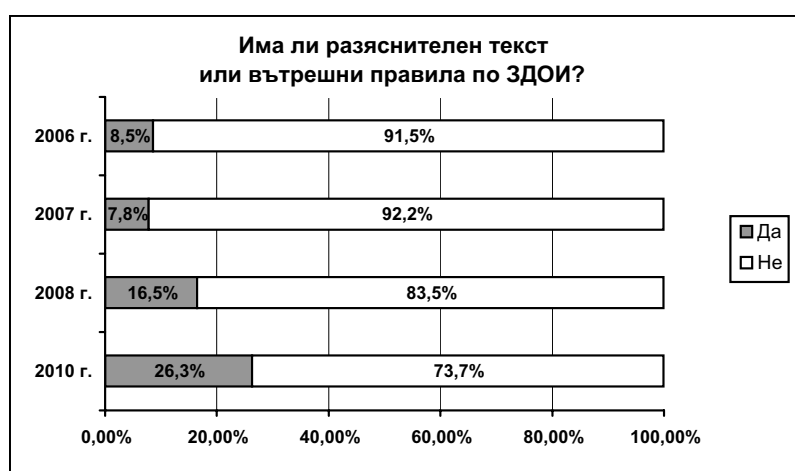
Следващият елемент от съдържанието на секция „Достъп до информация“ са вътрешните правила относно достъпа до обществена информация и реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от органите на власт.

Проучването показва, че само 131 от 499 институции са приели вътрешни правила. Някои нямат секция „Достъп до информация“ в своите интернет страници, но са приели и публикували тези вътрешни правила, в други случаи в секцията „Достъп до информация“ липсват правила за работа по ЗДОИ. Характерът на вътрешните правила също е различен. В някои случаи това е повторение на закона, без спецификация на особеностите на институцията, в други именно в тези правила е посоче-

на и контактната информация със служителите. Анализът на съществуващите вътрешни правила предстои да бъде направен от екипа на ПДИ.

Целта на тези вътрешни правила е да улесняват и служителите в дадена институция и търсещите информация, като създават ясен ред и отговорности за предоставянето на информация. Вътрешните правила би трябвало да уредят както управлението на информацията в институцията, включително отговорностите на служителите за публикуване в интернет страницата, така и правилата и отговорностите за нейното предоставяне при устни запитвания, писмени заявления и тяхната разновидност - електронните заявления. Вътрешният контрол за изпълнението на задълженията по закона също би следвало да е част от тези правила.

Графика 18. Вътрешни правила за работа по ЗДОИ



Секцията „Достъп до информация“ трябваше да съдържа и обяснителен текст за реда за достъп до публичните регистри, поддържани от дадената институция. Поради факта, че все още голяма част от публичните регистри не са достъпни в интернет, то кратко и информативно обяснение за реда на достъп би подпомогнало много търсещите информация от тях.

Проучването показва, че това е направено само в 71 от 499 институции. В повечето страници, в които тази информация е налична, тя представлява отделни публични регистри, но не и описание на всички регистри, поддържани от институцията.

Графика 19. Описание на публичните регистри, поддържани от институцията



Колкото до годишния отчет за постъпилите заявления за достъп до информация, „включващ и данни за направените откази и причините за това“⁹, който също трябва да бъде публикуван в секцията „Достъп до информация“, изпълнението на това задължение е крайно незадоволително. Само 23 от 499 институции на изпълнителната власт са направили това.

Графика 20. Годишен отчет за прилагане на ЗДОИ

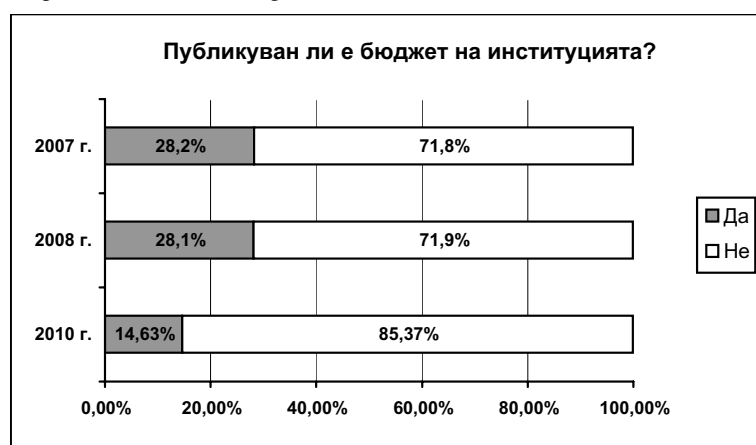


Други задължения за публикуване

ПДИ оцени и какво е изпълнението на други задължения за онлайн публикуване на информация, важна за гражданите. Интересувахе ни публикувани ли са бюджетът и отчетите - финансови и по дейности на органите на власт, има ли публикувани договори - концесионни и за обществени поръчки, декларации за имотно състояние и конфликт на интереси, проекти за нормативни актове и списъци на разсекретени документи в рамките на институцията.

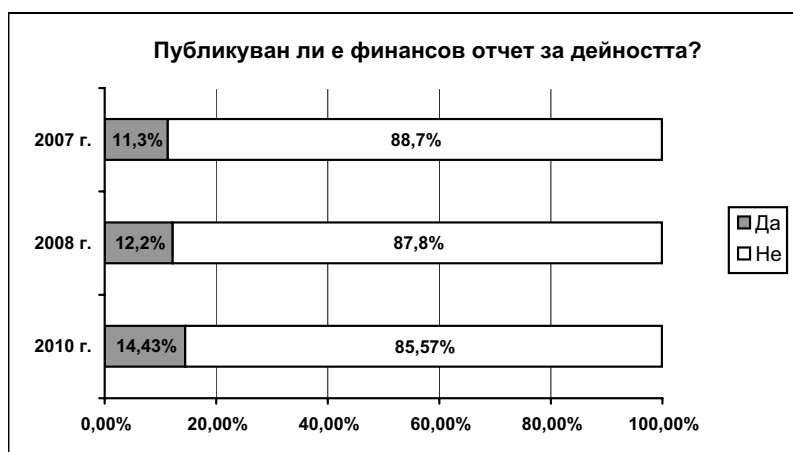
По отношение на тези публикации има дори понижаване на показателите, особено за бюджетите и отчетите на органите на власт, а също така на сключените от тях договори с външни изпълнители.

Графика 21. Бюджет на институцията



⁹ Чл. 15, ал. 2 от ЗДОИ.

Графика 22. Финансов отчет на институцията



Графика 23. Отчет за работата на институцията



Графика 24. Договори с външни изпълнители



Графика 25. Програми и стратегии за развитие



Както и през предишните години, сравнително добре са оповестени програмите и стратегиите за развитие. Непубликуването на бюджети и отчети затруднява изключително изграждането на собствено мнение за ефективността и реализма на програмите и стратегиите за развитие.

Електронните заявления

Втора година Програма Достъп до Информация подава електронни заявления за достъп до информация до институциите.

През 2009 година, когато бяха подадени заявления до 399 институции, резултатите бяха следните:

137 институции (34,3%) отговориха в законоустановения срок, т.е. в рамките на 14 дни. Двадесет и осем (7%) отговориха след срока. 234 (58,65%) изобщо не отговориха на заявленията, които бяха за достъп до информация задължителна за публикуване.

През 2010 година подадохме 500 заявления до органи на изпълнителната власт на централно, териториално и местно ниво.

В законоустановения срок отговориха 212 (41,49%). С просрочване отговориха 73 (14,29%). Т.е. 56% от органите на власт отговориха на подаденото заявление, от тях 47% по електронен път. Не отговориха по никакъв начин 215 (42%).

Освен статистиката за резултатите, отговорите по заявленията показаха и други интересни развития.

31 от институциите, създали ред по приемане и отговаряне на електронни заявления, изискват електронен подпис - правило, противоречащо на закона. Това очевидно се осъзнава от служителите, тъй като въпреки изискването, информацията ни бе изпратена.

Други, забравяйки духа на закона и неговите цели, са наблегнали на процедурата, но не за да улеснят заявителя и себе си, а за да препятстват предоставянето на исканата информация. Особено се отличи Община Разград, която покани заявителите

ля да посети Фронт офиса като представи доказателство за платена сума от 2,16 лв. с ДДС. Решението на кмета е на три страници и бе изпратено по пощата, макар общината да има добре поддържана страница. В него подробно се обяснява защо отговорът на заявлението не би могъл да бъде изпратен на посочената електронна поща, тъй като това е „мястото“ за получаване на информацията, посочено от заявителя, а според закона това място се определя от органа. Освен това „никаква част от тази административна услуга не следва да се предоставя по електронен път“, тъй като Община Разград „няма техническа възможност“ за извършване на електронна административна услуга.

Нека припомним, че времето, което е отделено, за да се състави това и други подобни решения, също струва пари, но на данъкоплатците. Процедурата на закона не може да бъде самоцел. Тя служи за по-ефективно изпълнение на целта на закона. Формалностите не бива да превишават необходимото за разглеждането на заявлението.¹⁰

В практиката на много страни с действащи закони за достъп до информация изпращането на исканата информация по електронен път е бесплатно (особено когато тя е в малък обем), получаването ѝ на хартиен носител - също. Рационалната администрация отчита приходите и разходите при извършване на услугата. Ето редът на получаване на достъп в институциите на ЕС според член 10, т. 1 и т. 2 на Регламент 1049/2001 г. Заявителят получава достъп до документите или на място, или електронно копие, според неговото предпочитание. „При консултация на място или когато броят на копията не надхвърля 20 страници формат А4, както и при директния достъп в електронен формат или в регистър, е задължително **достъпът да е безплатен.**“¹¹

Нека припомним, че България е член и на Съвета на Европа и на Европейския съюз и би трябвало да следва стандартите и ценностите на откритото управление.

Информацията ни беше предоставена от 235 институции, до които подадохме заявления, по начин, посочен в заявлението. Това е 47% от всички. Ако сравним тези резултати с 35% отговорили през 2009 година, смятаме, че все пак основания за оптимизъм има.

¹⁰ Виж Конвенция на Съвета на Европа за достъпа до официални документи - чл. 4, http://www.aip-bg.org/pdf/conv_access_bg.pdf

¹¹ http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf

ПРАВНИ СЪВЕТИ И КОНСУЛТАЦИИ

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

Предоставянето на правна помощ е сред приоритетите на ПДИ. Тази година част от доклада ни е посветена на представяне на случаите, в които към нас за консултация са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации, срещнали трудности при упражняване на правото си на достъп до информация. В някои от тях ПДИ оказва помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, като правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп. В други случаи помогнахме след отказ на информация.

Видове правна помощ

През 2009 г. ПДИ работи в следните направления:

- Устни консултации по постъпващите случаи - по телефона или в офиса.
- Писмени консултации в две категории:
 - коментари на случаите, постъпили от координаторите на ПДИ - 114;
 - консултации на случаите, постъпили по електронна поща - 122.
- Съществена част от правната помощ на ПДИ е изготвяне на жалби до съда и представителство по дела на заявителите, потърсили помощ от организацията.

Брой на случаите

Случаите с предоставена правна помощ са 327¹². В зависимост от характера и правната им квалификация, ги обособяваме в три групи:

- повечето случаи отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ - 237;
- следващата група случаи са свързани с нарушения на правото на защита на личните данни, регламентирано от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) - 53;
- по-рядко сме консултирали случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - 25 и др.

¹² Броят на консултациите по постъпилите случаи е 471, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от 1 консултации.

От кои институции се търси информация

Доминират централните органи на изпълнителната власт - 143 случая. 58 пъти информация е търсена от органите на местно самоуправление, 25 - от законодателната власт. По-рядко консултациите касаят търсене на информация от публичноправни организации - 21 случая, от органите на съдебната власт - 15, от териториални органи на изпълнителната власт - 16 случая и др.

Най-чести основания за отказ

Най-много са мълчаливите откази - 39. От отказите по същество преобладават защитата на лични данни - 19, търговска тайна - 8, и засягане интересите на трето лице - 11. Последните са намалели в сравнение с предходната година, когато бе отказана информация в 25 случая. Основанието служебна тайна е посочено в 8 случая, толкова са и отказите, основани на разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ и т.н.

Кой търси информация

През 2009 г. за консултации са се обръщали предимно граждани, журналисти и НПО. Най-често помощ търсят журналисти и координатори на ПДИ от централни и местни медии - 126 случая, в 137 случая консултации са предоставени на граждани. 44 случая са постъпили от неправителствени организации. Към нас се обръщаха за консултации и служители от администрацията, срещащи трудности по прилагането на ЗДОИ.

Особености на случаите

Увеличават се случаите за правен съвет. От 235 през 2008 година те са нараснали на 327. Растат и случаите, свързани с правото на достъп до информация - от 151 през 2008 г. на 237 през 2009 г. Увеличават се журналистите, обръщащи се за правен съвет и консултации. През 2008 г. те са 38, а през 2009 г. - 126. Увеличават се и случаите на граждани - от 71 (2008 г.) на 137 (2009 г.).

Все повече граждани, неправителствени организации и журналисти търсят помощта от ПДИ чрез електронна поща. Писмените консултации по e-mail за 2009 г. са 122, докато през 2008 г. броят им е 75.

В последно време нарастват мълчаливите откази. Това е характерно и за 2009 г. Зачестяват и случаите, в които информацията се предоставя едва след подаване на жалба срещу мълчаливия отказ.

Намаляват отказите, основани на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация. Двойно по-малкият брой такива откази за 2009 г. вероятно се дължи на изменението на ЗДОИ от декември 2008 г., благодарение на което бе затруднена практиката по неоснователно позоваване на защитата на третите лица.

КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ

Информация за актуални обществени събития

Граждански протести пред Парламента

В началото на годината пред сградата на Народното събрание имаше демонстрации. Ползвайки социалните мрежи, граждани организираха протести срещу начина на управление на страната. Датите на протестите и планирането им бяха предварително известни, тъй като комуникацията между бъдещите участници се случваше в реално време онлайн и органите, грижещи се за обществения ред и сигурност, също бяха в течение. В дните на протестните действия участниците щателно се проверяваха и бяха допускани до мястото на протеста след записване на личните им данни, което разпали обществен дебат. Дни след протеста, гражданинът Вилям Попов подаде писмено заявление за достъп до няколко категории информация, свързана с действията на МВР пред Народното събрание на 14, 15 и 16 януари 2009 г. Сред поисканите данни бяха брой на гражданите, участвали в протестите по дни (по данни и оценки на МВР); брой участвали от МВР - полицаи, жангармеристи, полицейски кучета, други специални части (ако е имало такива); финансови разходи по организацията и изпълнението от МВР на охраната - обща сума и разбивки по пера, предварителните оценки на риска, изработени от експерти по повод осигуряване на охраната и обществения ред на предстоящите граждански протестни митинги пред Народното събрание и т. н. Желанието на Попов да получи информация се породило, докато наблюдавал преките репортажи пред Народното събрание и след като сравнил видяното с разказите на гл. комисар на МВР Павлин Димитров как министерството анализираше предварително оценката на риска и съобразно анализите, полицията организираше собствените си действия. По случая бе предоставен частичен достъп до информация, от която гражданинът направи своите заключения. Основното от тях: благодарение на погрешната предварителна оценка на очакваната ситуация пред Народното събрание, МВР е хвърлило ненужно и неоправдано големи сили и средства за охрана на протестите.

Избори за Народно събрание и европейски парламент

През лятото на 2009 г. се проведеха редовни парламентарни избори и избори за европейски парламент. Към ПДИ бяха отправени въпроси, свързани както с достъпната информация за кандидатите за народни представители, така и с провеждането на изборния ден. Основната група, потърсила помощта на ПДИ, бяха журналисти от централни и местни медии, а най-често задаваните въпроси бяха:

- каква информация за финансирането на партиите е достъпна и къде може да се намери;
- как, пред кого и в какви срокове става отчитането на финансирането на политическите партии;

- как и къде може да се получи информация за доходите и имуществата на кандидатите за народни представители;
- как и къде може да се получи информация за декларациите за конфликт на интереси на кандидатите за народни представители.

За основните данни, представляващи интерес за журналисти и граждани в навечерието на изборите, са регламентирани относително лесно достъпни източници на информация. Това са интернет страниците на Сметната палата, Народното събрание, Централната изборителна комисия и съхраняваните от различни институции публични регистри.

Постъпилите случаи, свързани с изборите, поставиха и други важни въпроси като има ли минимален европейски стандарт, гарантиращ свободата на информация по време на избори. Повод бе недопускането на журналисти в изборните помещения от секционните изборителни комисии в област Монтана. За това сигнализира координаторът на ПДИ Любомир Йорданов с опасения, че при множеството сигнали за купуване на гласове, подобни ограничения на свободата на информация ще спомогнат за увеличаване на нарушенията. Случаят бе коментиран в бюлетина на ПДИ¹³. Там посочихме, че в допълнителния протокол към Европейската конвенция за правата на човека съществува специална разпоредба за свобода на информация по време на избори. В нея изрично се казва, че страните по Конвенцията се задължават да провеждат свободни избори през разумни периоди с тайно гласуване и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избирането на законодателното тяло. Прозрачността на изборите се гарантира именно с присъствието на застъпници, наблюдатели и медии и по време на изборите, и при отчитане на гласуването.

Епидемията от грип А /H1N1

През есента на 2009 година бе обявена епидемия от грип А /H1N1/. Екипът на ПДИ бе попитан какви са задълженията на институциите активно да предоставят информация в подобни ситуации и достатъчни ли са предприетите мерки за информиране на гражданите в конкретната ситуация. Трябва да отбележим, че повечето регионални инспекции за опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ) предприеха адекватни мерки за разпространяването на важна за гражданите информация за ограничаване заболяванията от новия грип А /H1N1/. В някои области бяха изготвени и разпространени писма до училищата и предприятията за запознаване с епидемичната обстановка и препоръки за действие; образователни материали за населението по въпросите на грипа; организиран бе обмен на информация, свързана с регистрацията на заболявания.

Информация за околната среда

Значителна част от постъпилите случаи визираха затруднения при получаване на информация, свързана с околната среда. За консултации най-често се обръщаха не-

¹³ <http://www.aip-bg.org/bulletin/66/02.htm>

правителствени организации и граждани, работещи в областта на опазване на околната среда. Противно на очакваната по-голяма откритост на институциите, създаващи и съхраняващи подобна информация, те или не отговарят по заявления за достъп до информация или отказват информация, която би следвало да е публична. В един от случаите неправителствената организация „Зелени Балкани“ поиска със заявление от Директора на Регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) - Хасково, издаденото от него решение за преценка необходимостта от извършване на Оценка на въздействието на околната среда (ОВОС). Оценката касаше инвестиционно предложение за изграждане на ветрогенераторен парк „Свиленград“ в землищата на селата Михалуч и Щит, община Свиленград, постъпило в РИОСВ от „Каблешково енерджи“ ЕООД. Независимо че съгласно Закона за опазване на околната среда решенията за преценка необходимостта от ОВОС задължително се обявяват публично, отговор не бе предоставен. Затова и с помощта на ПДИ мълчаливият отказ на РИОСВ бе обжалван като незаконосъобразен.

През лятото на 2009 г. Христомир Иванов подаде заявление до кмета на с. Ветрино, с което поиска информация, свързана с инвестиция (включваща изкопни работи и полагане на тръби) за прокопаване на канал, преминаващ през селото и водещ до язовира. Иванов имаше опасения, че липсва одобрен инвестиционен проект, че инвеститорът няма разрешителни за водоползване и водовземане и т.н. Със заповед на кмета поисканата информация бе отказана с мотив, че съставлява служебна обществена информация с ограничен достъп, защото съдържа мнения, позиции и действия във връзка с предстоящи преговори, водени от Община Ветрино, както и сведения, свързани с тях, и е в процес на подготовка от администрацията на общината (чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ). Срещу този отказ също подготвихме жалба. В нея посочихме, че разпоредбата на чл. 13 от ЗДОИ е неприложима в случая, тъй като преобладаващата част от информацията е свързана с околната среда и следва да се приложи Законът за опазване на околната среда, в който подобно ограничение за предоставяне на информация липсва.

Сред постъпилите случаи се откроява заявлението за достъп до информация на Николай Веселинов до министъра на околната среда и водите. С него той иска подробна информация, свързана с публикация в интернет страницата на министерството със заглавие „Инспекторатът на МОСВ констатира сериозни закононарушения при воденето и подписването на документите в РИОСВ - София“. С решение на главния секретар на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) информацията бе отказана, тъй като представлява служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, свързана е с оперативна подготовка на актове и понеже няма самостоятелно значение, налице е основание за отказ по силата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. С помощта на ПДИ бе подадена жалба срещу отказа. След парламентарните избори, новото ръководство на МОСВ преразгледа решението и постанови ново, с което на Веселинов бе предоставена поисканата информация. А образуваното от Административен съд - София град, дело бе прекратено, като министерството бе осъдено да плати направените от гражданина разноски.

ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

Личните данни и полицейската регистрация

Протестите в началото на 2009 година породиха въпроси, свързани и със защитата на личните данни, тъй като се оказа, че полицейските служители са снемали и записвали самоличността на участници в митингите. Потърпевши граждани попитаха ПДИ имат ли право полицейските органи да записват данните на участниците в протестите; води ли се за тях т. нар. „полицейска регистрация“ и какво представлява тя; правомерно ли е обработването на лични данни от органите на министерството в случаите на полицейска регистрация. Нашите консултации бяха основани на анализ на разпоредбите на Наредба за реда за извършване на полицейска регистрация, издадена от МВР, в сила от 29.01.2004 г. Според нея органите на полицията имат право да извършват регистрация само при данни за умишлено престъпление. В описания случай бе налице нарушение на Закона за защита на личните данни от полицейските органи.

Личните данни в социалните мрежи

ПДИ бе потърсена за коментар на един от първите български случаи за кражба на самоличност в социална мрежа. През септември 21-годишна майка от Пловдив подава сигнал в полицията, че измамници използват снимката на едногодишния ѝ син в интернет, като обявяват, че е болен и се набират средства за лечението му. Въпросите към нас - основно от журналисти - бяха свързани с правото на защита на личните данни и личен живот на гражданите в интернет и в социалните мрежи като Facebook, LinkedIn, Netlog и т.н. В консултацията посочихме, че Законът за защита на личните данни не ни защитава в случаите, когато сами сме публикували факти и сведения за личния ни живот (чл. 5, ал. 1, т. 5). Гражданите следва да знаят, че отговорността да бранят личните си данни в социалните мрежи е до голяма степен тяхна. Развитието на информационното общество изисква нов тип култура и навици, като всеки трябва да внимава къде и какво публикува в интернет пространството. Веднъж качени и публикувани, един материал или снимка престават да бъдат лични и всеки може да ги използва. Публикуването на лична информация може да има сериозни последици за личния и професионален живот на гражданите.

Личните данни в декларациите за конфликт на интереси

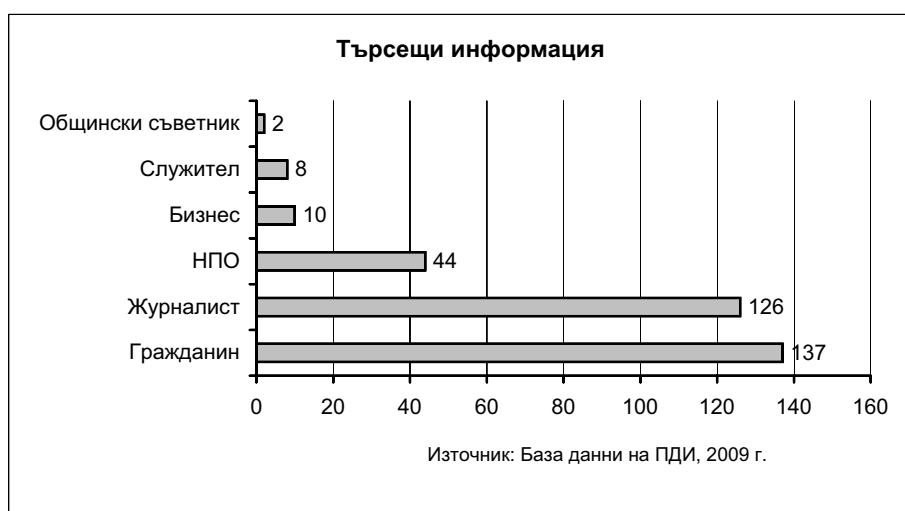
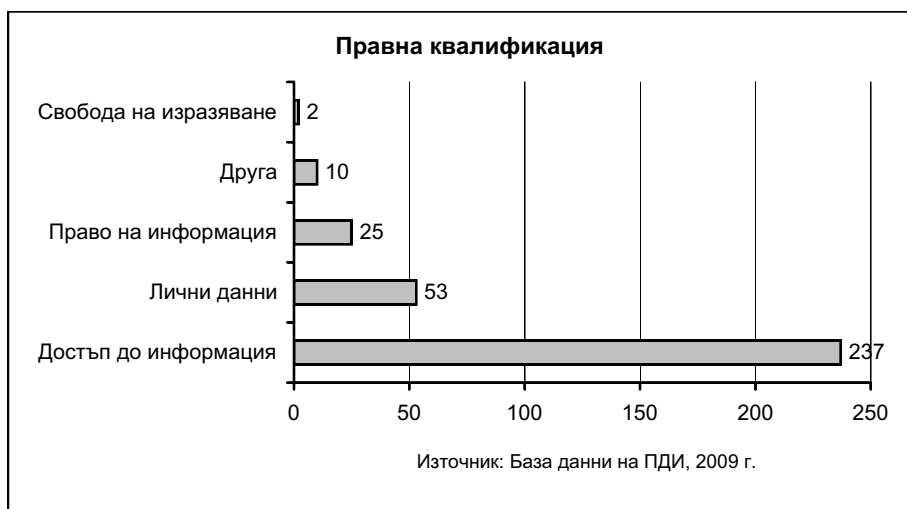
От началото на 2009 г. влезе в сила Законът за предотвратяване и разкриване конфликт на интереси (ЗПРКИ - обнародван в „Държавен вестник“, бр. 94 от 31.10.2008 г.), който определи правила за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности. Съгласно разпоредбата на чл. 12 тези лица са задължени да подават няколко изрично посочени декларации: *декларация за несъвместимост, декларация за частни интереси, декларация за настъпила промяна в обстоятелствата и декларация за частен интерес по конкретен повод*. Декларациите са достъпни за всеки, поискал справка в тях според разпоредбата на чл. 17, ал. 2, съгласно която те се обявяват на интернет страниците на компетентни

те институции при спазване на Закона за защита на личните данни. Тази разпоредба пороги множество неясноти по прилагането на закона и съответно запитвания към ПДИ, най-вече от служители в различни институции. Сред най-често задаваните въпроси бяха коя част от информацията, предоставяна с декларациите по чл. 12 от ЗПРКИ, е защитена информация по смисъла на Закона за защита на личните данни; коя от декларираната информация може да бъде публикувана, без да се нарушават разпоредбите на Закона за защита на личните данни; могат ли да се предоставят копия от декларациите по заявления за достъп до информация при спазване разпоредбите на ЗЗД и гр. Същевременно Комисията за защита на личните данни бе неколккратно сезирана с искания за становище по прилагане на въпросната разпоредба и се произнесе с две идентични становища по темата. В тях се посочваше, че всяка информация, отразена в декларациите по чл. 12, ал. 1 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси, би могла да представлява лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни. Ето защо обявяването на лични данни от декларациите следва да става след изричното писмено съгласие на декларатора, оформено в отделен текст към същата декларация. По този начин - при наличие на съгласието на физическото лице за обработване на личните му данни чрез разпространение в интернет пространството - в най-голяма степен ще бъдат защитени правата на съответното лице, посочва Комисията.

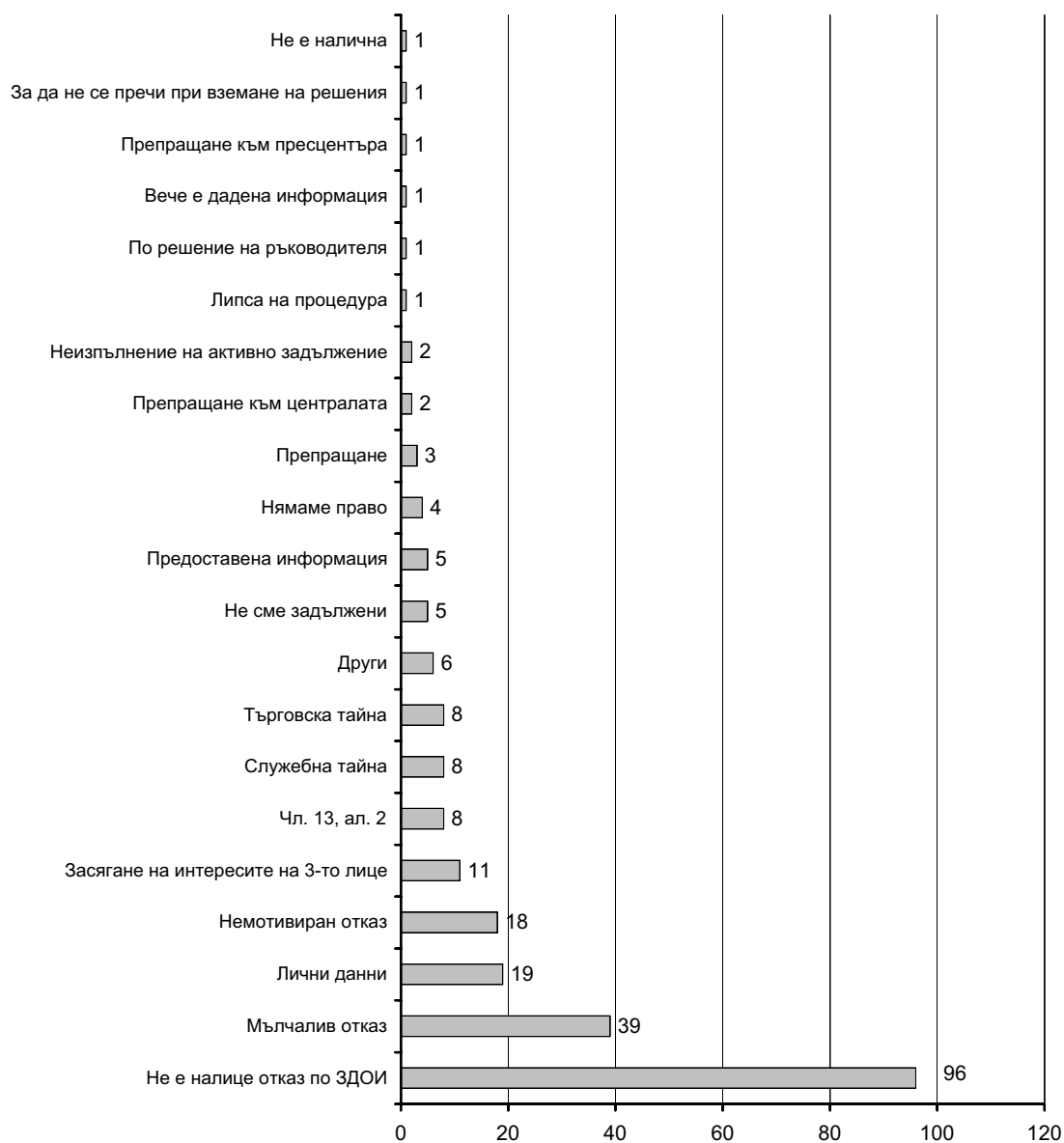
ПДИ не приема такова тълкуване, защото противоречи на разума на закона. Установеното с чл.17, ал. 2 от ЗПРКИ задължение за обявяване на декларациите няма как да означава друго, освен публикуване на декларираните обстоятелства. Не следва да се публикуват допълнителни лични данни като напр. ЕГН.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СПРАВКА ОТ БАЗАТА ДАННИ



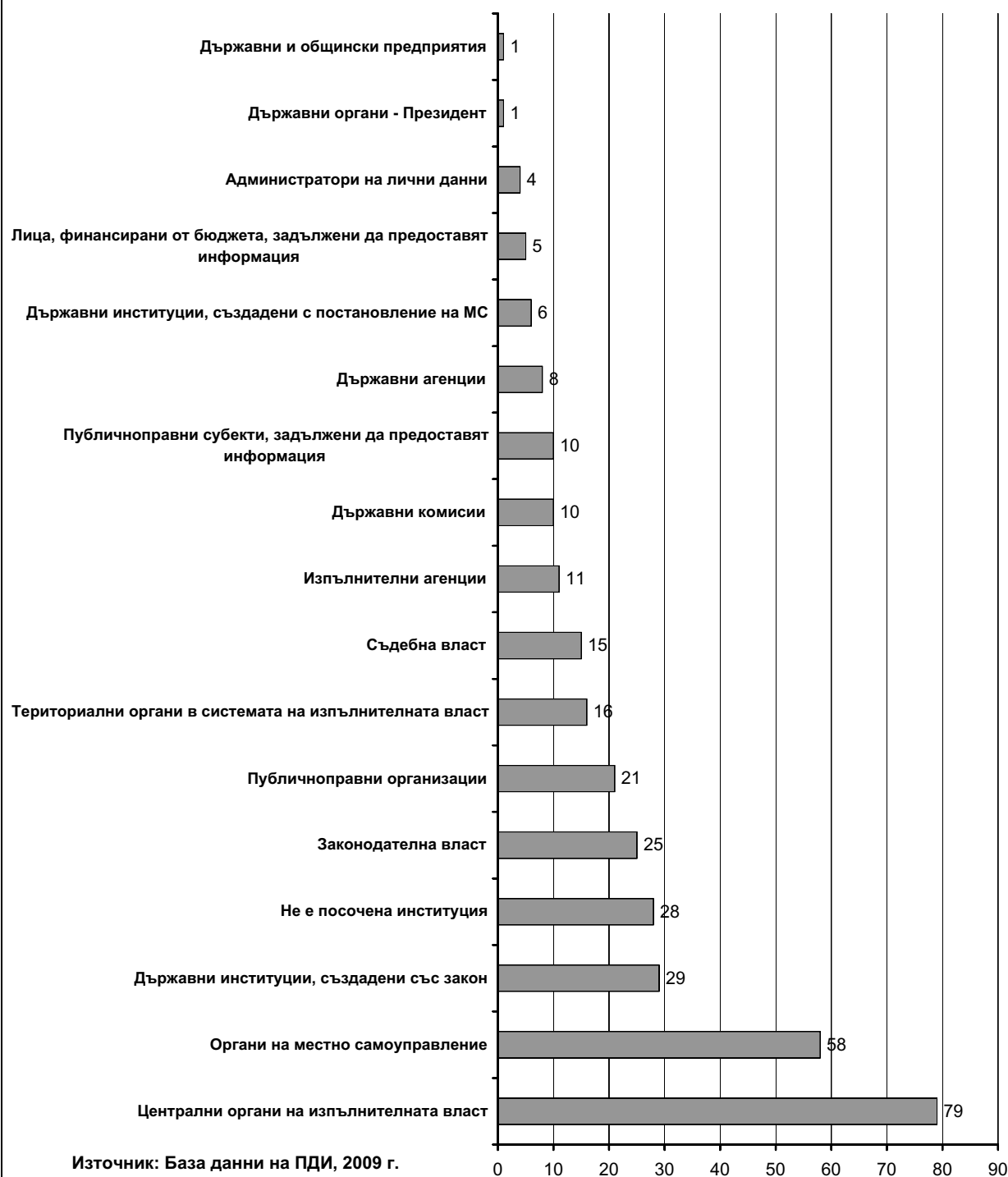
Основания, на които е отказвана информация



Източник: База данни на ПДИ, 2009 г.

Данните се отнасят за общия брой постъпили случаи, свързани с достъп до информация

Институции, от които е търсена информация



СЪДЕБНИ ДЕЛА

Съществена част от работата на юридическия екип на ПДИ през 2009 г. бе изготвяне на жалби до съда и представителство по дела на заявители. От 45 жалби на граждани и организации 34 бяха пред първа съдебна инстанция (Върховен административен съд - 8, Административен съд - София град - 16, Административни съдилища в страната - 9, и Софийски окръжен съд - 1). Подготвихме 4 касационни жалби и в 7 случая - частна жалба срещу съдебно определение за прекратяване на дело за достъп до информация. От 34 първоинстанционни жалби 17 бяха срещу изрични откази за достъп до информация, толкова бяха жалбите срещу мълчалив отказ.

В 43 случая ПДИ осигури представителство по дела срещу откази на информация. Правният екип изготви и 19 писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията. Бяха постановени и редица съдебни решения, свързани с тълкуването и прилагането на ограниченията на правото на достъп до информация, както и с въведените в края на 2008 г. в ЗДОИ принцип на „нагледяващ обществен интерес“.

МЪЛЧАЛИВИ ОТКАЗИ

17-те жалби срещу мълчаливи откази показват, че за една година положението се е влошило - през 2008 г. те бяха 8. Въпреки това, съдебната практика в посока отмяната на такива откази е трайна. Според нея единствената призната от ЗДОИ възможност за процедуране на задължен субект при получаване на редовно заявление за достъп до информация е да постанови мотивирано решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп, като писмено уведоми заявителя за решението си. С този мотив няколко пъти през 2009 г. и Административен съд - София град (АССГ), и Върховният административен съд (ВАС) отмениха мълчаливи откази по заявления за достъп до информация.

Това се случи по делото¹⁴ на Ивайло Хлебаров срещу мълчалив отказ на Кмета на Столична община. Със заявлението бе поискано копие от договора за „Прегнпроектно проучване“ и съпътстващите го документи за проект „Управление на битовите отпадания на Столична община“ за финансиране от фондовете на ЕС, сключен на 24 октомври 2007 г. между общината и консорциум от три фирми. Мълчалив отказ бе отменен от АССГ и по делото¹⁵ по жалба на сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско-Карпатска програма България“ срещу мълчалив отказ на Държавно горско стопанство - София. Със заявлението бе поискана информация заплатила ли е фирмата „Витоша ски“ АД такси за ползване на земи в района на туристически център „Алеко“ в Природен парк „Витоша“ за 2008 г. и за кои месеци. Погребно бе развитието и по делото¹⁶ на Световния фонд за дивата природа срещу мълчалив отказ на председателя на Държавната агенция за младежта и спорта за

¹⁴ Решение от 8 юни 2009 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав, по административно дело №1003/2008 г.

¹⁵ Решение № 40 от 26 май 2009 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав, по административно дело № 179/2009 г.

¹⁶ Решение от 25 май 2009 г. на АССГ, Първо отделение, 2 състав, по административно дело №1778/2009 г.

достъп до списъка на юридическите лица, включително спортни федерации, получили финансова помощ от Държавната агенция за младежта и спорта за периода 1 януари 2007 г. - 1 януари 2009 г. С мотив, че липсата на произнасяне по заявление за достъп до информация от задължен по ЗДОИ субект представлява недопустимо от правото поведение, състав на АССГ отмени и мълчалив отказ на областния управител на София по заявление на гражданина Николай Веселинов, който бе поискал информация за възложените от областния управител устройствени схеми, общи и подробни устройствени планове за територията на Столична община в периода 2005 - 2009 г. В съдебното решение¹⁷ бе посочено, че исканата информация е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй като дава възможност на гражданите да си съставят мнение за дейността на областния управител при упражняване на правомощията му при издаване на актове по Закона за устройство на територията, както и за провежданата от него гържавна политика за устройство на територията. Състав на АССГ отмени и мълчалив отказ на председателя на Народното събрание по дело¹⁸ на журналиста от в. „Капитал“ Росен Босев. Със заявлението си той поиска да му бъдат предоставени имената на лицата, консултирали изготвянето на два законопроекта (за изменение на Закона за министерство на вътрешните работи и за приемане на Закон за резерва на силите от системата на националната сигурност на РБ) и полученото от тях възнаграждение. До извода, че мълчаливият отказ е винаги незаконосъобразен стигна за пореден път и тричленен състав на ВАС при отмяната на мълчалив отказ на министъра на здравеопазването по дело¹⁹, заведено от председателя на фондация „Надежда срещу СПИН“ Милен Чавров. В заявлението си Чавров бе поискал информация, свързана с приключила външна оценка на дейността на неправителствени организации, подполучатели на финансиране по Програма „Превенция и контрол на ХИВ/СПИН“. Подобни бяха мотивите и на петчленен състав на ВАС по дело²⁰ на Пламен Борисов от Монтана срещу мълчалив отказ на министъра на вътрешните работи. Със заявлението си той бе поискал копие на хартиен носител от документите, въз основа на които са проведени конкретно посочени полицейски действия спрямо него като учител и председател на Общинския координационен съвет на Синдиката на българските учители в Община Якимово. В същия смисъл се произнесе и състав на ВАС, като касационна инстанция по дело²¹ срещу мълчалив отказ на Столична община да предостави информация за отпуските и командировките на председателя на Столичен общински съвет.

¹⁷ Решение № 74 от 2 ноември 2009 г. на АССГ, Второ отделение, 26 състав, по административно дело № 4852/2009 г.

¹⁸ Решение от 8 януари 2010 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав, по административно дело № 1584/2009 г.

¹⁹ Решение № 15581 от 17 декември 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 6496/2009 г.

²⁰ Решение № 11326 от 5 октомври 2009 г. на ВАС, Петчленен състав, по административно дело № 7060/2009 г.

²¹ Решение № 3532 от 17 март 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 5863/2008 г.

ПОДГОТВИТЕЛНИ ДОКУМЕНТИ

Положителна практика се натрупа и за достъп до информация, свързана с околната среда. На два пъти съдът се произнесе по отказ на задължен субект да предостави такава информация на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, касаещ т. нар. „подготвителна информация с самостоятелно значение“. И по двете дела се стигна до отмяна на отказа, като съдът прие, че предпоставките за предоставяне на информация за околната среда следва винаги да бъдат преценявани по Закона за опазване на околната среда, който е специален спрямо ЗДОИ и не съдържа основание за отказ, идентично с това по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ.

До този извод стигна състав на АССГ по дело, образувано по жалба на Ивайло Хлебаров (член на екологично сдружение „За Земята“) срещу отказ на общината да предостави копие от документи, свързани с проект „Управление на битовите отпадъци на Столична община за финансиране от фондовете на ЕС“. Мотив на отказа: част от тръжни процедури и проектно предложение (т. нар. апликационна форма) за кандидатстване по Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013 г.“ с проект „Интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община“, които процедури още не са проведени. Според общината това е основание за отказ по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като исканите документи са подготвителни и нямат самостоятелно значение. В мотивите на съдебното решение²² обаче се посочва, че това безспорно е информация за околната среда и е следвало общината да прецени предпоставките за предоставяне на достъп по Закона за опазване на околната среда, вместо да се позовава на общата разпоредба от ЗДОИ, която е неприложима към случаите, когато се иска информация, свързана с околната среда. Същото тълкуване направи съда като втора инстанция и по делото на националното движение „Екогласност“ срещу отказа на Министерство на околната среда и водите да предостави достъп до Протокола от заседанието на Националния съвет по биологично разнообразие на 25 ноември 2007 г., когато с два гласа не бе включена буферната зона на Рила планина в НАТУРА 2000. В мотивите на решението²³ съдът отбелязва, че информацията действително е свързана с въпроси на околната среда и не може да бъде отказвана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Според магистратите първоинстанционният съд правилно е съобразил наличието на приложим специален закон уреждащ тези обществени отношения (Закон за опазване на околната среда), който отчита високия обществен интерес към подобен тип информация, а не е взел предвид при постановяване на обжалвания административен акт.

ИНТЕРЕСИТЕ НА ТРЕТО ЛИЦЕ

Значителна част от съдебните решения бяха по дела срещу отказ на задължени институции с мотив засягане интересите на трето лице. Заг това основание най-често се криеше „търговска тайна“ или „лични данни“, веднъж „адвокатска тайна“,

²² Решение от 10 август 2009 г. на АССГ, Второ отделение, 23-ти състав, по административно дело № 1648/2009 г.

²³ Решение № 8921 от 6 юли 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 15062/2008 г.

но нерядко отказите бяха мотивирани с факта, че поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва съгласието му за предоставянето ѝ (чл. 31 от ЗДОИ).

До извода, че конкретните суми, изплатени от Общински съвет Ловеч на местни и централни медии за публикация на наредби и обяви, не представляват търговска тайна и информацията следва да бъде предоставена при поискване, стигна състав на ВАС по делото на Цветан Тодоров - гл. редактор на в. „Народен глас“ срещу решението на Ловешки окръжен съд, отхвърлило жалбата му срещу отказ на председателя на Общинския съвет Ловеч. В мотивите на решението²⁴ магистратите отбелязват, че исканата информация се отнася до трети лица (съответните медии), но не засяга интересите им по начин, който да обоснове необходимост от изричното им съгласие - наличие на търговска, производствена тайна или друго законово защитено от публичен достъп обстоятелство. С идентични мотиви състав на ВАС отмени и отказ на Правителствена информационна служба (ПИС) да предостави информация за извършения през 2007 г. ремонт в кабинета на министър-председателя Сергей Станишев. Делото бе заведено през 2007 г. по жалба на Павлина Трифонова - журналист във в. „24 часа“, на която директорът на ПИС отказа информация за имената на участниците в процедурата за възлагане на обществена поръчка, цената на ремонта и на новите мебели (за всяка вещь). Отказът бе на основание засягане на интересите на трето лице и липса на съгласие за предоставяне на информацията, както и посочване, че същата представлява търговска тайна. Отказът на ПИС бе потвърден от тричленен състав на ВАС²⁵, но с решение²⁶ от март 2009 г. петчленен състав на ВАС, отмени решението на предходната инстанция, както и отказа на директора на ПИС. За пореден път бе отменен и отказ на правителството да предостави информация за договорите, сключени с „Майкрософт“ за ползване от държавната администрация на РБ на софтуерни продукти на компанията. Делото бе образувано по жалба на Росен Босев - журналист от в. „Капитал“, срещу отказ на ПИС, мотивиран със засягане интересите на трето лице (търговското дружество ЦАПК „Прогрес“) и изразено изрично несъгласие за предоставяне на информация. Състав на АССГ отмени отказа като незаконосъобразен и върна преписката на ПИС за ново произнасяне. В мотивите на решението²⁷ си съдът посочва, че е следвало ПИС да потърси съгласие за предоставяне на тази информация от „Майкрософт Корпорейшън“, а не от ЦАПК „Прогрес“, които са продавачи на гробно, съгласно представеното по делото Споразумение, подписано от министър Димитър Калчев и лично от Бил Гейтс за „Майкрософт“. В друго дело състав на ВАС потвърди като касационна инстанция, че информацията за договора между Държавната агенция по туризъм и частна фирма за изпълнение на щанд,

²⁴ Решение № 5121 от 16 април 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 7588/2008 г.

²⁵ Решение № 13417 от 8 декември 2008 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 10498/2007 г.

²⁶ Решение № 4273 от 31 март 2009 г. ВАС, Петчленен състав, по административно дело № 1205/2009 г.

²⁷ Решение от 20 март 2009 г. на АССГ, Първо отделение, 7 състав, по административно дело № 3971/2008 г.

с който България е представена на международната туристическа борса World travel market 2007 в Лондон е обществена. В мотивите на решението²⁸ съдебният състав отбелязва, че в хода на делото не са представени доказателства, обосноваващи, че предоставянето на търсената обществена информация, отнасяща се до трето лице, засяга интересите му по начин, който да обоснове необходимост от изричното му съгласие - наличие на търговска, производствена тайна или друго защитено от публичен достъп обстоятелство, както и че третото лице е отказало искания достъп до договора.

Да отбележим и делото, в което състав на АССГ стигна до извода, че Столична община не може да отказва на основание адвокатска тайна копие от Правния анализ на изпълнението и неизпълнението на концесионния договор между Столична община и „Софийска вода“ АД за експлоатация на столичната „ВиК“ система в периода 2000 - 2007 г. Информацията поиска Ганчо Хитров, председател на „Национален комитет за подобряване водоснабдяването на България“. В отказа на кмета бе посочено, че правният анализ е изготвен от адвокатско дружество и е обект на адвокатска тайна. В мотивите на решението²⁹ съдът отбелязва, че законодателната регламентация на понятието „адвокатска тайна“ дава основание да се приеме, че субект на нейното опазване е единствено лице, притежаващо качеството „адвокат“, каквото кметът на Столична община като задължен субект по ЗДОИ не притежава. Следователно, за кмета не е налице законово изискване за нейното опазване и той не може да се позовава на „адвокатска тайна“ при отказ на обществена информация.

В случай, че информацията засяга интересите на трето лице, но то е задължен субект по ЗДОИ, съгласието му за предоставянето ѝ не е необходимо. С този мотив състав на ВАС³⁰ потвърди решение на Административен съд - Варна, както и отмяната на отказ на кмета на Община Варна да предостави договора, сключен с Областната дирекция на МВР за охрана на обществения ред на територията на общината.

В друго дело състав на ВАС постанови, че данъчната и осигурителна информация не са изключени от приложното поле на ЗДОИ. Според мотивите на решението³¹, в случай, че получи искане да предостави такава информация, данъчният орган е длъжен да прецени дали самото лице, което информацията засяга, не е задължен по ЗДОИ субект, и дали не е налице хипотезата на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията. В случай, че нито една от тези предпоставки за предоставяне на информацията не е налице, данъчният орган следва да поиска съгласие от лицето, което касае поисканата информация по реда на чл. 31 от ЗДОИ, и едва след получаване на неговия отговор, да се произнесе по искането за достъп.

²⁸ Решение № 7095 от 1 юни 2006 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 9503/2008 г.

²⁹ Решение № 31 от 16 юни 2009 г. на АССГ, Второ отделение, 33 състав, по административно дело № 1884/2009 г.

³⁰ Решение № 15919 от 22 декември 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 5460/2009 г.

³¹ Решение № 2045 от 16 февруари 2010 г. на ВАС, Пето отделение, по административно дело № 9995/2009 г.

НАДДЕЛЯВАЩ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС

В едно от делата, водени с подкрепата на ПДИ, състав на АССГ изрично посочи наличие на надделяващ обществен интерес като основание за отмяна на отказ, мотивиран с липса на съгласие на трето засегнато лице. Информацията касаше документа, с който директорът на Националния институт за опазване на недвижимите културни ценности (НИОНКЦ) е съгласувал засаждане на 29 април 2009 г. от неправителствени организации на дърво от семейство Явори в градината към Националната художествена галерия, както и всички документи, с които в посочения от заявителя период (1 юни 2008 г. - 1 юни 2009 г.) НИОНКЦ е съгласувал или отказал искания за намеса в исторически градини в София, представляващи еднични или групови паметници. В мотивите на решението³² съдебният състав отбелязва, че с оглед характера на информацията и изрично установения в чл. 3 от Закона за културното наследство принцип на публичност и прозрачност при управлението на дейностите по опазване на културното наследство, е налице хипотезата на надделяващ обществен интерес, която задължава органът да предостави информацията, дори това да засяга права и интереси на трети лица. Отказът бе отменен, а директорът на преименувания на Национален институт за недвижимо културно наследство (НИНКН) - задължен да предостави поисканата информация.

КЛАСИФИЦИРАНА ИНФОРМАЦИЯ

В две дела съдът отмени откази на основание класифицирана информация, представляваща служебна тайна. Това се случи по делото на националното движение „Екогласност“ срещу отказ на председателя на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) да предостави достъп до приложенията към докладите за инцидента от 1 март 2006 г. в Пети блок на АЕЦ „Козлодуй“. Мотив на отказа: приложенията са служебна тайна. Състав на ВАС с решение³³ от ноември 2009 г., като касационна инстанция, потвърди решението³⁴ на АССГ, с което бе отменен отказа на председателя на АЯР и той бе задължен да предостави информацията. Доводите на първата съдебна инстанция бяха, че председателят на АЯР не изложил мотиви защо е приел, че поисканата информация подлежи на класифициране като служебна тайна. В друго дело състав на АССГ прие, че председателят на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) незаконосъобразно е отказал на заявителя Юрий Иванов достъп до информация, представляваща бизнес плана на „ВиК“ - Сливен, одобрен от ДКЕВР и действащ към момента на поискването. Отказът на председателя бе аргументиран с обстоятелството, че информацията е служебна тайна. В мотивите на решението³⁵ съдебният състав посочи, че не е достатъчно

³² Решение от 22 февруари 2010 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав, по административно дело № 5139/2009 г.

³³ Решение № 12942 от 3 ноември 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 15672/2008 г.

³⁴ Решение № 777 от 17 октомври 2008 г. на АССГ, Първо отделение, 15, състав по административно дело № 2898/2008 г.

³⁵ Решение № 71 от 18 януари 2010 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав, по административно дело № 5399/2009 г.

гадена информация да бъде преценена като служебна от органа, за да бъде обявена за такава. Тя следва да получи съответното ниво на класификация с гриф за сигурност, но от доказателствата по делото е видно, че исканата информация не е „за служебно ползване“.

ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪДЕБНИТЕ РЕШЕНИЯ

2009 година отбелязва напредък и в изпълнението на съдебните решения, отменящи отказ на информация. Така председателят на Общински съвет Ловеч изпълни решението³⁶ на ВАС от април 2009 г., с което бе отменен негов отказ и бе задължен да предостави информация за конкретните суми, изплатени от Общинския съвет на местни и централни медии за публикация на наредби и обяви. С писмо от 12 май 2009 г. председателят на Общинския съвет предостави на Цветан Тодоров - гл. редактор на в. „Народен глас“, справка за изразходваните от бюджета на Общинския съвет суми за публикации в местната и централната преса за периода 2004 - 2006 г. Подобно бе развитието и в делото на националното движение „Екогласност“ срещу отказа на Министерство на околната среда и водите да предостави достъп до Протокол от заседанието на Националния съвет по биологично разнообразие на 25 ноември 2007 г., когато с два гласа не бе включена буферната зона на Рила планина в НАТУРА 2000. След като с решение³⁷ от юли 2009 г. петчленен състав на ВАС потвърди решението на първата съдебна инстанция и отмяната на отказа, през август Министерство на околната среда и водите предостави на заявителя искания протокол. Позитивно бе и развитието в делото на Павлина Трифонова - журналист във в. „24 часа“, на която директорът на Правителствена информационна служба през 2007 г. отказа да предостави информация за извършения през лятото на същата година ремонт в кабинета на министър-председателя. Отказът на ПИС бе потвърден от тричленен състав на ВАС с решение³⁸ от 8 декември 2008 г., но с решение³⁹ от 31 март 2009 г. петчленен състав на ВАС отмени решението на преходната инстанция, както и отказа на директора на ПИС, и му върна преписката за ново произнасяне с указания по приложението и тълкуването на ЗДОИ. Тъй като ПИС не изпълни съдебното решение, наложи се подаване на заявление през юни 2009 г., с което институцията бе приканена отново да се произнесе. През юли ПИС предостави на заявителя информация под формата на справка.

В друг случай, след отмяна на отказ по заявление, отговорната институция публикува поисканата информация на интернет страницата си. С решение⁴⁰ от м. май 2009 г. АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Държавната агенция за

³⁶ Решение № 5121 от 16 април 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 7588/2008 г.

³⁷ Решение № 8921 от 6 юли 2009 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 15062/2008 г.

³⁸ Решение № 13417 от 8 декември 2008 г. на ВАС, Трето отделение, по административно дело № 10498/2007 г.

³⁹ Решение № 4273 от 31 март 2009 г. ВАС, Петчленен състав, по административно дело № 1205/2009 г.

⁴⁰ Решение от 25 май 2009 г. на АССГ, Първо отделение, 2 състав, по административно дело № 1778/2009 г.

младежта и спорта да предостави списъка на юридическите лица, включително спортни федерации, получили финансова помощ от Държавната агенция за младежта и спорта за периода 1 януари 2007 г. - 1 януари 2009 г. Делото бе по жалба на сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско-Карпатска програма България“. След постановяване на решението, през юни 2009 г. Държавната агенция за младежта и спорта публикува информацията на сайта си.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. В. „Народен глас“ срещу Общински съвет - Ловеч

I инстанция - административно дело № 23/2007 г. на Ловешки окръжен съд

II инстанция - административно дело № 7588/2008 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление

На 18 май 2007 г. Цветан Тодоров, гл. редактор на в. „Народен глас“, подава заявление до председателя на Общински съвет - Ловеч, с което иска да му бъде предоставен достъп до следната информация:

- Какви суми са изразходвани от бюджета на Община Ловеч за публикуване на наредби и обяви в местната и централната преса в периода 2004 - 2006 г.?
- Как са разпределени горните суми по съответните издания - в цифри?
- Кой и как определя в кои издания да се публикуват обявите? На какъв принцип се избират изданията?

Отказ

С решение от 1 юни 2007 г. председателят на Общинския съвет предоставя на заявителя информация, че общата сума, изразходвана от бюджета на Общинския съвет за периода 2004 - 2006 г. за публикации в централната и местна преса, е в размер на 853,00 лв. Отказва да предостави информация как са разпределени сумите по съответните издания, тъй като информацията би засегнала интересите на трети лица и без тяхното изрично съгласие тя не може да бъде дадена (чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ). Съобщава на заявителя, че общинската администрация публикува обяви в различни медии, като при избора им се съобразява с предлаганите ценови условия и от аудиторията, която покриват.

Жалба

Частичният отказ е обжалван пред Ловешки окръжен съд. В жалбата е посочено, че не е в интерес на администрацията да се укрива от обществото информация за разходването на публични средства. Бюджетът и неговото разходване, в това число що се отнася до общинските бюджети, е публичен. По силата на самия закон е направен баланс в превес на правото на гражданите на информация за харченето на публични средства. Посочено е и че съгласно практиката на ВАС, твърдението, че дадена информация засяга интересите на трето лице, не е достатъчно. Трябва да е налице конкретно ограничение - например свързано с търговска тайна.

Развитие пред I инстанция

След като делото е образувано в Ловешки окръжен съд, като заинтересовани страни са конституирани медиите (в. „Дума“ и в. „Ловеч прес“), получавали средства от общината за публикации на наредби и обяви. Делото е разгледано в открито съдебно заседание през март 2008 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 2 от 21 март 2008 г. състав на Ловешки окръжен съд отхвърля жалбата. В мотивите си съгът отбелязва, че по делото е установено, че Общинският съвет е поискал съгласието на в. „Дума“ и в. „Ловеч прес“ и те изрично, в писмен вид, са отказали да се предостави поисканата информация. Отбелязано е, че в подобни случаи чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ дава на административния орган правото на свободна преценка да откаже или да даде достъп, като не разкрива информацията, отнасяща се до тези лица. Тази преценка обаче е в сферата на оперативната самостоятелност на съответния орган и представлява само правна възможност, без да бъде задължение за него, поради което не подлежи на съдебен контрол. Мотивите на съда завършват с извода, че информацията каква сума е получил всеки вестник за публикации е търговска тайна.

Касационна жалба

Решението на Ловешки окръжен съд е обжалвано от Цветан Тодоров с помощта на ПДИ пред ВАС. В жалбата е посочено, че в конкретния случай не се иска разкриването на информация, засягаща правата на третото лице по смисъла на закона. Не се иска информация, която би засегнала търговска тайна, определена по реда и съобразно с разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията. Поискана е единствено информация за сумите, платени от Общинския съвет за публикации на наредби и обяви. Разходването на обществени средства следва да е в максимална степен прозрачно. За тази цел минимално дължимото е да се предостави информация за размера на разходването за дадена дейност средства. Ирелевантно в случая е писменото несъгласие на третите лица. Фактът на получаването на суми, и то от публична институция, сам по себе си не е обект на тайна. Ето защо не се касае за наличие на признато субективно право на третото лице да изрази несъгласие и това да послужи за основание за отказ. Следвало е задълженият по ЗДОИ субект сам да прецени, че не е налице основание за ограничение на правото на информация и да предостави достъп до същата. На последно място са изложени доводи, че по делото изобщо не е доказано, че тази информация представлява търговска тайна и че предоставянето ѝ би довело до нелоялна конкуренция.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 16 февруари 2009 г. За жалбоподателя са представени писмени бележки, в които е посочена създадена наскоро практика на ВАС по идентично дело срещу отказ на кмета на Община Разград. Според нея информацията за изплатени суми от община на местни средства за масова информация за публикации - решения, заповеди, обяви, покани, протоколи и други актове на общината - е обществена по смисъла на ЗДОИ и следва да бъде предоставена при поискване.

Решение II инстанция

С Решение № 5121 от 16 април 2009 г. състав на ВАС, Трето отделение, отменя решението на Ловешки окръжен съд, отменя отказа на Председателя на Общинския съвет и го задължава в 14-дневен срок от влизане в сила на решението да предостави достъп до търсената информация по т. 2 от заявлението. В мотивите си

съдът отбелязва, че в хода на делото не са представени каквито и да е доказателства, обосноваващи извод, че предоставянето на търсената от заявителя обществена информация, която се отнася до трети лица, засяга интересите им по начин, който да обоснове необходимост от изричното им съгласие - наличие на търговска, производствена тайна или друго законово защитено от публичен достъп обстоятелство. Намира за голословни констатациите на окръжния съд, че информацията по точка втора от заявлението за достъп съставлява търговска тайна. Подобен аргумент не е поддържан нито от административния орган, нито от заинтересованите страни. Видно от изричните откази на третите страни, в тях не се съдържат твърдения, че отказите са мотивирани с цел защита на търговска тайна на третите страни. Напротив, използвани са бланкетни мотиви, че се „засягат нашите интереси“, което не кореспондира с извода, че отказите защитават търговска тайна на третите страни. Разсъжденията на съдебния състав завършват с извода, че всеки задължен субект по ЗДОИ, който се позовава на търговска тайна, е длъжен да посочи релевантните за конкретния случай обстоятелства, определящи търсената информация като такава. Задължения субект е длъжен да посочи кои белези от исканата информация сочат на информация, представляваща „търговска тайна“, разкриването на която би увредило третото лице, до което се отнася. Ето защо позоваването само на законов текст не е достатъчно, поради което и отказът се явява немотивиран.

2. Ивайло Хлебаров срещу Столична община

I инстанция - административно дело № 1648/2009 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав

II инстанция - административно дело № 13928/2009 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

В началото на декември 2008 г. Ивайло Хлебаров (член на екологично сдружение „За Земята“) подава заявление за достъп до информация до кмета на Столична община. Със заявлението си иска да му бъде предоставена информация, свързана с проект „Управление на битовите отпадъци на Столична община“, за финансиране от фондовете на Европейския съюз и по-точно копия от задачи № 6 и 7 по проекта и приложенията към тях.

Отказ

С писмо от февруари 2009 г. зам.-кметът на Столична община Юлия Ненкова отказва достъп до исканата информация на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като била свързана с оперативна подготовка на актове и нямала самостоятелно значение. В писмото е посочено още, че предоставянето на информация би засегнало интересите на трети лица, които биха участвали като кандидати в тържни процедури.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че исканата информация представлява информация за околната среда по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда. Поради това отказът на посоченото основание е незаконосъобразен, тъй като в случаите, когато се иска информация, свързана с околната среда, намират приложение единствено основанията за отказ по чл. 20, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда, сред които липсва основание за отказ, аналогично на това по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Колкото до аргумента на Столична община, че предоставянето на информацията би засегнало интересите на трети лица - евентуални кандидати в тръжни процедури, в жалбата е отбелязано, че същият е неоснователен и неотносим към поисканата информация. Това е така, понеже исканата информация има характер на част от формуляри за кандидатстване (т.нар. апликационна форма по европейски проекти), а не конкретно попълнени формуляри, така че не може да засегне лицата, които евентуално биха участвали като кандидати в тръжни процедури.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

С Решение от 10 август 2009 г. състав на АССГ отменя отказа на общината и връща преписката за ново произнасяне. В мотивите на решението е посочено, че исканата информация безспорно представлява информация за околната среда и е следвало общината да прецени предпоставките за предоставяне на достъп по Закона за опазване на околната среда, вместо да се позовава на общата разпоредба от ЗДОИ, неприложима към случаите, когато се иска достъп до информация, свързана с околната среда. Според съда, отделно от това, фактът, че поисканите документи представляват част от тръжни процедури, не обуславя наличието на основание за отказ, а още по-малко подобно основание е хипотетичният бъдещ интерес на трети неопределени лица, които евентуално щели да участват в тръжните процедури.

Касационна жалба

Решението на АССГ е обжалвано от Столична община пред ВАС. В касационната жалба е посочено, че достъпът до поисканата информация несъмнено засяга интересите на трети лица, независимо от факта, че тръжни процедури не са проведени.

Развитие пред II инстанция

Предстои разглеждане на делото от ВАС в открито съдебно заседание на 16 юни 2010 г.

3. Крум Благоев (в. „Стандарт“) срещу Софийски районен съд

I инстанция - административно дело № 4111/2009 г. на АССГ, Първо отделение, 2 състав

II инстанция - административно дело № 3879/2010 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 30 април 2009 г. Крум Благоев - журналист във в. „Стандарт“, подава заявление до председателя на Софийски районен съд (СРС), с което иска да му бъде предоставена справка, касаеща съдебните заседатели в СРС:

- В колко дни през 2008 г. е участвал всеки от тях в съдебни заседания?
- Какъв е размерът на възнаграждението за участие в съдебно заседание?
- Има ли участие на съдебен заседател в повече от едно заседание на ден и колко са тези случаи?
- Колко и кои съдебни заседатели членуват в Съвета на съдебните заседатели към СРС?
- Колко заседания е провел този съвет?
- Приети ли са вътрешни правила за организация на работата и правила за поведението на съдебните заседатели?

Отказ

С писмо от 13 май 2009 г. председателят на СРС отказва достъп до исканата информация с мотив, че исканите сведения представляват по същество статистика, а не конкретна обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че отказът е в нарушение на закона поради противоречие с чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Никъде в тази норма не е указано, че статистическата информация е изключена от кръга на обществената информация. Отделно е отбелязано, че очевидно по-голяма част от поисканата информация не може да бъде определена като статистическа.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през октомври 2009 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение от 6 ноември 2009 г. състав на АССГ намери за законосъобразен отказа на председателя на СРС относно информацията, поискана по т. 1-3 от заявлението, и отмени същия по отношение на информацията, поискана по т. 4-6. Според мотивите на решението информацията, поискана с първите 3 точки от заявлението, касае правораздавателната дейност на съда и не може да се получава по реда на ЗДОИ, а изискването ѝ е единствено в правомощията на Висшия съдебен съвет, Инспектората към Висшия съдебен съвет и министъра на правосъдието, и то по

реда на Закона за съдебната власт. По отношение на информацията по т. 4-6 съгът приема, че същата би дала възможност на заявителя да си състави собствено мнение за административно организационната дейност на СРС и че тези данни попадат в обхвата на ЗДОИ.

Касационна жалба

Съдебното решение е атакувано пред ВАС и от двете страни по делото. От заявителя - в частта, с която се отхвърля жалбата за информацията по т. 1-3 от заявлението, и от председателя на СРС - в частта, с която се отменя отказът по т. 4-6 от заявлението. Предстои насрочване на делото от ВАС.

4. Национален комитет за подобряване водоснабдяването на България срещу Столична община

I инстанция - административно дело № 1884/2009 г. на АССТГ, Второ отделение, 33 състав

II инстанция - административно дело № 10514/2009 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 23 декември 2008 г. Ганчо Хитров - председател на Националния комитет за подобряване водоснабдяването на България, подава заявление до Столична община, с което иска да му бъде предоставено копие от Доклад относно изпълнението/неизпълнението на концесионния договор със „Софийска вода“ АД за периода 2000 - 2007 г., изготвен от адвокатско дружество в края на 2008 г. по поръчка на общината.

Отказ

С писмо от 2 февруари 2009 г. кметът на Столична община отказва достъп до исканата информация с мотив, че съдържанието на доклада е поверително и е обект на адвокатска тайна.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССТГ. В жалбата е посочено, че ограничение на достъпа до информация като „адвокатска тайна“ не е предвидено в ЗДОИ, нито в друг закон, регламентиращ ограничения на достъпа до информация, а само при наличието на изрично предвидено в закон ограничение правото на достъп до информация може да бъде ограничавано - чл. 7, ал. 2 от ЗДОИ. Посочено е още, че опазването на „адвокатската тайна“ е задължение на адвоката - да не разгласява информация, свързана с неговия клиент. Абсурд е задължението за опазване на „адвокатската тайна“ да тежи върху клиента.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през май 2009 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 31 от 16 юни 2009 г. състав на АССГ отменя отказа на кмета и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдът отбелязва, че законодателната регламентация на понятието „адвокатска тайна“ дава основание да се приеме, че субект на нейното опазване е единствено лице, притежаващо качеството „адвокат“, каквото качество кметът на Столична община като задължен субект по ЗДОИ не притежава. Следователно за кмета не е налице законово изискване за нейното опазване и той не може да се позовава на „адвокатска тайна“ при постановяване на отказ за предоставяне на обществена информация.

Касационна жалба

Решението на АССГ е атакувано от кмета на Столична община с касационна жалба пред ВАС. В жалбата е посочено единствено, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 24 февруари 2010 г. и е обявено за решаване.

5. Николай Цветков срещу Община Варна

I инстанция - административно дело № 2917/2008 г. на Административен съд - Варна

II инстанция - административно дело № 5460/2009 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление

На 24 септември 2008 г. Николай Цветков подава заявление до кмета на Община Варна, с което иска да му бъде предоставен договор за охрана, сключен между общината и Регионална дирекция на вътрешните работи (РДВР) Варна през 2000 г.

Отказ

С решение от 29 септември 2008 г. главният секретар на Община Варна отказва исканата информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. В решението е посочено, че тя засяга интересите на трето лице (РДВР - Варна) и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. Посочено е още, че с предоставянето на договора ще се наруши създадената ефективна охрана на територията на общината и ще се създаде реална възможност за злоупотреби с данни, съдържащи се в договора.

Жалба

Отказът е обжалван пред Административен съд - Варна. В жалбата е посочено, че по силата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласие на трето лице в случаите, когато е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на закона. В случая и двете хипотези от цитираната разпоредба са налице. От една страна, защото самото трето лице РДВР - Варна е задължен субект по ЗДОИ в качеството на държавен орган по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. От друга, защото поисканата информация е безспорно обществена по

смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, тъй като е свързана с обществения живот и предоставянето ѝ би дало възможност на заявителя да си състави собствено мнение относно дейността на Община Варна и РДВР - Варна по охрана на обществения рег на територията на Община Варна.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

С Решение № 111 от 2 февруари 2009 г. състав на Административен съд - Варна, отменя отказа на кмета и го задължава да постанови писмено решение, с което да предостави поискания договор. Съдът приема, че и двете страни по договора са задължени субекти по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ като държавни органи и че е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, която изключва необходимостта от съгласие на третото лице при наличие на надделяващ обществен интерес от узнаване на исканата информация. Съдът отбелязва, че с предоставянето на копие от договора не би могло да се накърни общественият рег, нито да се застраши ефективността на неговата охрана, която зависи от конкретните оперативни действия на полицията по изпълнение на договора.

Касационна жалба

Решението на Административен съд - Варна, е атакувано с касационна жалба от кмета на Община Варна пред ВАС. В жалбата е посочено, че първата съдебна инстанция не е обсъдила изобщо дали жалбоподателят е имал правен интерес да иска достъп до договора, а следователно и да обжалва отказа.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през декември 2009 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция

С Решение № 15919 от 22 декември 2009 г. състав на ВАС, Трето отделение, оставя в сила решението на предходната съдебна инстанция. В мотивите си магистратите отбелязват, че осъществяването на правото на достъп до поисканата обществена информация не може да засегне интересите на трето лице, нито крие заплахата и създава реална предпоставка за застрашаване на обществения рег на територията на общината. Решението е окончателно.

6. Павлина Трифонова (в. „24 часа“) срещу Правителствена информационна служба

I инстанция - административно дело № 2977/2007 г. на АССГ, Второ отделение, 37 състав

I инстанция - административно дело № 10498/2007 г. на ВАС, Трето отделение

II инстанция - административно дело № 1205/2009 г. на ВАС, Петчленен състав, Първа колегия

Заявление

На 14 юни 2007 г. Павлина Трифонова - журналист във в. „24 часа“, подава писмено заявление по реда на ЗДОИ до Правителствена информационна служба. Тя иска да получи информация за извършения същата година ремонт в кабинета на министър-председателя Сергей Станишев:

- В какво се е състоял ремонтът и колко струва?
- Какво го е наложило?
- Кои са фирмите изпълнителки, пред кои групи и защо са били избрани при обявената обществена поръчка?
- Каква цена са предложили останалите участници?
- Колко струват новите мебели, като справката да съдържа цени за всяка вещь?
- Кои е избрал новите мебели?
- Какво ще се прави със старите мебели?
- Кога последно е правен ремонт на кабинета на министър-председателя?

Отказ

На 28 юни 2007 г. заявителката получава писмо от директора на Правителствена информационна служба Таня Джаджева, с което ѝ се предоставя оскъдна информация само по някои от поставените въпроси, а по отношение на останалите е постановен изричен отказ. Предоставена е информация, че ремонтът е планов и се състои в подмяна на поговата настилка, подмяна на електрическата инсталация и структурното окабеляване, преобоядисване на стените, подмяна на мебелите в кабинета и др. Ремонтът е извършен от архитектурно ателие „Рафина Гешева“, като са използвани четири фирми подизпълнителки. Отговорено е още, че последно ремонт в кабинета е правен преди 9 години, че новите мебели са избрани от петчленна комисия, а старите след съответния ремонт (лакиране, претанициране) ще бъдат използвани в други стаи и кабинети в сградата на Министерски съвет. По отношение на останалите въпроси, свързани с останалите участници в обществената поръчка, каква цена са предложили, както и цената за всяка вещь, е постановен отказ на основание чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като информацията засяга интересите на трети лица и няма техните изрични писмени съгласия за предоставянето ѝ. Отделно, според директора на Правителствена информационна служба, участ-

ниците в процедурата по възлагане на специална обществена поръчка са посочили, че част от информацията има конфиденциален характер.

Жалба

Отговорът на Правителствена информационна служба е обжалван в частта, в която се отказва информация пред Административен съд - София град. Тъй като отговорът е прекалено общ, а поставените в заявлението въпроси - конкретни, в жалбата е направена съпоставка между въпросите и частите от отговорът на Правителствена информационна служба, съответстващи на всеки един въпрос. Видно от направената съпоставка, в случая е налице частичен отказ. Относно цената на извършения ремонт, мотивите за избор на фирмата изпълнител, имената на фирмите подизпълнителки и имената на членовете на петчленната комисия, избрала мебелите, е налице мълчалив отказ. Относно групите фирми, участвали в процедурата по възлагане на обществена поръчка, цената, която те са предложили, и цената на новите мебели (за всяка вещ) е налице изричен отказ на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - информация, която засяга интересите на трети лица и няма техните изрични писмени съгласия за предоставянето ѝ.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано и на два пъти отложено от АССГ за събиране на доказателства. На третото разглеждане е обявено за решаване. Съдът оттегля определеното си за даване ход на делото и изпраща същото по подсъдност на Върховния административен съд. ВАС разглежда делото в две съдебни заседания през май и октомври 2008 г., като втория път го обявява за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 13417 от 8 декември 2008 г. състав на ВАС, Трето отделение, отхвърля жалбата. Съдебният състав приема, че отказът на директора на Правителствена информационна служба е постановен в съответствие с чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, тъй като информацията за цената на извършения в кабинета на министър-председателя планов ремонт като цяло, цената на закупените мебели и имената на участниците в конкурсната процедура за спечелване на обществена поръчка за извършване на ремонта засяга правата на трети лица по смисъла на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ.

Касационна жалба

Решението на тричленния състав на ВАС е обжалвано с касационна жалба пред петчленен състав на същия съд. В жалбата е посочено, че от обжалвания административен акт е видно, че директорът на Правителствена информационна служба се е позовал на основанието от ЗДОИ, което дава възможност да се откаже предоставянето на информация, когато тя засяга интересите на трето лице и липсва изричното му писмено съгласие, без да е провел процедура за търсене на съгласието на третото лице/а. Отбелязва се и че според практиката на ВАС съгласно ЗДОИ във всеки конкретен случай е необходимо да се извърши преценка дали се засягат права или законни интереси на трето лице с искането за достъп до информация, а следва такава преценка да е извършвана от административния орган в настоящия

случай не се откриват в мотивите на обжалваното решение. Не става ясно защо е сметнато, че с искането за достъп се засягат права или законни интереси на трето лице.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през март 2009 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция

Решение № 4273 от 31 март 2009 г. на ВАС, петчленен състав, Първа колегия, отменя решението на тричленния състав, с което е отхвърлена жалбата, отменя частичния отказ на директора на Правителствена информационна служба и му връща преписката за ново произнасяне с указания по тълкуването и прилагането на закона. Според съда не се установява от доказателствата по делото да е искано писмено съгласие от третото лице, чиито интереси се засягат от предоставяне на информация, свързана с него. Органът по предоставяне на информация, след като се позовава на посочената разпоредба, е следвало да изиска от третото лице или лица изрично писмено съгласие за предоставяне и в случай, че бъде отказано, да обоснове отказа с липсата на съгласие. Съдебният състав отбелязва и че отказът на директора на Правителствена информационна служба е обоснован с цитиране на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ, но без да се посочат обстоятелствата, които водят до нелоялна конкуренция на търговците. Липсата на мотиви за обстоятелства, свързани с приложението на посочената разпоредба, обуславя незаконосъобразност на отказа в тази част и неговата отмяна. Решението е окончателно.

7. Росен Босев срещу Народното събрание

I инстанция - административно дело № 1584/2009 г. на АССГ, Второ отделение, 36 състав

Заявление

На 19 януари 2009 г. Росен Босев - журналист във в. „Дневник“, подава заявление до председателя на Народното събрание, с което иска да му бъде предоставен достъп до следната информация: имената на лицата, консултирали изготвянето на два законопроекта (за изменение на Закона за Министерство на вътрешните работи и за приемане на Закон за резерва на силите от системата на националната сигурност на РБ), както и полученото от тях възнаграждение.

Отказ

С писмо от 19 януари 2009 г. на главния секретар на Народното събрание, заявителът е уведомен, че исканата информация може да бъде получена от вносителя на законопроектите, т.е. Министерски съвет.

Жалба

Въпреки писмото на главния секретар на Народното събрание, журналистът подава жалба срещу мълчалив отказ на председателя на Народното събрание, по която е образувано дело в АССТ.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

Решение от 8 януари 2010 г. на състав на АССТ отменя мълчаливия отказ на председателя на Народното събрание и му връща преписката за произнасяне по заявлението за достъп до информация, съобразно указанията на съда, дадени в мотивите на решението. В мотивите си магистратите посочват, че по делото са представени деловодните регистрации и придружителните писма до председателя на Народното събрание, от които се установява, че вносителите на въпросните законопроекти са отделни народни представители, а не Министерски съвет, каквото е твърдението на главния секретар на Народното събрание. В тази връзка съдебният състав отбелязва, че съгласно Правилника за дейността на Народното събрание на народните представители се предоставят допълнителни средства за разходи, които те използват за заплащане на сътрудници, консултации, експертизи и други дейности, свързани с работата им на народни представители. Следователно информацията, касаеща законодателната инициатива на народните представители, вносителите на посочените законопроекти и свързаните с нея дейности - финансови и консултантски, се намира в архивите на Народното събрание. След този извод съдът развива довода, че при редовно подадено заявление за достъп до информация задълженият субект винаги дължи отговор в мотивирана писмена форма. Решението не е влязло в сила.

8. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу Национална агенция за приходите - Разград

I инстанция - административно дело № 55/2009 г. на Административен съд - Разград

II инстанция - административно дело № 9995/2009 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 7 април 2009 г. Георги Милков - председател на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“, подава заявление до Национална агенция за приходите - Разград, с което иска да му бъде предоставен достъп до информация относно подадените данъчни декларации от сдружение „Център за икономическо развитие - Разград“ за периода 2000-2008 г., а именно: първа страница на всяка декларация; страницата за получени финансови средства, дарения и други; декларира-

ло ли е сдружението получени суми от стопанска дейност и какви - описание; декларирана ли е печалба - описание и размер.

Отказ

С Решение от 16 април 2009 г. директорът на Териториална дирекция на Националната агенция за приходите - Варна, офис Разград, отказва исканата информация с мотив, че тя се предоставя и разкрива по специален ред, уреден в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и не попада в приложното поле на ЗДОИ.

Жалба

Отказът е обжалван пред Административен съд - Разград. В жалбата е посочено, че в случая е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията, тъй като това би довело до повишаване на прозрачността и отчетността на Община Разград. Аргумент в тази посока е обстоятелството, че председател на Управителния съвет на сдружение „Център за икономическо развитие - Разград“ е бившият кмет на Община Разград, а настоящият кмет е член на Управителния съвет на сдружението. Отделно с решение на Общински съвет - Разград, на сдружението са предоставени за безвъзмездно ползване две сгради в Разград.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

С Решение № 37 от 9 юни 2009 г. състав на Административен съд - Разград, отхвърля жалбата. В мотивите на решението е отбелязано, че поисканата информация представлява данъчна и осигурителна информация по чл. 72 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и достъп до нея не може да бъде предоставен по реда на ЗДОИ.

Касационна жалба

Решението на Административен съд - Разград, е обжалвано пред ВАС.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 10 февруари 2010 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция

С Решение № 2045 от 16 февруари 2010 г. състав на ВАС отменя решението на предходната съдебна инстанция, както и отказа на директора на Териториална дирекция на Националната агенция за приходите - Разград, и му връща преписката за ново произнасяне с указания. В мотивите си магистратите отбелязват, че данъчната и осигурителна информация не са изключени от приложното поле на ЗДОИ. В случай, че получи искане да предостави достъп до такава информация, данъчният орган е длъжен да прецени дали самото лице, което информацията засяга, не е задължен по ЗДОИ субект, и дали не е налице хипотезата на надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията. В случай, че нито една от тези пред-

поставки за предоставяне на информацията не е налице, данъчният орган следва да поиска съгласие от лицето, което касае поисканата информация по реда на чл. 31 от ЗДОИ, и едва след получаване на неговия отговор да се произнесе по искането за достъп до информация.

9. Фондация „Надежда срещу СПИН“ срещу Министерство на здравеопазването

I инстанция - административно дело № 6496/2009 г. на ВАС, Трето отделение

II инстанция - административно дело № 761/2010 г. на ВАС, Петчленен състав

Заявление

На 8 февруари 2009 г. Милен Чавров - председател на фондация „Надежда срещу СПИН“, подава заявление за достъп до информация до министъра на здравеопазването, с което иска да му бъде предоставена информация, свързана с приключила външна оценка на ефективността на дейността и верификация на първичните данни по ключовите индикатори на неправителствени организации, подполучатели на финансиране по Програма „Превенция и контрол на ХИВ/СПИН“. Любопитен момент представлява обстоятелството, че получателите на финансиране по въпросната програма на Министерство на здравеопазването са фондацията заявител и още две неправителствени организации.

Отказ

На 16 март 2009 г. заявителят получава писмо с изходящ номер на Министерство на здравеопазването от 9 март 2009 г., с което се иска съгласие от председателите на фондация „Каспар Хаузер“ и фондация „И“ за предоставяне на поисканата от него информация, тъй като същата е свързана с тези две неправителствени организации, подполучатели на средства по въпросната програма. Писмото е с копие до заявителя. Същото е възприето от заявителя като уведомление за угоджаване на срока във връзка със защита на интересите на трето лице по смисъла на чл. 31 от ЗДОИ. Впоследствие Министерство на здравеопазването не изпраща отговор на заявителя.

Жалба

Мълчаливият отказ на министъра на здравеопазването е обжалван пред ВАС. В жалбата са изложени редица аргументи за незаконосъобразност на мълчаливия отказ. Посочено е и че жалбоподателят е информиран, че председателят на фондация „И“ изрично е изразил съгласие за предоставяне на поисканата информация в отговор на писмото на Министерство на здравеопазването от 9 март 2009 г.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 23 ноември 2009 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 15581 от 17 декември 2009 г. състав на ВАС, Трето отделение, отменя мълчаливия отказ и връща преписка на Министъра на здравеопазването с указания за изрично произнасяне по заявлението. В мотивите си магистратите отбелязват, че при подаване на редовно заявление по реда на ЗДОИ до компетентен административен орган, последният е длъжен да разгледа подаденото заявление и да прецени дали исканата информация е обществена. В зависимост от това административният орган следва да уважи искането или да постанови отказ, но в мотивирана писмена форма.

Касационна жалба

Съдебното решение е атакувано от Министерство на здравеопазването пред петчленен състав на ВАС. Мотивите на Министерство на здравеопазването са, че първоначалната жалба на Милен Чавров е подадена след изтичане на едномесечния срок за обжалване на мълчалив отказ.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 11 февруари 2010 г. и е обявено за решаване. Представена е писмена защита в подкрепа на фондацията-заявител. В нея е посочено, че преценката на въпроса дали първоначалната жалба е подадена в срок зависи единствено от това дали писмото, изпратено от Министерство на здравеопазването на заявителя Милен Чавров и получено от него на 16 март 2009 г., има характера на уведомление по чл. 31 от ЗДОИ или не. Изложени са аргументи, че то несъмнено представлява уведомление по смисъла на ЗДОИ, поради което, след получаването му от заявителя, е започнал да тече нов срок за произнасяне на Министерство на здравеопазването, съответно за обжалване на мълчалив отказ.

10. Юрий Иванов срещу Държавната комисия за енергийно и водно регулиране

I инстанция - административно дело № 5399/2009 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав

Заявление

На 25 юни 2009 г. Юрий Иванов подава заявление до председателя на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР), с което иска да му бъде предоставен одобрения от ДКЕВР и действащ към момента бизнес план на „ВиК“ ООД - Сливен.

Отказ

С решение от 8 юли 2009 г. изпълняващият длъжността председател на ДКЕВР отказва предоставяне на достъп до исканата информация с мотив, че същата представлява служебна тайна.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че от отказа не е видно да е приложена нормата на чл. 18, ал. 3 от Закона за енергетиката. Според тази разпоредба е допустимо да бъде класифицирана като служебна тайна само информация, която е обявена за търговска тайна и то единствено ако разгласяването ѝ би довело до нелоялна конкуренция. Тъй като при „ВиК“ гружествата е налице т. нар. фактически монопол и на практика липсва конкурент на „ВиК“ - Сливен, то по начало така посоченото основание е неприложимо.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открити съдебни заседания през октомври и декември 2009 г. и вторият път е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 71 от 18 януари 2010 г. състав на АССГ отменя отказа на председателя на ДКЕВР и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдебният състав отбелязва, че не е достатъчно дадена информация да бъде преценена като служебна от страна на органа, за да бъде обявена същата за такава. Следва тази информация да получи съответното ниво на класификация чрез маркирането ѝ с гриф за сигурност. Видно от доказателствата по делото, исканата информация не е маркирана с гриф „за служебно ползване“. Решението не е влязло в сила.

ОБЩЕСТВЕНИ НАГЛАСИ ЗА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ОСНОВНИ РЕЗУЛТАТИ

От представително проучване на обществените нагласи за правото на гражданите на достъп до обществена информация сред пълнолетното българско население февруари 2010

Цел и задачи

За да постигне по-висока ефективност в реализирането на правото на информация, фондация *Програма Достъп до Информация* възложи на агенция за социални и маркетингови изследвания „Маркет ЛИНКС“ проучване сред пълнолетните български граждани. Първата вълна на проучването бе през септември-октомври 2008 г., а втората - през февруари 2010 г. Проучването имаше следните задачи:

1. Да се проучи степенята на запознатост с правото на достъп до обществена информация сред българските граждани.
2. Да се установят обществените нагласи към гарантирането и спазването на правото на гражданите на достъп до обществена информация.
3. Да се изяснят практиките и проблемите при получаването на достъп до обществена информация.
4. Да се проследят обществените нагласи след приемането на измененията в ЗДОИ през декември 2008 г. и произтичащите от тях практики.

След първата вълна на изследването, чрез промени в ЗДОИ през декември 2008 г. (без връзка с изследването) бяха въведени редица мерки за осигуряване на прозрачност в работата на администрацията, които включват публикуване на информация в интернет от институциите и администрацията. Тази информация включва списъци на издадените актове; описания на информационните масиви и ресурси,

използвани от съответната администрация; годишни отчети за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, включващи и данни за направените откази, причините за това и пр. Дотогава тези материали не са били публично достъпни чрез този вид масова медия.

Гражданите, които евентуално са ползвали този вид информация в интернет, но не им се е налагало да подават заявление за достъп до нея, обяснимо не се идентифицират като „ползвали се от правото си на достъп до обществена информация“. Това обяснява защо в сравнение с първата вълна на изследването, през 2010 г. остава непроменен дялът на ползвалите правото си (7%, както и през октомври 2008 г.), както и дялът на онези, които биха го потърсили само ако имат повод (64% през 2010 г. и 63% през 2008 г.).

В България правото на достъп до информация е законово гарантирано според 38% от анкетираните. Техният дял е нараснал с 6% в сравнение с предишната вълна на изследването. След последните промени в ЗДОИ значително е намалял дялът на онези, които смятат, че това правото не е гарантирано - 39%, в сравнение с 51% през 2008 г. 22% от гражданите не могат да определят мнението си за законодателната гаранция на това им право.

Сред пълнолетното население дялът на онези, които не са запознати с правото си на достъп до информация, е намалял до 52% в сравнение с над 60% през 2008 г.

Растеж отбелязва дялът на гражданите, знаещи за съществуването на ПДИ - 41%, в сравнение с 34% преди година и половина. Лек растеж отбелязва дялът на онези, които знаят за съществуването на ЗДОИ - 45%, от всички анкетирани. През 2008 г. дялът им е бил 40%.

Близо половината анкетирани (46%) смятат, че в България правото на гражданите на достъп до обществена информация не се спазва. Техният дял обаче е намалял в сравнение с първата вълна на проучването (62%). Сред гражданите на столицата дялът на песимистично настроените относно спазването на правото на достъп до информация остава относително висок - 65%.

В сравнение с предишната вълна на изследването и след медийната кампания, съпътстваща промените в ЗДОИ в края на 2008 г., дялът на пълнолетните граждани, запознати с процеса на получаване на обществена информация, бележи относително увеличение. 36% от анкетираните знаят (добре или в общи линии) какво да направят, за да получат от сградната и общинската администрация обществената информация, която ги интересува. През 2008 г. техният дял е 28%. Дялът на запознатите с този процес е по-висок при респондентите в по-малки населени места, отколкото при респондентите от София и по-големите градове.

Нараства и дялът на онези граждани, които са запознати (добре или в общи линии) с това към кого да се обърнат, за да получат обществена информация (38% в сравнение с 28% през 2008 г.).

Както и при предишната вълна на изследването, в процеса на достъп до обществена информация за гражданите продължава да е най-неясно към коя институция да се обърнат при отказ да им бъде предоставена информация - 34% имат не особено ясна представа, а 39% категорично заявяват, че не знаят кого да сезират при отказ. Делът на последните обаче е намалял от цели 65% през 2008 г.

Най-голям дял от ползвалите се от правото си на достъп до обществена информация граждани отправят искането за получаване на обществена информация на място в институцията - писмено (39%). Други 37% го правят по електронен път - електронна поща или форма за контакт и обратна връзка в интернет страницата на институцията. Техният дял е нараснал от 28% през 2008 г., за сметка на онези, които отправят искането си на място в институцията, но устно 31% в сравнение с 44% през 2008 г.

Делът на гражданите, заявяващи, че имат нужда от помощ при получаване на обществена информация, е намалял на 38% в сравнение с 49% през 2008 г. Други 22% признават, че се нуждаят от помощ/консултации за случаите, в които им е отказан достъп до информация. Делът на определилите, че не се нуждаят от помощ/консултация е нараснал до 21% в сравнение с 13% през 2008 г.

От гражданите, които са се ползвали от правото си на достъп до обществена информация, над 2/3 (68%) заявяват, че са получили изцяло необходимата им информация (51% през 2008). Друга четвърт заявяват, че са получили информация в непълен вид (31% през 2008 г.). През 2010 г. делът на гражданите, ползвали правото си на достъп до информация и получили отказ, е по-нисък (7%) в сравнение с 2008 г. (12%). Незначителен е делът на онези, които все още не са получили отговор на искането си - 1%, в сравнение с 6% през 2008 г.

Намалелият дял на отказите донякъде обяснява защо интервюираните граждани масово не са осведомени за случаи, в които е отказан достъп до обществена информация - през 2010 г. 81% не знаят за такъв случай. Делът на неосведомените е нараснал от 73% през 2008 г. Делът на знаещите за един или повече такива случаи е едва 9% и е намалял от 14% през 2008 г.

Едва един от шестима граждани, получили отказ за достъп до обществена информация, го е обжалвал. Един не е обжалвал, поради незнание към кого да се обърне, а четирима - по други причини.

Според изследването интересът на интервюираните е насочен в най-висока степен към онези решения на органите на властта, отнасящи до всички граждани (60%). На второ място по интерес е обществената информация, свързана с отчети за работата на местна власт (52% през 2010 г.), която обаче бележи спад от 60% през 2008 г. Лек спад се забелязва и при интереса към обществената информация за програми и стратегии за развитие (50% през 2010 г. и 57% през 2008 г.). Интересът към публичните регистри е нараснал до 41% през 2010 г. в сравнение с 35% през 2008 г.

Интересът към публикации и предавания в медиите, свързани с проблеми при осигуряване на достъп до информация, бележи спад в годините на икономическа криза. По-голямата част от гражданите (60%) заявяват, че не следят публикации и предавания по темата. Техният дял дори се е увеличил, в сравнение с първата вълна на изследването - 54% през 2008 г.

Основни препоръки

Въпреки положителните резултати в сравнение с първата вълна на изследването, остава необходимостта да продължават да се развиват:

- образователните кампании за правото на гражданите на достъп до обществена информация;
- обучения и консултации за действия при отказ да им бъде предоставена информация от институциите;
- публичността на информацията в медиите относно конкретни случаи на отказ за достъп, предприети действия и успешно съдействие от страна на ПДИ.

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

РЕЗУЛТАТИ



Програма Достъп до Информация

m a r k e t
LINKS

Количествено проучване
Февруари 2010



| | |
|------------------------------|---------------------|
| ТИП НА ПРОУЧВАНЕТО | Количествено |
| МЕТОД НА РЕГИСТРАЦИЯ | Пряко лично интервю |
| ИЗСЛЕДВАНА СЪВКУПНОСТ | Население, 18+ |
| РАЗМЕР НА ИЗВАДКАТА | 1143 |
| ПРЕДСТАВИТЕЛНОСТ | Национална |
| ПЕРИОД | февруари 2010 г. |

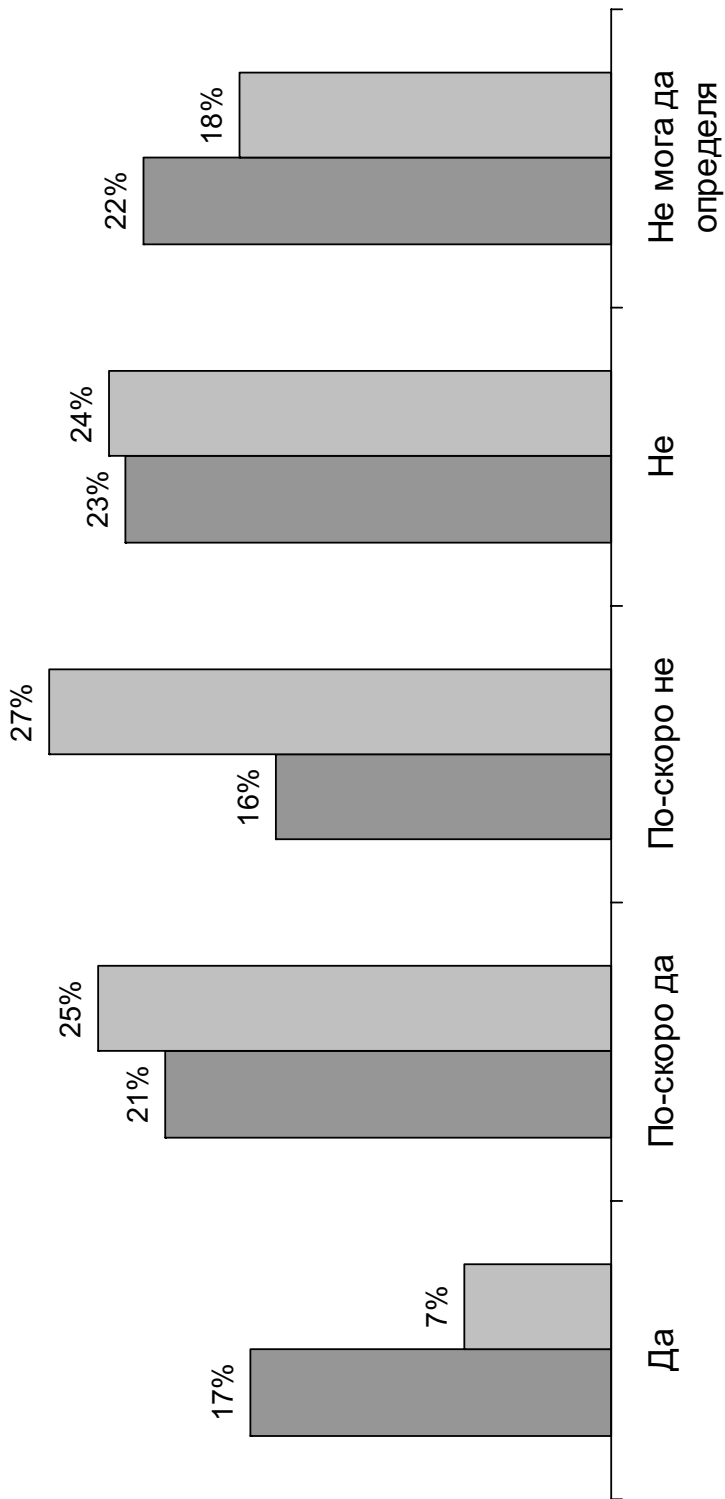
Право на достъп до обществена информация в законодателството



В. Гарантирано ли е в българските закони правото на гражданите на достъп до обществена информация?

2010

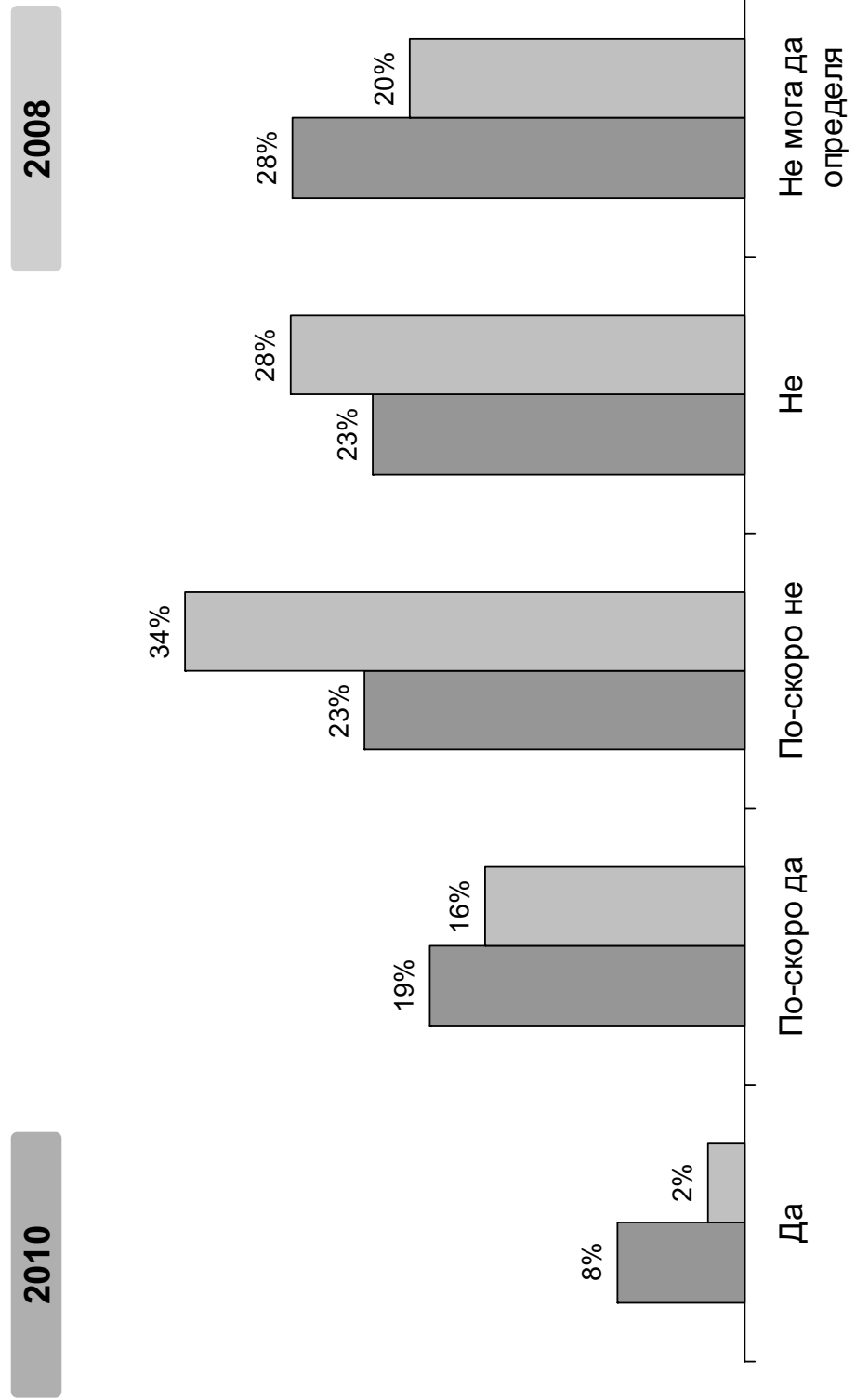
2008



База: всички респонденти (1143), 18+

База: всички респонденти (1210), 18+

Спазване на право на достъп до обществена информация
 В. Спазва ли се в България правото на гражданите за достъп до обществена информация?



База: всички респонденти (1143), 18+

База: всички респонденти (1210), 18+

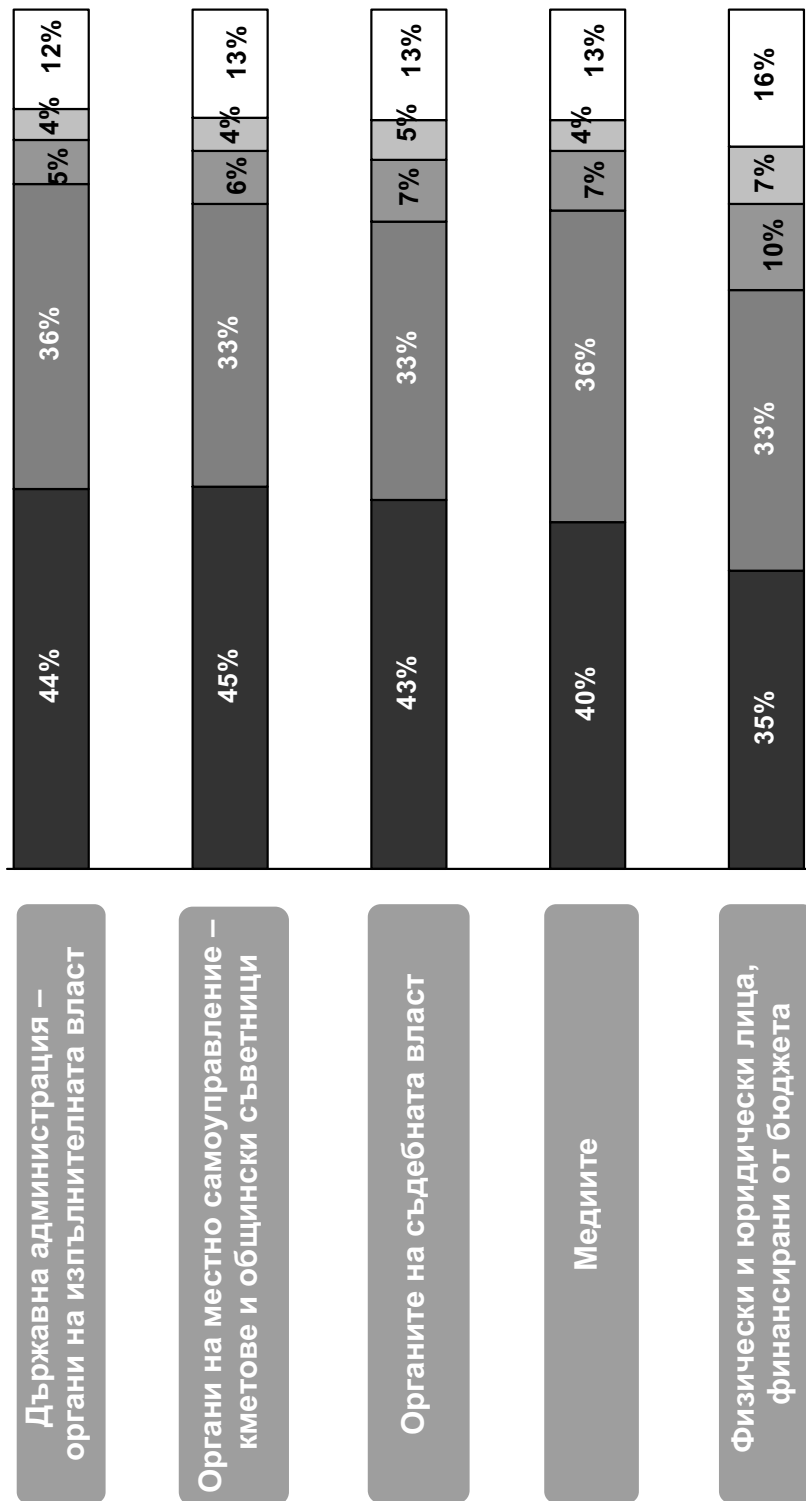


Гарантиране и спазване правото на гражданите на достъп до обществена информация от институциите



В. Доколко е важно в страната да бъде гарантирано и спазвано правото на гражданите да имат достъп до обществена информация на следните нива:

2010



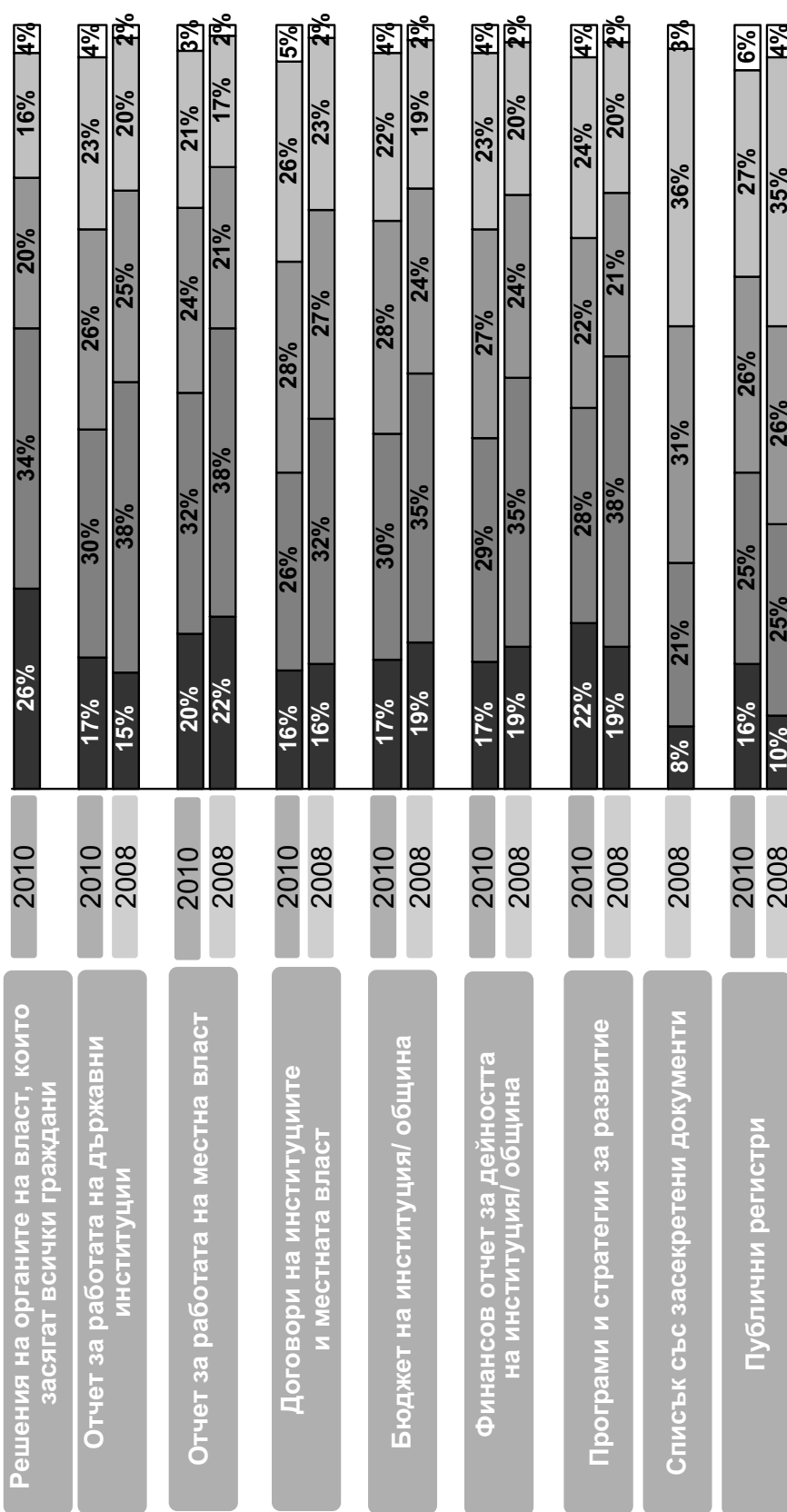
Много важно
 По-скоро важно
 По-скоро не е важно
 Не е важно
 Не мога да определя

База: всички респонденти (1143), 18+

Интерес към обществена информация



В. Доколко следните теми, по които се публикува обществена информация представляват интерес за вас като граждани?



- Много ме интересуват По-скоро ме интересуват По-скоро не ме интересуват
 Изобщо не ме интересуват Не мога да определя

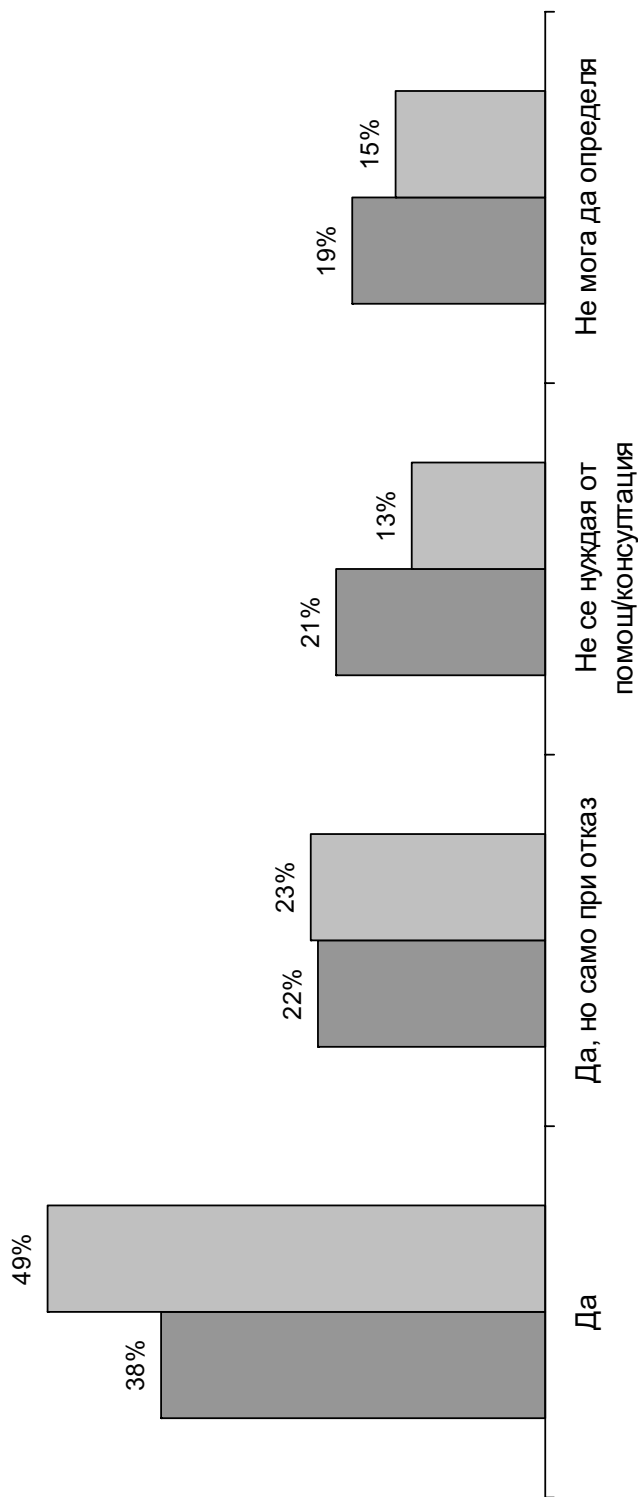
Помощ при получаване на обществена информация



В. Нуждаете ли се от помощ/ консултация, за случаите, в които искате да получите достъп до обществена информация?

2010

2008



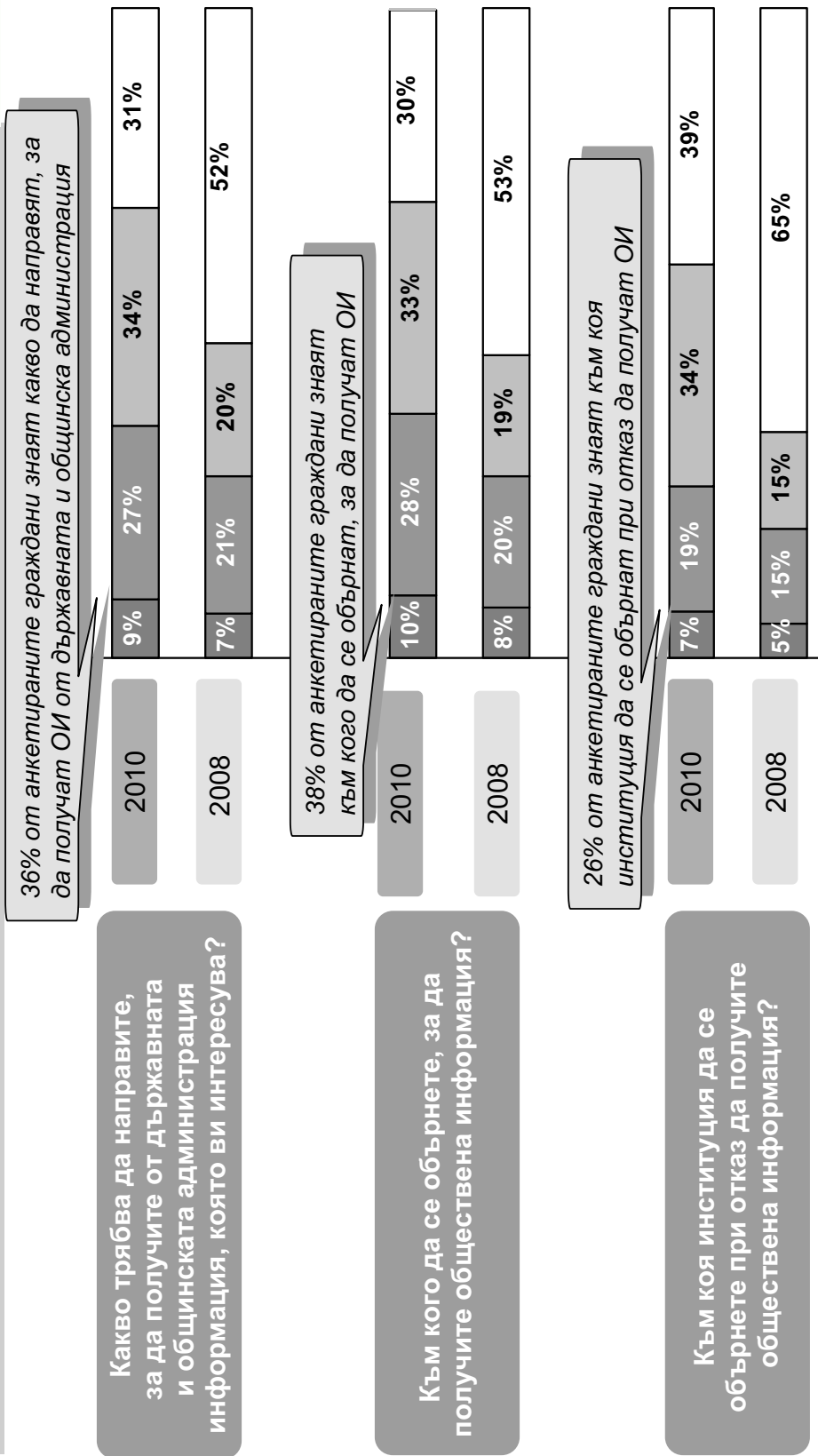
База: всички респонденти (1143), 18+

База: всички респонденти (1210), 18+

Процес на получаване на обществена информация



В. Знаете ли:



Да, знам добре Да, знам в общи линии По-скоро не съм наясно Не, изобщо не знам Без отговор

База: всички респонденти (1143), 18+

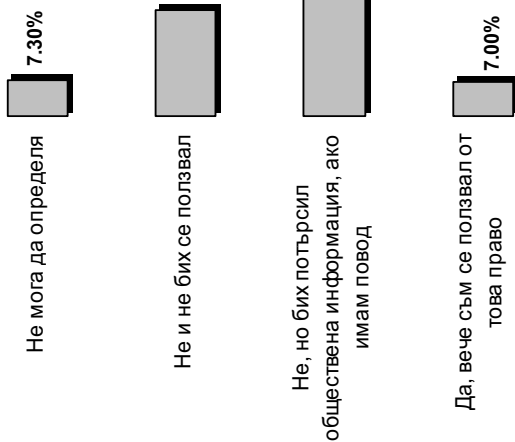
База: всички респонденти (1210), 18+

Намерение за ползване правото на достъп до обществена информация



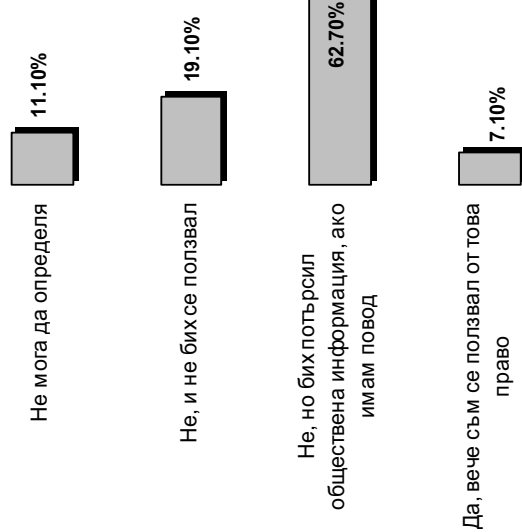
В: *Ползвали ли сте правото си на достъп до обществена информация и бихте ли, ако не сте?*

2010



База: всички респонденти (1143), 18+

2008



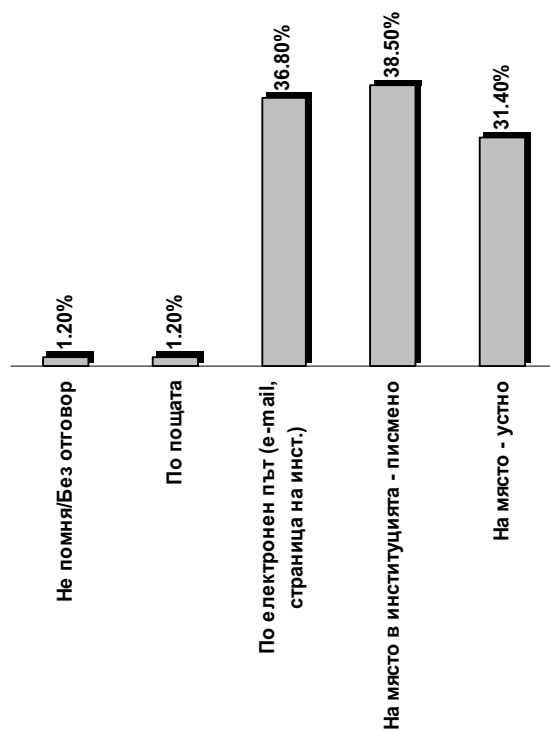
База: всички респонденти (1210), 18+

Начин на искане на достъп до обществена информация



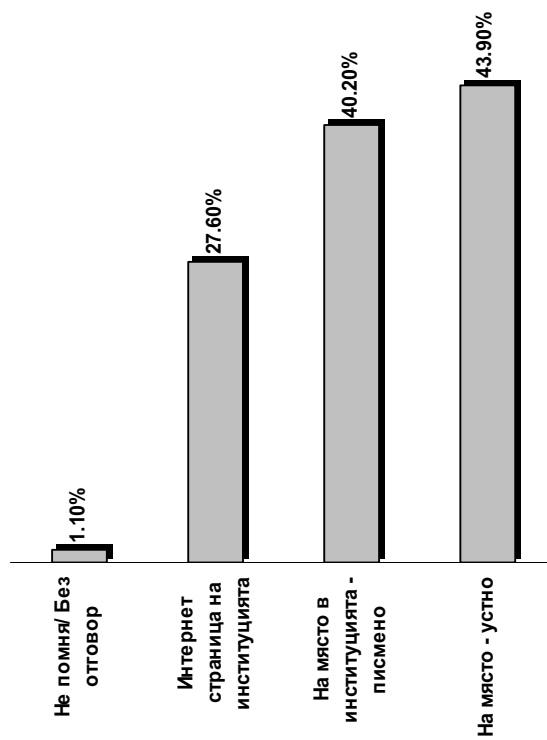
В: По какъв начин отправихте искането си за получаване на обществена информация?

2010



База: всички респонденти, ползвали правото си на достъп до информация (80)

2008

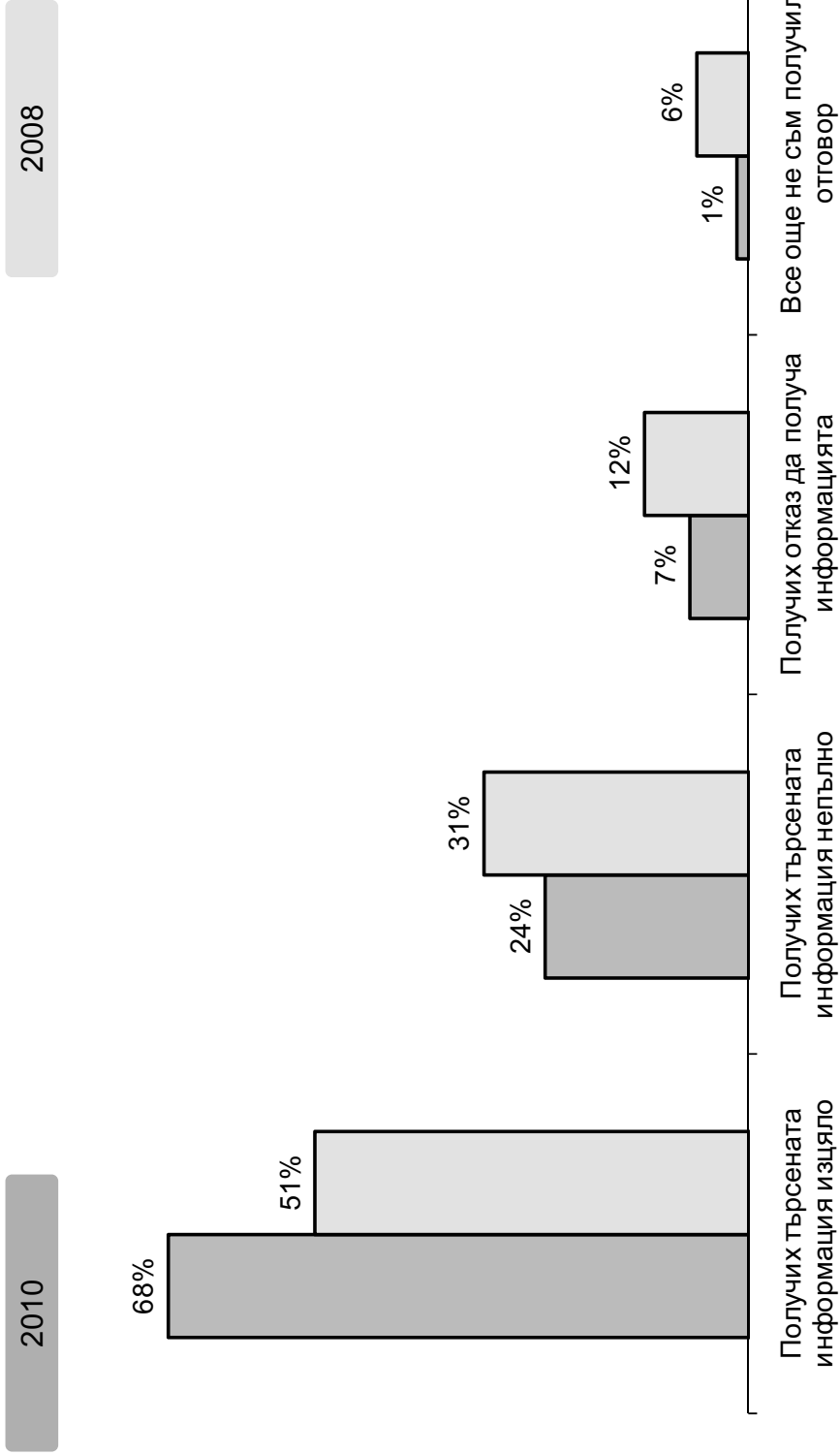


База: всички респонденти, ползвали правото си на достъп до информация (86)

Резултати при опит за получаване на обществена информация



В. Какъв беше резултатът от вашия опит да получите обществена информация?



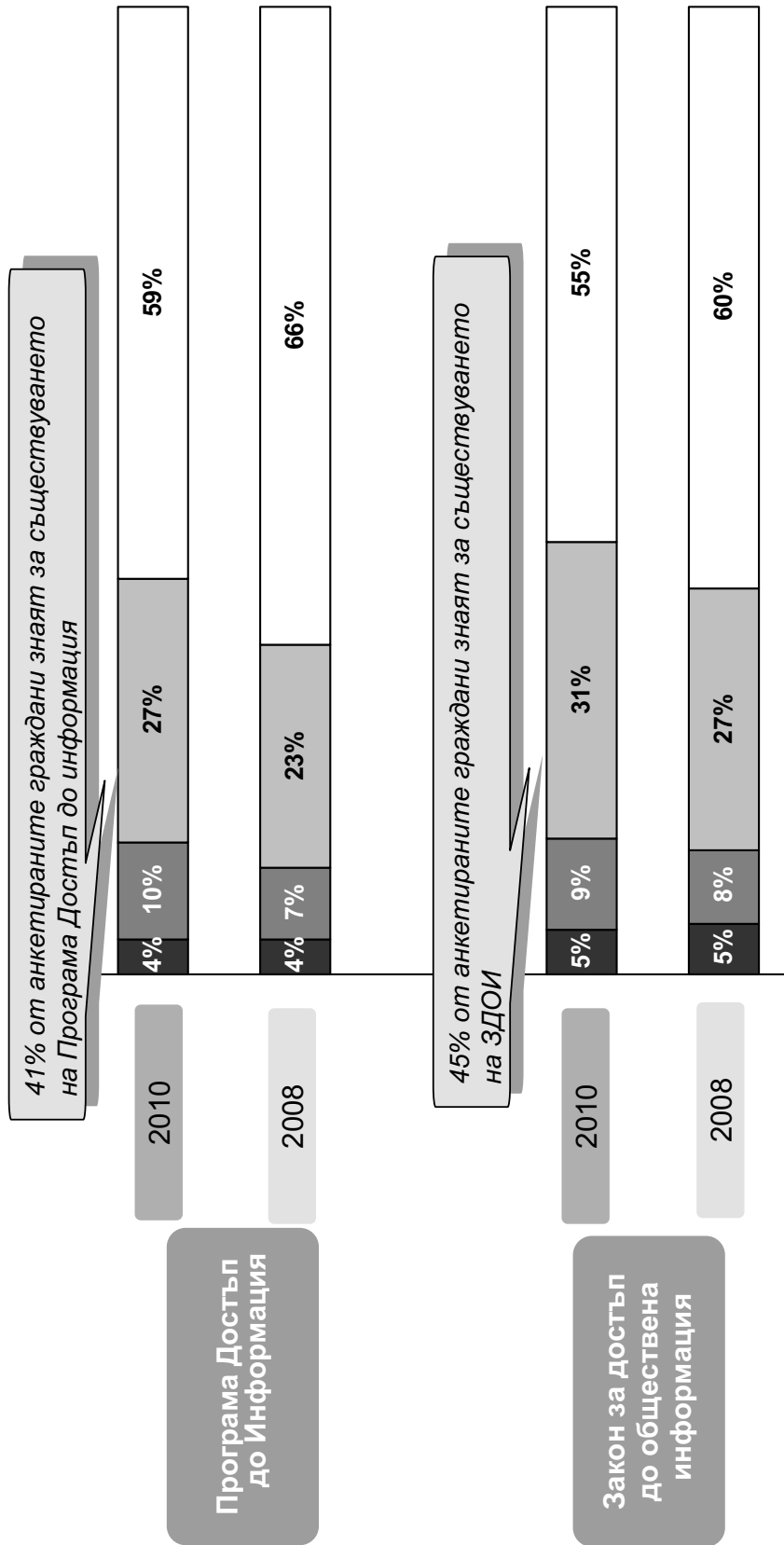
База: всички респонденти, ползвали правото си на достъп до информация (80)

База: всички респонденти, ползвали правото си на достъп до информация (86)

Програма Достъп до Информация и Закон за достъп до обществена информация - познатост



В. Знаете ли или не за съществуването на:



- Имал съм контакт, ползвам съм
- Знам за съществуването, но не познавам
- Познавам добре, но нямам преки впечатления
- Не познавам изобщо

База: всички респонденти (1143), 18+

База: всички респонденти (1210), 18+

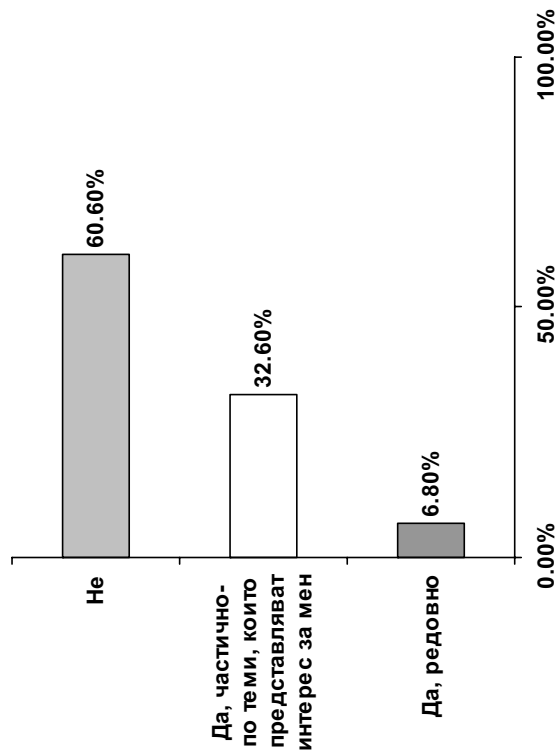
Интерес към медийно отразяване на проблеми при осигуряване на достъпа до информация

В. Следите ли или не публикации/ предавания в медиите, свързани с проблеми при осигуряване на достъпа до информация?

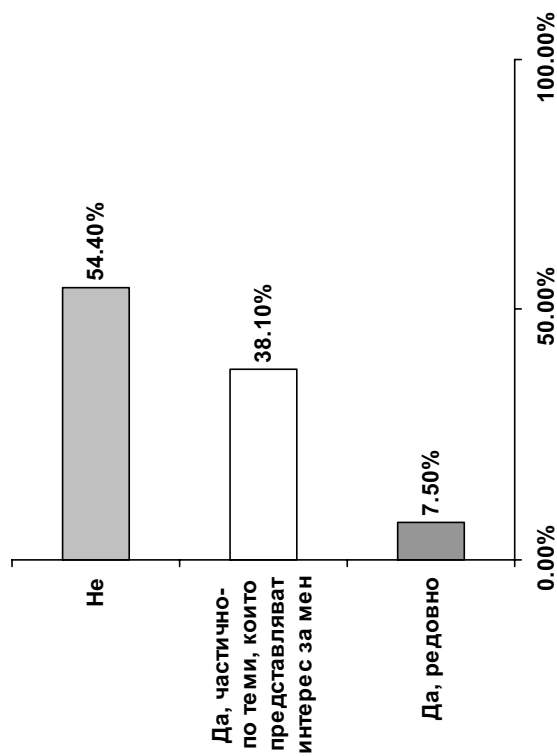


2010

2008



База: всички респонденти (1143), 18+



База: всички респонденти (1210), 18+

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ 2009**

Доклад

**Българска
Първо издание**

Авторски колектив:
г-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Фани Давидова

Редактор:
Николай Нинов

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