



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

2010

СОФИЯ 2011

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ
2010**

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2011

Този доклад се издава с финансовата подкрепа на Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа (CEE Trust) в рамките на проекта „Програма Достъп до Информация“ като граждански ресурсен център за свобода на информацията“ и на Фондация „Америка за България“ в рамките на проекта „В отговор на новите предизвикателства пред достъпа до информация“, осъществявани от Програма Достъп до Информация.



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ТРЪСТ ЗА ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО
В ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА



ФОНДАЦИЯ
„АМЕРИКА ЗА БЪЛГАРИЯ“

Фондация „Америка за България“ подпомага развитието и растежа на динамичен частен сектор в полза на свободна и демократична България. Основана през 2008 година, фондацията е наследник на Българо-американския инвестиционен фонд, създаден от Правителството на САЩ чрез Американската агенция за международно развитие. Грантовете, които Фондация „Америка за България“ предоставя, продължават отношенията на доброжелателство и приятелство между народите на САЩ и България.

Състоянието на достъпа до информация в България 2010 **Доклад**

©Програма Достъп до Информация, 2011

©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 2010

СЪДЪРЖАНИЕ

ВРЕМЕ ЗА АКТИВНА ПРОЗРАЧНОСТ, КОНТРОЛ И САНКЦИИ	5
ПРЕПОРЪКИ	7
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	10
ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	10
ОГРАНИЧЕНИЯ НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ	16
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ	18
ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ	
В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ	21
ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО - ОСНОВЕН ЕЛЕМЕНТ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	21
ОЦЕНКА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ОРГАНИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ НА ЦЕНТРАЛНО, ТЕРИТОРИАЛНО И ОБЩИНСКО РАВНИЩЕ	24
МЕТОДОЛОГИЯ	24
РЕЗУЛТАТИ	25
КРИТИЧНИ ВПЕЧАТЛЕНИЯ	32
ИЗВОДИ	34
ПРАВНИ СЪВЕТИ И КОНСУЛТАЦИИ	35
ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА	35
КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ	37
ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ	42
СЪДЕБНИ ДЕЛА	44
СТАТИСТИКА	44
ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ	44
НАДДЕЛЯВАЩ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС И ОГРАНИЧЕНИЯ	45
МЪЛЧАЛИВИ ОТКАЗИ	48
ПРИЛОЖЕНИЕ №1	
СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ ОТ ОЦЕНКАТА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ В ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ	53
ПРИЛОЖЕНИЕ №2	
СПРАВКА ОТ БАЗАТА ДАННИ	92
ПРИЛОЖЕНИЕ №3	
СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ	95

ВРЕМЕ ЗА АКТИВНА ПРОЗРАЧНОСТ, КОНТРОЛ И САНКЦИИ

Миналата година се навършиха 10 години от приемането на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Конституциите и препоръките, които тогава направихме, отчитаха положителните развития и проблемите в упражняването на правото на достъп до информация. Уви, повечето от изводите са валидни и на 11-ата година от прилагането на закона.

Активното търсене на информация чрез подаване на заявления е характерно за България, тъй като гражданите, журналистите и неправителствените организации (НПО), използващи закона, са убедени, че това е начинът да си съставят мнение как ги управляват, да участват информирано във формирането на политики, да направят своите разследвания. И макар измененията в ЗДОИ от декември 2008 година да въведоха надделяващия обществен интерес при прилагане на повечето ограничения на правото на достъп, този принцип не стана водещ за администрацията. За нея сякаш не съществува законова яснота какво не може да бъде „производствена и търговска тайна“, и особено по отношение на договорите на задължените субекти с частни компании (страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите).

Вместо да се тюхкаме, че има опорочаване на обществени поръчки, че договори не се изпълняват или има съмнения за конфликт на интереси и корупция - нека тези договори просто се публикуват. Ако за това е необходимо изменение в правната уредба - нека то се направи. Защото договорите на органите на власт са сред най-често търсената информация.

И тази година *Програма Достъп до Информация* (ПДИ) оцени изпълнението на задълженията за активно публикуване, които съществуват според българското законодателство. Резултатите показват negliжиращо отношение от страна на администрацията. След като така последователно се игнорират законови задължения, време е за мерки относно контрола и санкциите. Гражданите няма как да преборят административната арогантност с подаване на заявления и жалби в съда, нито има досега случай на осъдена институция, понеже не е публикувала определена информация онлайн.

Изпълнението на задълженията от страна на администрацията зависи до голяма степен от вътрешното управление на деловодните системи и ориентирането им към свободен достъп за гражданите, от капацитета ѝ да посрещне търсенето на информация, активно да публикува информация, от контрола за изпълнението и налагането на санкции при неизпълнение на задълженията. А проблемите на гражданите се трупат - мълчаливи откази, бюрократизъм, нежелание да се отговори бързо, необосновани откази, които съдът преразглежда.

На 27 ноември 2008 г. беше приет първият правнозадължителен договор на Съвета на Европа за достъп до официални документи. В началото на 2010 година 12 стра-

ни бяха подписали и две ратифицирали този договор. Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи трябва да бъде ратифицирана от 10 от 47 държави членки, за да влезе в сила и да се формират органите за наблюдение на изпълнението ѝ.

И през 2010 година българското правителство не направи нищо, за да стартира процедурата за подписване и ратифициране на Конвенцията. Макар на конференция, посветена на 10 години от приемането на ЗДОИ, и председателят на Народно-ното събрание Цецка Цачева, и Министерството на външните работи да заявиха готовност за присъединяване и ратифициране, България все още не е сред държавите, признаващи прозрачността и откритостта за основни ценности.

Докладът на ПДИ за състоянието на достъпа до информация започва с препоръки. Те са на основата на анализа на законодателството, на проблемите в практиката. Затова и не са много различни от тези в миналогодишния доклад.

Първата част анализира законодателството, регулиращо достъпа до информация. Този път обръщаме особено внимание на някои слабости - липсата на наблюдаващ и координиращ орган, недостатъчно уредения контрол, практическата липса на санкции при неизпълнение на задълженията. Автор на анализа е Александър Кашъмов.

Втората част представя резултатите от проучването на онлайн публикуването на задължителни категории информация от административните структури в системата на изпълнителната власт. Дарина Палова, Диана Банчева, Кирил Терзийски, Николай Нинов, Ралица Кацарска, Тереза Манджукова и Фани Давидова прегледаха 495 сайта и подадоха 505 електронни заявления, а служителите във фирмата „Светлозар online“ подготвиха програмния продукт за изследването. Анализът на резултатите направи Гергана Жулева.

Третата част на доклада разглежда случаите, постъпващи в ПДИ за правен анализ и коментар от граждани, журналисти и партньорски неправителствени организации. Анализът подготвиха Дарина Палова и Фани Давидова.

Четвъртата част представя делата, водени през годината, като описва характерните особености на съдебната практика. Обобщил ги Кирил Терзийски.

Като приложение на доклада публикуваме и резултатите от проучването на интернет страниците в сравнение с резултатите от 2010 г., както и резултатите по ниша на институциите в системата на изпълнителната власт.

Време е за промени в активното публикуване, за да бъдат действията на администрацията наистина прозрачни, време е за контрол на изпълнението на задълженията и за санкции на тези, които безцеремонно ги подминават.

Април 2011 г.
Д-р Гергана Жулева,
Изпълнителен директор на ПДИ

ПРЕПОРЪКИ

ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВНАТА УРЕДБА

- ❑ Остава актуална препоръката от 2010 г. правителството да предприеме стъпки за погнисуване и ратификация на Конвенцията за достъпа до официални документи.
- ❑ Да бъдат изготвени и внесени следните изменения и допълнения в ЗДОИ:
 - Да се области ясно определен орган на власт да отговаря за наблюдението и координирането на дейността по изпълнението на ЗДОИ;
 - Да се променят длъжностните лица, отговорни за установяване и санкциониране на нарушенията на ЗДОИ, така че да не съвпадат и да не са в зависимост от лицата, които подлежат на санкциониране;
 - Да се разшири приложното поле на административните нарушения и наказания по ЗДОИ, така че да се санкционира и неотговарянето в предписаната от закона форма.
- ❑ Остава актуална препоръката от 2010 г. 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. Предоставянето на информация по електронна поща и устната справка да бъдат безплатни.
- ❑ Да продължи инициативата на Държавната комисия за сигурност на информацията (ДКСИ) за издаването на задължителни указания и образци за списъците с категории на служебната тайна, съобразени с правилото, че ограничаването на правото на информация е изключение от принципа.
- ❑ Остава актуална препоръката да се премахне защитата на „професионалната тайна“ като основание за ограничаване правото на достъп до информация, като съответните норми се прегледат и приведат в съответствие с легитимните му ограничения.
- ❑ Да се стесни обхватът на списъка към чл. 25 от ЗЗКИ, така че информацията, събрана чрез специални разузнавателни средства (СРС) по наказателни производства, както и доклади и обобщени данни за приложени и използвани СРС да не подлежат на класифициране като държавна тайна.
- ❑ Да се възложи на органа, отговорен за наблюдението и координирането на дейността по изпълнението на ЗДОИ, или съответно на главния секретар на Министерския съвет да издаде инструкция за приемане на електронни заявления и уеднаквяване на изискванията за активно публикуване на информация по чл. 15 и чл. 15а от ЗДОИ. Съответно да се измени и допълни ЗДОИ и/или Устройственият правилник на Министерския съвет и неговата администрация.

- Да се въведе в Закона за обществените поръчки задължение за публикуване в цялост на договорите за обществени поръчки в онлайн регистъра на обществените поръчки.

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

- Инспекторатите да поемат функциите си по проверки и контрол върху изпълнението на ЗДОИ и по предлагане на налагането на съответни дисциплинарни наказания.
- Остава актуална препоръката ръководителите на централните звена на органите на изпълнителната власт да предприемат мерки териториалните звена да се запознаят със задълженията си по ЗДОИ, включително за активно публикуване, където това не е направено.
- Остава актуална препоръката да продължи процесът на изпълнение на публикуването на задължителната по чл. 15а от ЗДОИ информация, 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 са публикувани:
 - информация за отговорния служител/звено по ЗДОИ;
 - контактна информация за тях;
 - вътрешните правила за работа по ЗДОИ;
 - редът за достъп до поддържаните публични регистри;
 - годишният отчет за постъпилите заявления по ЗДОИ.
- Вътрешните правила на институциите да включват задължително следното съдържание:
 - Относно процедурата по предоставяне на информация:
 - указания за подпомагане на заявителите в идентифицирането на търсената информация;
 - определяне на вътрешния ред за разглеждане на заявленията и предоставяне на достъп до обществена информация;
 - реда за работа с електронните заявления в институцията.

- Относно прилагането на ограниченията:
 - определяне на стъпките за установяване на *надделяващ обществен интерес* от предоставяне на информацията;
 - описание на стъпките за налагане на отделните ограничения;
 - отразяване на дадените от съда задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.
 - Относно активното публикуване на информация:
 - ясно описание на стъпките за публикуване на обществена информация;
 - предварително определяне коя информация подлежи на публикуване и коя е общодостъпна;
 - определяне на релевантните случаи за оповестяване на информация по чл. 14 в конкретните институции;
 - определяне на сроковете за актуализиране на информацията в интернет.
 - Относно отговорностите и контрола по изпълнението на закона:
 - определяне на длъжностните лица, изпълняващи отговорностите във връзка с изброените дейности;
 - определяне на длъжностните лица, отговорни за контрола по изпълнението на посочените дейности.
- Предоставянето на информация по заявления, подадени по електронен път, трябва да е безплатно. Да се прекрати искането на електронен подпис на заявленията като противоречащ на принципите на ЗДОИ и международните стандарти.
 - ДКСИ да издаде указания за публикуването на декласифицираните документи с цел улесняване на гражданите при използване на техните права по ЗДОИ съгласно чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ.
 - Провеждане на обучения по ЗДОИ за служителите в администрацията, особено при установяване на надделяващ обществен интерес.
 - Изпълнение на задълженията по чл. 26, ал. 2 от Закона за нормативните актове за:
 - онлайн публикуване на всички проекти за нормативни актове;
 - онлайн оповестяване на датата на публикуване на проектите;
 - онлайн обявяване на определения срок за обществено обсъждане на проектите.
 - Остава актуална препоръката 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

ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

През 2010 г. не са предприемани законодателни инициативи за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. Според ПДИ с последното изменение и допълнение (ДВ, бр. 104 от 2008 г.) беше постигната необходимата синхронизация с международните стандарти, заложи в приетата през 2008 г. Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа (Конвенцията). През 2010 г. екипът на ПДИ представи Конвенцията и анализа на съответствието ѝ със ЗДОИ в 28-те областни центрове в България, а през юли 2010 г. те бяха представени на Народното събрание, Министерския съвет, Министерството на външните работи и Министерството на правосъдието¹. Независимо от изразеното от МВнР становище за съответствие на закона с Конвенцията, стъпки за подписание и ратификацията ѝ не са предприети.

Същевременно се констатираха проблеми в частта от закона, свързана с контрола по прилагането и с налагането на санкции за нарушаването му.

Задължение за подпомагане на заявителите

Единственото явно несъответствие на ЗДОИ с Конвенцията е липсата на предписано задължение за публичните институции да подпомагат заявителите в разумни граници да идентифицират дадения документ (чл. 5, т. 1 от Конвенцията)². Това задължение трябва да бъде създадено, тъй като понастоящем практиката е разнопосочна, а в много случаи администрацията не само не подпомага гражданите, но и се опитва да пречи на упражняването на правото им на информация. Едно от нередките оправдания за липсата на произнасяне по заявление е, че заявителят бил описал искан документ, а не информация, на което нямал право. Това свидетелства не само за неправилно тълкуване на закона³, но и за нежелание на администрацията да служи на гражданите⁴. Становището на ПДИ е, че задължението за подпомагане на търсещите информация може да се установи във вътрешните правила, които институциите създават и публикуват съгласно чл. 15а, ал. 2 от ЗДОИ.

¹ Повече информация вж. на интернет адрес: <http://www.aip-bg.org/about/annualreports/>

² Целият текст на анализа на съответствието е достъпен на интернет адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/consistency_report_conv.pdf

³ Вж. например: Решение № 2761/ 23.02.2011 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а. г. № 13930/2010 г.

⁴ Кое е нарушение не само на ЗДОИ, но и на принципа за откритост и достъпност на администрацията - чл. 2, ал. 1, т. 2 от Закона за администрацията, и на задължението на държавния служител да се произнася без забава по исканията на гражданите, да проявява уважение към гражданите - чл. 20, ал. 1-2 от Закона за държавния служител, и да им предоставя цялата необходима информация - чл. 4, ал. 1, изр. 2 от Кодекса на държавния служител.

Държавен орган, координиращ изпълнението на ЗДОИ

В годишния доклад за 2009 г. ПДИ препоръча изменение и допълнение в ЗДОИ, с което да се възложат конкретни отговорности на определен орган на изпълнителната власт за наблюдение и координиране на изпълнението на закона. Причина: закриването на Министерството на сръжжавната администрация и административната реформа (МДААР) през 2009 г., след което дейността по обобщаването и публикуването на информация във връзка с прилагането на ЗДОИ (чл. 16) остана без отговорен министър. Функциите по координирането на изготвянето на доклада за състоянието на администрацията, част от който се отнася до прилагането на ЗДОИ, преминаха към Дирекция „Държавна администрация“ към Министерския съвет (чл. 71, ал. 1, т. 1, буква „в“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация).

С изменение на устройствения правилник на МС и неговата администрация бе изцяло отменен чл. 71 и бе закрита Дирекция „Държавна администрация“ (ДВ, бр. 15 от 2011 г., в сила от 18.02.2011 г.). Функциите по координирането на изготвянето на доклада за състоянието на администрацията и обобщаването на годишните доклади за дейността на администрациите преминаха към отдел „Административна и регионална координация“ към главния секретар на МС. При цитираните трансформации дейността по координиране на изготвянето на годишния доклад за състоянието на администрацията се възлага на все по-нискостепенно звено. Оказва се, че вече близо две години няма политическа фигура, отговорна за „осъществяване координацията за спазването на Закона за достъп до обществена информация и отчетността пред обществото“ - функция, която по-рано изпълняваше министърът на сръжжавната администрация и административната реформа, възложена с чл. 5, т. 9 от Устройствения правилник на МДААР.

В крайна сметка политическата отговорност за наблюдението и координацията по изпълнението на ЗДОИ е размита и неясна. Годишният доклад за състоянието на администрацията според настоящата нормативна уредба следва да се представя в Министерския съвет от министър-председателя до 30 април всяка година. Може да се предположи, че функцията на ръководител на изпълнителната власт не позволява фокусиране върху една конкретна област на управлението, каквато е наблюдението и координацията на изпълнението на ЗДОИ. Няма яснота и кой министър от кабинета трябва да отговаря пред Народното събрание на въпроси относно приложението на ЗДОИ.

Контрол по спазване на задълженията по ЗДОИ

При липса на обособена отговорност на определен министър за наблюдение и координация на изпълнението по ЗДОИ и парламентарният контрол за системни проблеми по изпълнението на закона е силно затруднен. Традиционно най-ефективен и де юре, и де факто е съдебният контрол, осъществяван от административните съдилища и Върховния административен съд. Той обхваща решенията за предоставяне или отказ на информация по заявление/искане (чл. 40 от ЗДОИ). Според развитата през годините практика на съдебен контрол подлежи и непроизнасянето в срок по

заявления (мълчаливи откази). Но съдебният контрол не обхваща всички аспекти на ЗДОИ, като не се простира например до задължението за активно публикуване на информация. Опитът показва, че той е ефективен механизъм за постигане на задължително тълкуване и указания за прилагане на разпоредби от закона, особено при отказите, както и за задължаване на публичните институции да предоставят гадена информация. Но не е така ефективен при решаване на процедурни или организационни проблеми в администрацията, които са от системен характер.

В ЗДОИ не е предвиден контрол от висшестоящия административен орган върху решенията и отказите по заявления, а жалбите се отправят директно до съда. Предвидена е обаче административнонаказателна отговорност. Непроизнасянето в срок без уважителна причина от длъжностно лице е административно нарушение, подлежащо на глоба от 50 до 100 лв. Непредоставянето на обществена информация от субектите по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ (категиорите задължени лица и организации, които не са гържавни органи) подлежи на имуществена санкция от 100 до 200 лв. Остава неясно защо непредоставянето на информация от гържавните органи без изискуемите от чл. 38 изложение на фактите и посочване на правно основание не се санкционират от закона. Процедурата по реализиране на административнонаказателна отговорност не е добре уредена. В случаите, когато задължени субекти са гържавни органи, нарушенията установяват длъжностните лица, определени „от съответния орган на власт“, т.е. те ще установяват собствените му нарушения (когато не са определени други служители, отговарящи по ЗДОИ). По същия начин и санкциите трябва да се налагат от „съответния орган на власт или овластен от него служител“, т.е. да наказва сам себе си. В светлината на тези обстоятелства не е учудваща липсата на данни за наложени санкции с изключение на случаите на неизпълнение на съдебни решения, в които санкционната дейност се осъществява от съдебната власт.

Инспекторатите към министерствата и други органи на изпълнителната власт имат правомощия да извършват проверки по сигнали за незаконосъобразни действия и бездействия на администрацията по процедурата на чл. 107 и следващите от АПК. При констатирани нарушения от гържавни служители инспекторатите могат да предлагат и образуване на дисциплинарно производство (чл. 46, ал. 4, т. 5 от Закона за администрацията). Предвид липсата на данни за ефективна дейност на инспекторатите, свързана с контрол по изпълнение на задълженията по ЗДОИ, желателно е проверките им да обхванат и тази област на управлението.

Кой отговаря за приложението на ЗДОИ в администрациите съгласно устройствените правилници

За разлика от други закони, които въвеждат специална длъжност, свързана с управлението на определен тип информация (например Закона за защита на класифицираната информация), със ЗДОИ не е създадена длъжност „служител по предоставянето на обществена информация“. През 2007 г. се създаде само задължение за определяне на длъжностни лица от съответните администрации, които да отговарят пряко за предоставянето на обществена информация (§ 18 от ЗДОИ). Същевре-

менно в 26 устройствени правилници (УП) на органи на изпълнителната власт са определени административни звена, отговарящи за едни или други аспекти от прилагането на ЗДОИ. Това обстоятелство показва сериозно отношение към дейността по прилагане на ЗДОИ. Прегледът на тези подзаконови нормативни актове показва разнообразие и различен подход, който може да се обобщи в няколко групи.

В едни от случаите акцентът е върху предоставянето на информация като рутинна дейност на администрацията. Според УП на Министерството на регионалното развитие директорът на дирекция „Европейска координация, връзки с обществеността и анализи“ организира, координира и контролира дейността по предоставяне на достъп до обществена информация (чл. 10, т. 11). Според УП на Държавната агенция за метрологичен и технически надзор главният секретар организира и отговаря за достъпа на гражданите до обществена информация в съответствие със законите им права (чл. 9, ал. 1, т. 4б). Според УП на АДФИ дирекция „Информационни технологии и комуникация“ организира достъпа до информация на гражданите в съответствие със законите им права (чл. 11, т. 6). Според УП на Изпълнителната агенция по околна среда дирекция „Информационно обслужване и технологии, международно сътрудничество и връзки с обществеността“ отговаря за предоставяне на информация по Закона за достъп до обществена информация (чл. 14, т. 15). Според УП на Изпълнителната агенция по горите дирекция „Административно-правно обслужване и човешки ресурси“ осигурява достъпа до обществена информация в съответствие с конституционните права на гражданите (чл. 23, т. 22). Както се вижда, с някои изключения тези функции са възложени на дирекции и отдели, отговарящи за връзките с обществеността, комуникацията или на главния секретар.

В други случаи дейността по ЗДОИ се разбира като дейност по сериозно разглеждане, решаване и вземане на становище по всяко заявление. Според УП на Министерството на труда и социалната политика дирекция „Правна“ изготвя проекти на решения за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до информация по Закона за достъп до обществена информация след мотивирано становище от съответната дирекция за наличието на информацията и нейния характер (чл. 25, т. 5). Според УП на Агенция „Митници“ дирекция „Правно-нормативна“ изготвя проекти на решения за предоставяне или отказ на достъп до обществена информация след представено становище от съответната дирекция за наличието на информацията и нейния характер (чл. 16, т. 10). Според УП на Агенцията по вписванията дирекция „Административно-правно обслужване, човешки ресурси и връзки с обществеността“ изготвя правни становища по сигнали и предложения по реда на Административнопроцесуалния кодекс и по заявления по Закона за достъп до обществена информация (чл. 11, т. 1, буква „и“). В тези случаи обикновено правните дирекции са отговорни за дейността.

В трета група случаи се фокусира върху последващия контрол на спазването на задълженията по ЗДОИ. Според УП на Държавната агенция за бежанците при МС инспекторатът контролира спазването на задълженията по Закона за достъп до обществена информация и по предложенията и сигналите на гражданите (чл. 11,

ал. 2, т. 4). Контролът може да е застъпен заедно с изготвянето на становища по ЗДОИ - според УП на ДНСК дирекция „Финансово, административно-правно и техническо обслужване“ изготвя становища по законосъобразността на процедури по реда на ЗДОИ, а главният секретар контролира дейността на ДНСК по ЗДОИ.

Посочените три аспекта на дейността по ЗДОИ би следвало да фигурират във всяка администрация. Показателна е обаче застъпеността само на един от тях в правилниците. При това няма връзка на начина, по който се гледа на дейността по ЗДОИ, и характера на дейността на администрацията. Така например едва ли в сферата на труда и социалната политика има основание да се преценява по всяко едно заявление. Притеснителен е пропускът на някои администрации да разбират дейността по ЗДОИ като рутинна всекидневна работа.

По отношение на дейността по ЗДОИ също има различия. Първата група случаи обхваща най-същественото - предоставянето на информация по ЗДОИ. Втората група включва решаване по конкретни заявления, т.е. по издаване на решения по ЗДОИ. Рядко са визирани други дейности - според УП на Министерството на финансите дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“, освен че разглежда заявленията за предоставяне на информация, изготвя и проекти на решения за предоставяне на достъп или отказ, извършва справки и съставя отчети по ЗДОИ (чл. 17, т. 14).

Прегледът на устройствените правилници свидетелства, че според някои администрации „решаването“ е единственото съдържание на дейността по ЗДОИ, вместо да е водещо „предоставянето“. Това подсказва за липса на култура на откритост и отчетност. Наистина, устройствените правилници отчитат спецификите на отделните администрации, но известен подход на координираност в частта, свързана с отговорностите по ЗДОИ, е препоръчителен.

Връзка на други закони с процедурата по ЗДОИ

Според прегледа на законодателството в десет други закони има препращане към ЗДОИ. Това са Административнопроцесуалният кодекс, Законът за госиетата⁵, Законът за електронните съобщения, Законът за защита на класифицираната информация, Законът за концесиите, Законът за опазване на околната среда, Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, Законът за трансплантация на органи, тъкани и клетки, Законът за устройство на територията и Законът за устройството на Черноморското крайбрежие.

Някои от тях препращат към реда по ЗДОИ за достъп до видове документи или цели документални масиви. Такъв е случаят с достъпа до документи на бившата Държавна сигурност, достъпа до „информация за околната среда“, достъпа на трети незаинтересовани лица до административни преписки, достъпа до определени устройствени планове. В други случаи чрез препращането се посочва редът за достъп

⁵ Известен под това наименование. Пълното заглавие на нормативния акт е Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия.

до публични регистри - на имотните декларации на лица, заемащи висши държавни длъжности, на озеленените площи, на дълготрайните декоративни гървета и на гърветата с историческо значение в общината и др.

Унифицираният рег на достъп до различни видове информация чрез препращане към ЗДОИ е положително явление. Така се улесняват заявителите и се създават предпоставки за ефективна работа по заявленията от администрацията по ясна процедура. Въпреки това законодателно положение не липсват случаи на злоупотреба от отделни служители, които твърдят, че дадена информация следвало да се поиска по „специален рег“.

При публичните регистри е логично да се разширява прекият свободен достъп чрез интернет, при който ползването на процедурата по ЗДОИ е все по-голяма рядкост. Такъв е случаят с достъпа до имотните декларации на лицата, заемащи висши държавни длъжности, който от години е достъпен в интернет. Едва ли се подават заявления по ЗДОИ за достъп до такива декларации. Трябва да се отчита, естествено, че все още висок процент граждани нямат интернет достъп, поради което публичните регистри следва да са достъпни не само онлайн.

Достъп до публични регистри: онлайн достъпът до търговския регистър

Една неочаквана инициатива през 2010 г. бяха опитите да се ограничи законодателно свободният достъп до търговския регистър. ПДИ се ангажира с критична позиция по предложенията за изменение и допълнение в Закона за търговския регистър, някои от които водят до ограничаване на свободния достъп до данните в него, които понастоящем са достъпни чрез интернет. ПДИ публикува своя позиция още на 3 юни 2010 г., след като намерението за внасянето на подобни промени стана известно. На 9 август 2010 г. Министерството на правосъдието публикува проект за изменение и допълнение на ЗТР, в който фигурираха предложенията за ограничаване на свободния достъп до търговския регистър. На 12 август 2010 г. ПДИ изпрати до министерството критично становище по проекта⁶. След незначителни промени в положителна посока проектът бе гласуван от Министерския съвет и внесен в Народното събрание (НС) на 18 октомври 2010 г. На 17 ноември 2010 г. ПДИ отново изпрати критично становище във водещата Правна комисия към НС. Публичните дебати продължиха през декември 2010 г. и първите месеци на 2011 г.

По същество предложенията се свеждат до ограничаване на свободния достъп до фирмените дела на търговците. Достъпът до самия търговски регистър остава свободен. Но редица важни документи фигурират и в частта, която обхваща регистърът, и във фирмените дела, поради което остава неясно каква точно информация ще остане свободна и каква - ограничена за достъп. Ограничението се предлага в два варианта - регистриран достъп за всеки желаещ чрез цифров сертификат или електронен подпис (вариант на Министерството на правосъдието) и достъп само на представителите на определени професии до фирмените дела (вариант на народния представител Емил Радев).

⁶ Достъпно онлайн на адрес: http://static.aip-bg.org/stanovishta/2010/08_11_ZRT.pdf

Повод за законодателната инициатива е нуждата от защита на някои лични данни в регистъра (данните от удостоверения за сключен граждански брак, от сканирани лични карти) и потребността да се предотвратяват измами - например чрез заличаване на подписите от документите.

Според ПДИ достъпът до търговския регистър и документите в него, в това число във фирмените дела, е от съществено значение за обществото. Този достъп гарантира сигурността на търговския оборот, правата и законните интереси на инвеститорите и потребителите и предотвратява измами и злоупотреби. Като минимум в тази база данни следва да са общодостъпни данните и актовете (документите), изброени в Директива 2009/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета. Сред тях задължително фигурират данни за лицата, които представляват гружествата пред трети лица или в съдебни производства, както и за лицата, участващи в управлението, надзора и контрола на гружествата. В директивата липсва препращане или позоваване на директивите, свързани със защитата на личните данни, което е ясно свидетелство, че за законодателните органи на Европейския съюз изобщо не стои въпросът дали данните на тези лица не се ползват с някаква защита. Задължението за публикуване е абсолютно и не търпи ограничения, дори като изключение от правилото. Същото се отнася за ежегодното публикуване на размера на записания капитал и на определени счетоводни документи за всяка финансова година⁷.

Друг е въпросът дали изискваните и публикувани данни не са прекомерни в сравнение с изискваните съгласно директивите на ЕС и дали не съдържат именно в това отношение лични данни. Следва да се отбележи, че не в Закона за търговския регистър са определени данните и документите, подлежащи на обявяване. А и доколкото могат да се идентифицират практики на ненужно събиране на лични данни от длъжностните лица, поддържащи търговския регистър, същите не се констатира да се основават на закон. В това отношение подзаконовият нормативен акт, който следва да се прегледа за съответствие със законите, е Наредба № 1 за водене, съхраняване и достъп до търговския регистър (Обн. ДВ, бр. 18 от 2007 г., в сила от 1 юли 2007 г.).

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

През 2010 г. бяха погетни инициативи за прецизиране, стесняване на обхвата и стеснително тълкуване на някои ограничения на правото на достъп до информация, свързани със защита на класифицираната информация, и по-конкретно - гържавната и служебната тайна. Тук следва да се подчертае позицията на Държавната комисия за сигурност на информацията (ДКСИ).

⁷ Това са документите, които следва да се публикуват съгласно четири директиви, изброени в чл. 2, буква „е“ от Директива 2009/101/ЕО.

Информация, класифицирана като „служебна тайна“

В резултат на констатациите на доклада на ПДИ за 2009 г. за проблеми с уредбата на т.нар. „служебна тайна“, ДКСИ като орган, отговарящ за приложението на ЗЗКИ, създаде работна група. В нея участват представители на ДКСИ, Държавната агенция „Национална сигурност“, администрацията на МС и ПДИ. Отчетена бе необходимостта от преглед на съществуващите списъци на служебната тайна, приети от отделни органи на изпълнителната власт и местното самоуправление (т.нар. организационни единици), и след анализ да се изготвят указания с цел уеднаквяване на практиките. Дейността по тази тема продължава и през 2011 г.

Информация, класифицирана като „държавна тайна“

Списъкът приложение към чл. 25 от ЗЗКИ се нуждае от промяна в посока стесняване на обхвата. През 2009 г. ПДИ внесе официално становище в Министерството на вътрешните работи и парламентарната Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред, както сме отбелязали и в предходния доклад⁸. С него се предлага отпадането на следните категории информация, подлежаща на класифициране като държавна тайна:

1. Информация за използвани съгласно законовите разпоредби специални разузнавателни средства (СРС), т. 6, раздел II, Приложение 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.
2. Данни, получени в резултат на използване на специални разузнавателни средства, т. 8, раздел II, Приложение 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.
3. Доклади, отчети, информационни бюлетени, статистически и други данни относно оперативната работа на службите за сигурност и службите за обществен ред, т. 9, раздел II, Приложение 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.
4. Обобщени данни за функционирането на системата за опазване на класифицираната информация, т. 24, раздел II, Приложение 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.

В първата категория попадат статистика, доклади и анализи за използвани специални разузнавателни средства (СРС) - информация, която в други европейски държави е публична. Същевременно тя дава възможност за граждански контрол върху системата за тайно наблюдение чрез СРС. Подобен е характерът на информацията от третата и четвъртата категория. Колкото до данните, получени в резултат на използване на СРС, в случаите, когато те се съдържат в наказателни дела, уредбата на ЗЗКИ позволява класифицирането на цели дела и съответно следва ограничаване на публичното им разглеждане. На практика това се отнася в най-голяма степен за дела от обществен интерес, свързани с обвинения в подкуп, длъжностни престъпления, тежки престъпления. Същевременно от публичността на тази информация липсва вреда за защитените от чл. 25 от ЗЗКИ интереси - националната сигурност, отбраната и външната политика, конституционноразрешения ред. Следователно е нарушен основен принцип на законодателството относно правото на информация и неговите ограничения: че ограничението се прилага само по изключение, само за защитата на определените защитени интереси и

⁸ Становището е достъпно на интернет адрес:
http://static.aip-bg.org//stanovishta/2009/10_07_zid_zmvr.pdf

при спазване на правилото за „необходимост в демократичното общество“. Нарушава се и изискването за прилагане на ограниченията пропорционално на целта на защитата. Особено проблематичен в това отношение е чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ, според който на сбор от документи, в които е наличен дори само един класифициран документ, се поставя гриф за сигурност. През 2010 г. и началото на 2011 г. бяха организирани обсъждания от ДКСИ и Върховна касационна прокуратура (ВКП), на които идеята за промени в ЗЗКИ бе подкрепена от представители на институции и неправителствени организации.

Информация, представляваща „професионална тайна“

Годишният доклад на ПДИ за 2009 г. констатира появата на ново ограничение, обозначено в законодателството като „професионална тайна“. Терминът най-често се употребява във връзка със задълженията за определени професии да бъде опазвана тайната на клиентите. Тъкмо затова буди недоумение използването му във връзка с дейността на гържавни органи. Неуместно е вменяването на задължение за пазене на подобен вид тайна в допълнение към задълженията за опазване на „гържавна тайна“, „служебна тайна“, „търговски тайна“, „подготвителна информация и преговори“ и лични данни. Понятието „професионална тайна“ не се употребява в чл. 41 от Конституцията. За да се премахне това нарушение на конституционната норма, трябва да се изменят съответните разпоредби от Закона за защита на потребителите, Закона за защита на конкуренцията, Закона за комисията за финансов надзор.

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

През 2010 г. актуални бяха проблемите, свързани с баланса между защитата на личната неприкосновеност и личните данни, от една страна, и ефективната борба с тежката престъпност, от друга.

Изменения и допълнения в Закона за електронните съобщения

В началото на 2010 г. продължи кампанията на ПДИ срещу предложенията за изменения и допълнения в Закона за електронните съобщения (ЗЕС), чрез които да се осигури пряк електронен достъп на МВР и службите за сигурност до т.нар. трафични данни (кой, откъде, кога и с кого е писал или разговарял чрез съобщителни мрежи - интернет, мобилен телефон). ПДИ участва в обсъжданията, организирани от водещата парламентарна Комисия по вътрешна сигурност и обществен ред през януари и февруари 2010 г., както и в кръгла маса, организирана от СДС на 15 януари 2010 г. ПДИ изготви и конкретни редакции на текстовете от ЗЕС, подлежащи на промяна, внесени на 20 януари 2010 г. от Мартин Димитров и група народни представители. В резултат на кампанията, медийни участия и публикации и участието в обсъжданията на конкретни текстове в Народното събрание, бяха приети норми, които като цяло предвиждат разрешение от съд за предоставяне на достъп до трафични данни на определени гържавни органи за всеки конкретен случай. Бяха предвидени контролни правомощия на подкомисията за контрол над СРС към Правната комисия.

След влизането в сила на измененията през май 2010 г. се установи, че главният прокурор е издал инструкция, с която тълкува чл. 250в, ал. 4 от ЗЕС като изключващ режима на съдебни разрешения за достъп до трафични данни в случаите, в които са образувани наказателни производства. Следователно според приложението на ЗЕС се оформят две категории случаи, в които се осъществява достъп до трафични данни. Единият е достъпът на службите за сигурност за целите на оперативно-издирвателната дейност, а другият - достъпът на органите на наказателното производство. Излиза, че в първия случай се изисква съдебно разрешение, а във втория - не. По този начин стандартът на гарантиране на правата на личността е по-нисък, отколкото преди измененията през 2010 г.

Необходимост от изменения и допълнения в Закона за специалните разузнавателни средства

През 2010 г. и 2011 г. се натрупаха проблеми, свързани с приложението на Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС). Много от тях са констатирани още с Решението на Европейския съд по правата на човека по жалбата на Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България, в сила от 2008 г. Основен проблем е липсата на достатъчни гаранции в закона, които да защитят правото на гражданите по чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека от системата за тайно наблюдение.

Установява се, че обхватът на приложение на ЗРС не е прецизно установен, доколкото понятието „национална сигурност“, определено в ЗЗКИ, е изключително широко⁹. Същевременно в доклад на председателя на наказателните отделения на ВКС Гроздан Илиев се установява тенденция към увеличаване на случаите на намеса в личната сфера на хората - около 16 000 разрешения за прилагане на СРС през 2010 г. Съдържанието на мотивираните искания за разрешение за прилагането на СРС не е достатъчно прецизно формулирано (чл. 14), което затруднява мотивирането на откази от съдилищата. Предвиденият контрол от парламентарна подкомисия към Народното събрание не е скрепен със санкционна власт, не е уредена процедурата по контрол върху прилагането и използването на СРС, осъществяван от министъра на вътрешните работи и председателя на ДАНС (чл. 34а). Гражданите се известяват в изключително ограничен брой случаи за използвани спрямо тях СРС¹⁰, не се уведомяват и юридическите лица.

Според ПДИ в общественения дебат в началото на 2011 г. се изказаха много стойностни констатации и препоръки. По някои въпроси е налице почти единодушие. Приоритетни са следните необходими промени в законодателството:

1. Стесняване на обхвата на приложимост на СРС:

- а. стесняване на обхвата на понятието „национална сигурност“,

⁹ § 1, т. 13 от Допълнителните разпоредби на Закона за защита на класифицираната информация. Определението е възпроизведено и в § 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба на Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“.

¹⁰ Досега не е известен такъв случай.

- b. прецизиране на понятието „оперативно-издирвателна дейност“,
 - c. описание на каталог от престъпления, за които е допустима приложимост.
2. Прецизиране на процеса по разрешаване на СРС:
 - a. въвеждане на допълнителни реквизити към исканията за прилагане на СРС,
 - b. които да бъдат съответно отразени в съдебните актове.
 3. Подобряване на контрола върху прилагане на СРС:
 - a. засилване правомощията на парламентарната подкомисия, вкл. въвеждане на санкционна власт,
 - b. създаване на процедури за контрол от министъра на вътрешните работи.
 4. Регламентиране на широко формулирано право на информиране на гражданите и юридическите лица за приложено спрямо тях СРС.
 5. Регламентиране на възможност за обезщетение при намеса чрез СРС в личната сфера на гражданите.
 6. Премахване на предпоставките за класифициране на дела, по които доказателства са събирани чрез СРС.

ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО - ОСНОВЕН ЕЛЕМЕНТ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Активното публикуване на информация е сред най-важните елементи на правото на информация. Неговото значение за упражняването на това право нараства и стандартите в тази област постепенно се утвърждават. В повечето закони за достъп до информация, приети през последното десетилетие, се създават задължения за публикуване на определени категории информация онлайн. Страните с по-старо законодателство го допълват или приемат нови закони за електронния достъп до информация. Прегледът на законодателството показва, че някои категории информация от задължителните за публикуване онлайн са общи¹¹. Така например правомощията и актовете на органите на власт, тяхната структура и функции, дейностите им, договорите, прозрачността на вземане на решения са задължителни за публикуване според повечето закони за достъп до информация. В много страни, които имаха такова законодателство преди 1990 година, задълженията за публикуване се разширяват не само чрез законите за достъп до информация, но и чрез специални закони, въвеждащи задължения за публикуване на определени категории информация - договори, бюджетна прозрачност, или пък развиващи т.нар. „насочена прозрачност“. В последно време този процес на разширяващата се прозрачност е специално изследван и систематизиран¹².

Какви са причините и факторите, които водят до детайлизиране на законодателството, осигуряващо прозрачност на институциите? Каква е ролята на кризите в този процес? Защо концепциите за активна прозрачност трябва да са водещи при изграждането и развитието на електронното правителство? Наистина ли активната прозрачност е бъдещето на достъпа до информация?

Всички изследвания се съгласяват, че регулирането на задълженията за активно публикуване е обусловено от няколко причини, а именно:

1. Необходимостта от установяване на минимални стандарти за активно публикуване;
2. Нарастване на търсенето на обществена информация;

¹¹ Сравнителен преглед на категориите информация за активно публикуване (утвърждаващи се стандарти) на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и гр. може да бъде намерен в студиюта на Хелън Дарбишър: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf стр.39. Студиюта е представена и в Информационния бюлетин на ПДИ, брой 10(82), октомври 2010: <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/2010/>

¹² Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency, Archon Fung, Mary Graham, David Weil, Cambridge University Press, 2007.

3. Налагащото се признаване на активното публикуване като интегрална част от правото на достъп до информация¹³.

Развитието на законодателството за активно публикуване онлайн и практиките дават възможност и за анализ на движещите сили и фактори на този процес. Едни от основните движещи сили, свързани с нормално функциониращата демокрация, са прозрачността на законодателството и възможността за участие на заинтересованите в неговото обсъждане. Сред движещите сили, излизачи на преден план особено в новите демокрации, са необходимостта от отчетност, прозрачността на действията на управляващите и ролята на достъпа до информация за упражняване на групи права на гражданите. Активната прозрачност има важно значение за намаляване на лошата администрация и корупцията. Важен фактор за развитието на активната прозрачност е увеличаващото се обществено участие във вземането на решения за обществени политики. Гражданското участие в този процес е невъзможно без развитието на активната прозрачност. Гражданите и заинтересованите групи, за да участват, трябва да разполагат с толкова информация, колкото имат и правителствените експерти, при това да са равнопоставени в хода на обсъжданията. Ясно е, че достъпът до информация в този смисъл е свързан с активното публикуване, а не със сравнително по-бавния процес на подаване на писмени заявления.

Редица студии и изследвания на практиките и законодателството за активното публикуване онлайн на основата на техния анализ систематизират стандарти в това отношение.

Така например във вече споменатата студия Хелън Дарбишър извежда като общи следните категории, сравнявайки документи и регулации на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, Организацията на американските държави, Унгария, Индия, Мексико и Великобритания:

- Институционална информация - законодателство, вътрешни правилници, функции и правомощия;
- Организационна информация - структура, персонал, контактна информация;
- Информация за дейностите - стратегии, планове, политики, дейности, процедури, отчети и оценки за работата;
- Решения и актове;
- Услуги;
- Бюджетна информация;
- Информация за обсъждания;
- Информация за процеса на вземане на решения и обществено участие;
- Информация за субсидии;
- Информация за обществени поръчки;
- Информационни масиви и ресурси - публични регистри, бази данни;

¹³ Виж студиюта на Хелън Дарбишър: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-68250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf

- Описание на информационните ресурси, индекси;
- Информация за публикациите на институцията;
- Информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация¹⁴.

В приетата на 28 ноември 2008 година Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа (Конвенцията) активната прозрачност е един от принципите на правото на достъп. В чл. 10 на Конвенцията това задължение на институциите на изпълнителната власт се формулира гостатъчно общо, но отразява развиващото се законодателство на държавите членки, а именно:

„Член 10 - Предоставяне на документи по инициатива на публичните институции

По своя инициатива и когато е уместно в интерес на повишаване прозрачността и ефективността на публичната администрация, и с цел насърчаване информираното участие на гражданите по въпроси от общ интерес, публичните институции предприемат необходими мерки, за да публикуват официални документи, които съхраняват¹⁵.

В обяснителния доклад към Конвенцията¹⁶ се разясняват „обществените документи“ от общ интерес, които трябва да бъдат публикувани, без да се подават специални заявления за това, а именно: документи за структурата, персонала, бюджета, дейностите, правилата, политиките, решенията, делегиране на власт, информация за правото на достъп и как да се изискват официални документи, както и група информация от обществен интерес.

Всички тези документи, даващи възможност на гражданите да формират мнение относно институциите, които ги управляват, и да участват в процеса на вземане на решения, би трябвало по инициатива на органите да бъдат публикувани.

Въвежда се още един критерий, от който могат да се ръководят националните законодателци, уреждащи задълженията за активно публикуване - ориентацията към най-търсените чрез заявления документи. В редица регулации за електронния достъп този принцип отдавна се следва (Мексико, САЩ, Словения).

Българското законодателство за активното публикуване онлайн следва тенденциите и изискванията на стандартите, разгледани по-горе, но в много отношения, както се вижда и от резултатите от проучването на ПДИ, е в самото начало на процеса.

Публичността на **законодателството** е сред най-старите норми, характерни за нормалната държавност. Развитието на технологиите налага тя да се развива онлайн. С измененията от 2008 година в Закона за „Държавен вестник“, в чл. 3, ал. 2 се създаде задължение за публикуване на официалния и неофициалния раздел на ДВ и в интернет страницата му.

¹⁴ Пак там, Annex A: Classes Information Comparative, с. 39.

¹⁵ Конвенция за достъп до официални документи и обяснителния доклад към нея: http://www.aip-bg.org/pdf/convention_report_pdf.pdf

¹⁶ Пак там.

Списъкът на издадените актове в изпълнение на правомощията на административните структури е задължителен за публикуване според чл. 15, ал. 1, т. 2 на ЗДОИ от 2000 г., а онлайн публикуването на този списък е задължително според измененията на Закона за достъп до обществена информация от декември 2008 г.

Актовете на общинските съвети се разгласяват „чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин“ според чл. 22, ал. 2 на измененията на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ДВ, бр. 69 от 2006 г.).

Измененията в Закона за достъп до обществена информация от декември 2008 година внесоха яснота кои актове на органите на власт трябва да бъдат публикувани, а именно „структурирана съвкупност от всички издадени от съответния административен орган нормативни, общи и индивидуални административни актове“¹⁷.

Публичността на структурата, функциите, услугите, информационните ресурси, с които разполагат държавните органи, регистрите, които поддържат, включително и контактната информация, са също важен елемент от съдържанието на активното публикуване. Българското законодателство урежда публикуването на структурата, функциите и информационните масиви и ресурси още от 2000 г., когато беше приет ЗДОИ. Тези категории информация трябва да са публикувани **онлайн** според измененията в ЗДОИ от 2008 г. (чл. 15а от ЗДОИ).

Отчетността и прозрачността на дейностите на администрацията - стратегии, програми, решения, отчети, договори, включително и финансовата прозрачност, са все още в областта на заявени политики, но не и детайлно законово обвързани, с малки изключения.

След измененията на ЗДОИ от декември 2008 г. се създаде задължение за формиране на секции „Достъп до информация“ в интернет страниците на институциите (чл. 15а от ЗДОИ).

ОЦЕНКА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ОРГАНИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ НА ЦЕНТРАЛНО, ТЕРИТОРИАЛНО И ОБЩИНСКО РАВНИЩЕ

Методология

И тази година ПДИ направи оценка на интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт, за да провери спазването на законовите задължения за активно публикуване и декларираната на централно и на местно равнище политика на прозрачност. Проучването се проведе в периода 22 февруари - 25 март 2011. От 516 институции бяха оценени 495 интернет страници. Дваседет и една институции не поддържат официални сайтове. 12 от тях са териториални звена на централни органи на власт, 3 са от категорията агенции и комисии и 6 са общини.

¹⁷ЗДОИ, Допълнителна разпоредба, §1, т. 3 (ДВ, бр. 104 от 2008 г.).

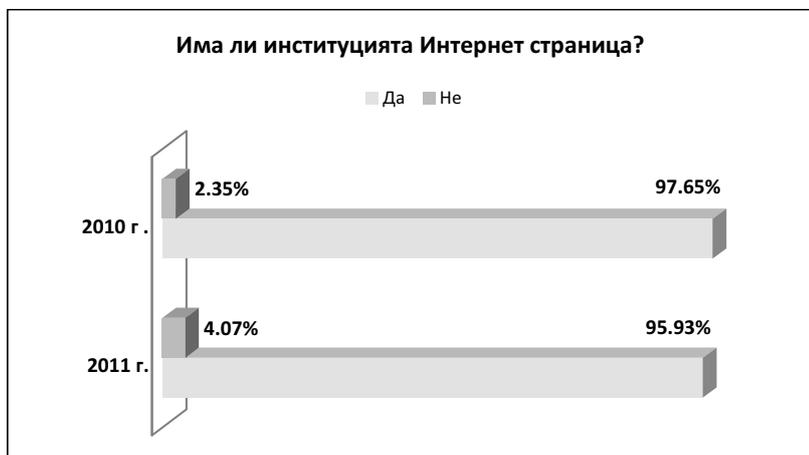
Оценката бе направена на основата на няколко групи индикатори, които обхващат стандартите за активно публикуване:

- Институционална информация - нормативна уредба, функции, услуги, информационни масиви;
- Организационна структура, контакти;
- Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности;
- Финансова и друга прозрачност - бюджети и финансови отчети, декларации за конфликт на интереси;
- Наличие и съдържание на секциите за достъп до информация.

Бяха подадени и 505 заявления по електронен път с искане да бъдат предоставени вътрешните правила за достъп до обществена информация или да бъде посочен интернет адресът, на който да бъдат намерени.

Резултати¹⁸

Общият извод от изследването е, че няма особено развитие в създаването и поддържането на интернет страниците на институциите на изпълнителната власт. В сравнение с проучването на ПДИ от февруари 2010 гори се е увеличил процентът на неподдържащите сайт. Един обективен фактор обяснява този факт - това е обединяването на регионалните центрове по здравеопазване и регионалните инспекции за опазване и контрол на общественото здраве. Но остават 6 общини, които и през 2011 не са намерили средства за създаване и поддържане на интернет страница.



¹⁸ Резултатите могат да бъдат видяни на страницата на ПДИ http://store.aip-bg.org/surveys_bg/report-2010-app1.pdf и в графичен вид в Приложение № 1: „Сравнителни данни на резултатите от 2010 г. и 2011 г. и резултати от оценката на Интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт 2011 г. по институции“.

Институционална информация - нормативна уредба, функции, услуги, информационни масиви

Няма особено развитие в описанието на правомощията и отговорностите на органите в системата на изпълнителната власт. В сравнение с 2010 броят на институциите, изпълнили това задължение, се е увеличил с 2%. През 2010 година 67% от проучваните институции бяха публикували нормите, регулиращи дейността им - през 2011 г. това са направили 69%. Най-добро изпълнение показват централните органи на власт (100%), най-слабо - общините (59%).

Колкото до обявяването на функциите и свързаните с тях услуги и информационни масиви, резултатите показват слабо развитие в сравнение с миналата година. Функциите са представени в 72% от страниците, като отново централните органи в 94% поддържат тази информация, а изпълнението в общините е 57%. Очевидно общинските администрации (77%) се ориентират към потребителите, публикувайки описание на услугите, които предоставят.

Все така слабо е изпълнението на задължението по чл. 15а за онлайн публикуване на информационните масиви и ресурси. С 1% са нараснали администрациите, поддържащи на сайтовете си тези категории информация, а изпълнението е под 50% за всички институции.

Организационна структура и контактна информация

Задължителни за онлайн публикуване са и организационната структура на институцията и съответната контактна информация. Тя е базова при създаването на страницата и не изисква допълнителни ресурси. По отношение на организационната структура изпълнението е най-голямо в сравнение с всички други категории информация, изброени в чл. 15 на ЗДОИ. Структурата на институцията е представена в 87% от страниците. Това изпълнение достига до 100% при централните органи и 82% при общините.

Колкото до информацията как, към кого, в какво време и на какъв телефон да се обръщат гражданите, тенденциите от миналата година се запазват - адресът и телефонът са обявени съответно в 86% и 93% от страниците, а наименованието на отдела за връзка с обществеността и работното му време - в 64% и 41% от сайтовете.

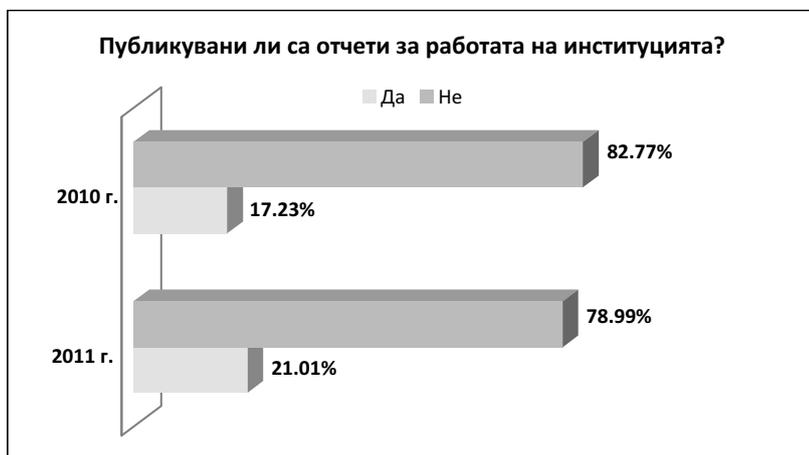
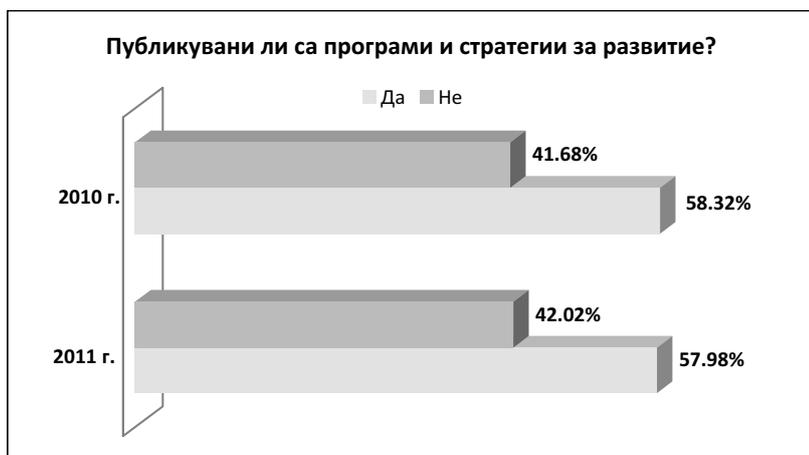
Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

Задължението да се публикуват актовете на органите на власт в изпълнение на техните правомощия е свързано с основния елемент на активната прозрачност. Запазва се тенденцията от 2010 да се публикуват нормативните актове. Що се отнася до индивидуалните административни актове, или поне техния списък, изпълнението е слабо. Публикуването на нормативни актове запазва и за двете години 78% изпълнение. Особено добре се представят общините - 86% поддържат регистри с решенията и нормативните актове на общинските съвети, докато публи-

куването на индивидуалните административни актове дори намалява в сравнение с 2010 и е 27%.

Тук следва да се отбележи създадената в някои общини вътрешна правна система, която позволява оповестяването на актовете по категории и улеснява до голяма степен търсещите такава информация. Добър пример е правноинформационната система на Община Пловдив¹⁹.

Публикуването на планове и стратегии за развитие според всички проучвания на ПДИ е със сравнително добро изпълнение в сравнение с информацията за финансовото обезпечаване на тези планове и стратегии, а отчетността за изпълнението на плановете и стратегиите не е предпочитаната за публикуване информация.

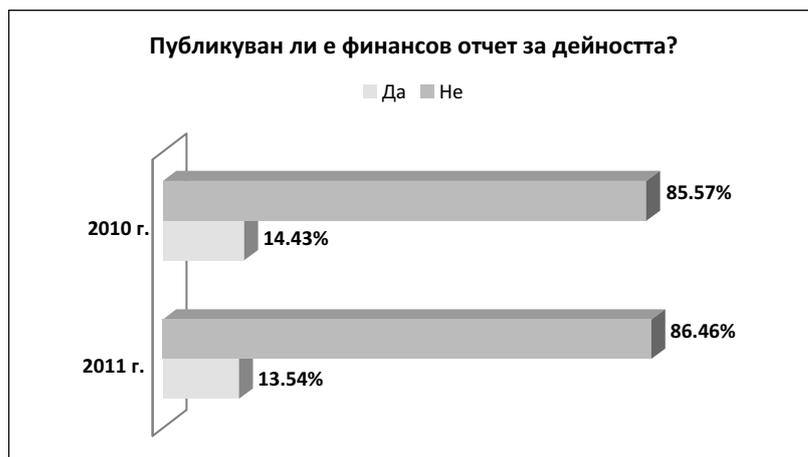
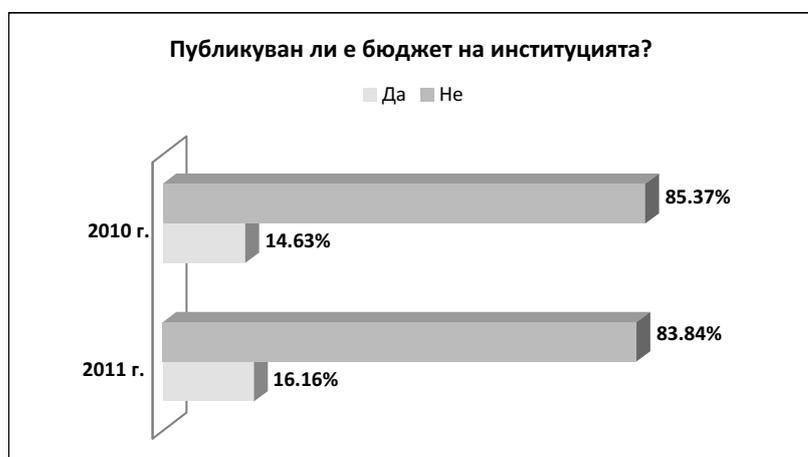


¹⁹ Правноинформационната система на Община Пловдив <http://jurist.banksoft-bg.com/>

Финансова и друга прозрачност - договори, бюджети и финансови отчети, декларации за конфликт на интереси

Важен елемент на активната прозрачност е публикуването на бюджета и финансовите отчети. Макар в това заглавие да не се детайлизира публикуването онлайн, в изследването си ПДИ го проверява, тъй като приемането на бюджета е свързано с обществени обсъждания, предполагащи запознатост на заинтересованите. Това е особено важно при приемането на общинските бюджети.

Резултатите показват, че макар да има увеличение с 2% на институциите, публикували своите бюджети, финансовата прозрачност все още е далеч от стандартите, утвърждаващи се в практиките на други страни. Същото се отнася и до финансовата отчетност.



Важен индикатор за прозрачността на оперативната работа и предотвратяването на корупцията е оповестяването на договорите на органите на власт и декларациите за предотвратяване на конфликта на интереси. И през 2010, и през 2011 само 2% са публикували договори за възлагане на обществени поръчки или концесионни договори. Такова ниво на прозрачност по отношение на една от най-търсени-

те от медиите и обществеността информация, и то след промените на ЗДОИ от 2008, поставя въпроса дали не е дошло време да започне работа по специален закон за прозрачност на договорите на държавните органи по примера на други държави.

Сравнително добро е изпълнението на едно не особено приятно задължение - обявяването на декларациите по чл. 12 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), и то под неясното условие за спазване на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Тъй като това задължение е скрепено с нормата на закона - чл. 17, ал. 2, за краткото време, изминало от въвеждането на нормата, изпълнението е 41% за всички институции и е значително по-голямо от миналата година - 25%.

Неясното условие в чл. 17, ал. 2, че публикуването става при спазване на ЗЗЛД, е довело до резултата, че много администрации не са представили декларациите, а само списък на подалите декларации или само на декларациите на тези, дали съгласие за това.

Секция „Достъп до информация“

Тази секция трябва да съдържа описание на реда за достъп до информация в институцията - вътрешни правила, контактна информация, ред за достъп до публичните регистри и годишните отчети по ЗДОИ. За улесняването на достъпа до информация в институцията способстват също така задълженията за публикуване, създадени според изискванията на други закони. Ето защо резултатите по два от индикаторите на оценката (публикуван ли е списък на разсекретени документи и списък на категориите „Службена тайна“, приет от ръководителя на административната структура в системата на изпълнителната власт) са включени към темата информация за упражняването на правото на достъп до информация.

Задължението за създаване на секция „Достъп до информация“ в сайтовете на институциите беше въведено с измененията на ЗДОИ от декември 2008. ПДИ наблюдава от години какво се качва в страниците за представяне правото на информация и как то да бъде упражнявано. Поради факта, че конкретните задължения бяха записани в закона едва през 2008, интересни са развитията в онлайн публикуването през последните две години. Още повече че финансово тази дейност бе подкрепена от Оперативна програма административен капацитет относно прозрачността на институциите. Органите на власт имаха възможност финансово да обезпечат подобряване на съдържанието на онлайн публикуването и създаване на специалната секция.

Фактът, че освен доклада за „Състоянието на администрацията“ в частта му „Достъп до обществена информация“ не съществува друг механизъм за координиране и наблюдение на случващото се в администрацията по отношение на изпълнение на законови задължения, води до незначителни резултати и в тази област. Самото отбелязване и препоръката в миналогодишния доклад на Министерския съвет, че трябва да се изработят и оповестят вътрешните правила за достъп до информация, стимулира развитието и увеличаването на органите, публикували такива правила.

Секцията „Достъп до информация“ има за цел да улесни и подпомогне заявителите или търсещите информация как е организиран процесът в конкретната институция, като им посочи определения ред, включително реда за достъп до публичните регистри. В секцията трябва да са указани звеното, отговарящо по ЗДОИ, определеният за това служител, адрес, телефон и работното време на звеното. В секциите следва да има и отчет за изпълнение на ЗДОИ. В проучването на ПДИ изследвахме още две условия за упражняването на правото на информация. Задължения за публикуване възникват на основата на групи закони - списъкът на служебната тайна и списъкът на декласифицираните документи в рамките на органа на власт - организационната единица според понятиения апарат на Закона за защита на класифицираната информация.

Секция „Достъп до информация“ е създадена в 40% от проучените страници. За сравнение с миналата година: такива секции съществуваха в 28% от сайтовете.

Какво е съдържанието на тези секции? Само в 20 институции то напълно отговаря на изискванията на закона. Сред тях са Министерството на финансите и Министерството на образованието, младежта и науката, областните администрации във Велико Търново и Смолян, общините Козлодуй, Ловеч, Разград, Сливен, Столична, Сухиндол и 10 регионални инспекции по околна среда и водите.

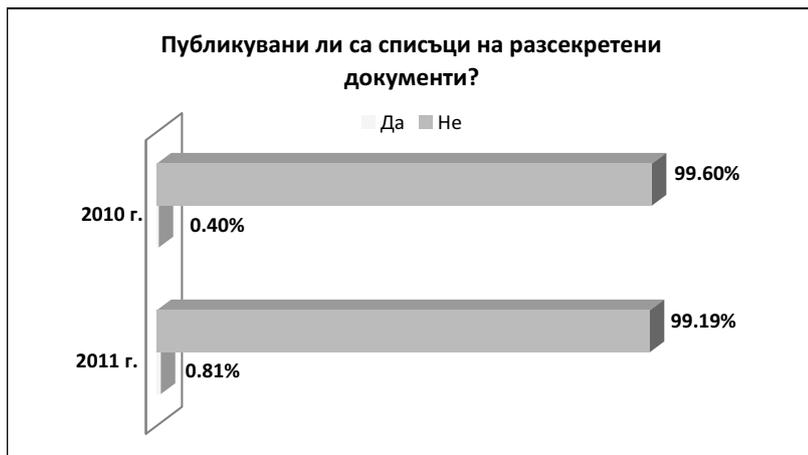
Представените вътрешни правила за достъп до информация са нараснали двойно от 26% на 52%. Макар 256 институции да са ги качили на сайтовете си, те не са в секция „Достъп до информация“, както би очаквал търсещият. А 12% от институциите с публикувани вътрешни правила нямат такава секция. Местата, където се намират тези правила, са разнообразни. Голяма част са публикувани в секцията (148 от 256), но могат да бъдат открити в правилниците за работа на администрацията, в хартите на клиента, в общински документи и другде.

Изпълнението на задължението за онлайн описание на необходимия ред за достъп до публичните регистри в секция „Достъп до информация“ е все още слабо - 20% през 2011, в сравнение с 2010, когато бе само 14%.

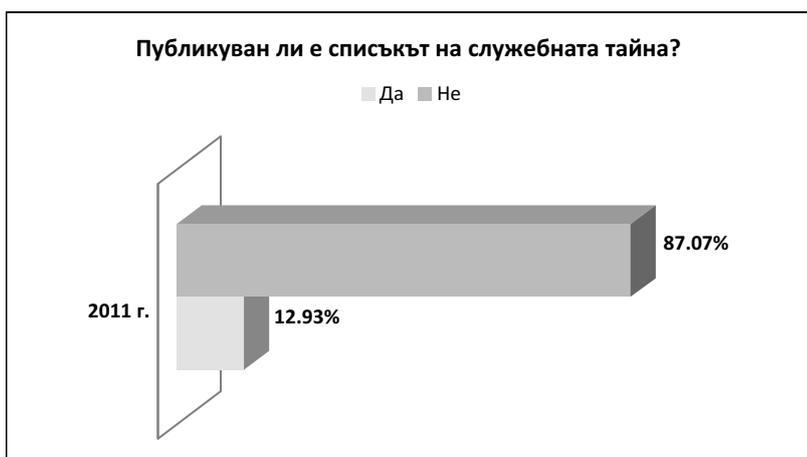
Само 61 (12%) от институциите са публикували отчети за изпълнението по ЗДОИ, при това само в 41 от тях отчетите са от предшестващата година.

Задължението за публикуване на контактна информация за звеното или служителя по ЗДОИ също не се радва на добро изпълнение - то не надхвърля 20%.

Що се отнася до списъците на декласифицирани документи - задължение по §9 от ЗЗКИ, изпълнението е плачевно както миналата, така и тази година.



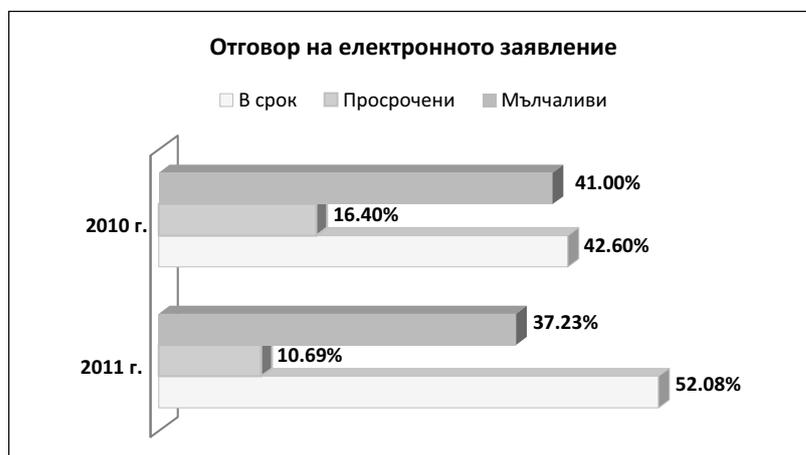
По отношение на списъка на категориите информация, класифицирани като служебна тайна, макар изпълнението да е все още слабо в сравнение с предшестващи години, развитието е значително. Една от причините е инициативата на Държавната комисия за сигурност на информацията (ДКСИ), стартирана след препоръките от доклада „Състоянието на достъпа до информация в България 2009“ (ПДИ, 2010).



Заявления по електронен път

Подаването на заявления по електронен път е предвидено в ЗДОИ още при приемането му. Според чл. 24, ал. 2 „Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган“. Този ред, естествено, не може да противоречи на изискванията на ЗДОИ и рационалното очакване на заявителите беше, че той ще бъде описан във вътрешните правила за достъп до информация на институциите.

Вече трета година ПДИ подава електронни заявления във връзка с оценката на интернет страниците, която прави. Отговорите на заявленията са 63%, в сравнение с 2010, когато отговориха 59%. Намалили са се с четири процента мълчаливите откази, но все още са значителен процент - 37% от всички. 262 отговора пристигнаха по електронен път, докато миналата година бяха 242.



Част от отговорите са решения за отказ от предоставяне на информация. Дори в институции, където търсената информация е публикувана в страницата. Отговарящият служител би могъл да посочи връзката в сайта, където това е направено. От някои институции поискаха да се плати известна сума, за да посочат линка в страниците си, други използваха формални реквизити от заявлението, за да скрият факта, че нямат приети вътрешни правила. Броят на тези институции не е голям - 13.

Ефектът от подаването на заявленията е значителен. В хода на проучването бяха създадени секции „Достъп до информация“, бяха качени вътрешни правила за достъп до информация в институциите. Министерството на вътрешните работи утвърди вътрешните правила, които се отнасят както за министерството, така и за неговите областни дирекции.

Целият този процес потвърждава, че един от основните фактори за подобряването на активната прозрачност и на достъпа до информация е търсенето на информация, подаването на заявления. Опитът в България по развитието на тези практики е добър пример.

КРИТИЧНИ ВПЕЧАТЛЕНИЯ

Първото впечатление при прегледа на сайтовете е, че липсва унификация на съдържанието: разнообразието граничи с хаос или, ако трябва да се изразим по-внимателно, разнообразието зависи от вижданията и на управляващите, и на фирмите, подготвящи интернет страниците. Странно е, че общини, които са сертифицирани по ISO, не са изпълнили законови задължения - нямат секция „Достъп до информация“.

Разнообразието на форматите, в които е качена дадена информация, също е впечатляващо. В страницата на Агенцията за хора с увреждания вътрешните правила са в tif формат и е цяло щастие, ако ги отворите.

Оказва се, че някои държавни органи като Българската агенция за инвестиции не смятат, че създават или съхраняват обществена информация - тя била само от клиенти и за клиенти.

Нека припомним съдържанието на понятието „рационално невежество“, което не за първи път използваме за описание на състоянието на административни практики по ЗДОИ. Мансър Олсън използва „рационално невежество“, за да опише феномена, при който „типичният гражданин“ избира да не се интересува от някакъв обществен проблем, защото разходите за знанието са по-големи от ползите от незнанието. Подобен е изборът на доста ръководители на административни звена в държавата. Очевидно ползите от изпълнението са по-големи от разходите по изпълнението на закона.

Какво ще последва за типичния управленец, ако не е оповестил задължителна за публикуване информация? Практически нищо, при условие че вече няма и Министерство на държавната администрация, което да следи как се изпълняват определени задължения за активно публикуване по законодателството. Гражданите, които имат хиляди ежедневни проблеми, едва ли ще следят какво точно е обявено и какви са задълженията по закон.

Затова е лесно да се публикуват програми и стратегии, но не и отчети. Лесно се представят органограми и правилници, но не и актуални административни актове. Лесно се шуми и се харчат пари за електронно правителство, но не и за издаване на инструкции за съдържанието на интернет страниците на институциите с цел унификация и улесняване на данъкоплатците и самите служители. Още по-лесно е да декларираш прозрачно управление, но да нямаш и един публикуван договор за обществена поръчка. Да не говорим за бюджетите и отчетите на институциите - това е почти фантастика. Няма контрол, най-много някой гражданин да поиска със заявление информацията, но и това няма да доведе кой знае до какви разходи.

Ползата от непубликуването е много по-голяма от разходите това да се направи. Тогава данъкоплатците могат да задават по-смислени въпроси, да участват поинформирани в дебата, да искат обяснение защо е взето едно или друго решение. Ето защо „типичният управленец“ избира абсолютно рационално да не публикува „чувствителна информация“, която би могла да увеличи разходите му и най-вече главоболията.

Процедурата като инструмент на „рационалното невежество“

Искат от директора, министъра или кмета някакъв документ, който той или не е приел, или не смята, че трябва да предоставя, и тогава идва на помощ ПРОЦЕДУРАТА. Заявителят не е посочил трите си имена, значи няма да му се отговори, но ще му се натрие задължително носът. Заявителят е посочил адрес на мястото, където работи, значи ще му се иска пълномощно, ще му се иска да докаже, че рабо-

ти на това място, че това място го има в правния свят, и т.н. Заявителят иска да му се изпрати документ по електронен път, значи ще му се каже, че за това няма техническа възможност, все едно че някъде в администрацията още се работи на пишещи машини или се пише на ръка.

Създаването на много документи и подреждането им така, че само посветени да се ориентират, е друг инструмент на „рационалното невежество“. Как да разбере заявителят, че в „хартата на клиента“ или пък в някой от правилниците за вътрешния ред или за работата на администрацията ще намери адреса и телефона на служителя, когото търси? А и защо гражданинът да бъде улесняван - нека порови, да изчете всичко и така да се ориентира. Е, докато рови, току-виж се изнерви, току-виж се настрои негативно към администрацията, но пък тя има достатъчно „танкове“, така че ще се оправи и с него.

Много често войната между администрацията и гражданите пламва от гребни неща, от арогантно незачитане на заявителя, от подигравателното отношение към него или от опитите да бъде сплашен. И той започва своята лична битка. Тогава администрацията се чуди на упоритостта и последователността на търсещите информация. Какво ги движи тези хора - да тормозят администрацията или пък това е стратегията на опонентите?

ИЗВОДИ

1. Липса на методология и унификация на структурата и съдържанието на интернет страниците на институциите. Тази липса е резултат от другата празнота в законодателството и в структурните промени през последните две години - в момента няма кой да наблюдава, координира и методологически да подкрепя процеса. Наистина ли бе необходимо да се закрива Министерството на гържавната администрация и административната реформа?
2. Освен гражданското наблюдение никой не контролира изпълнението на задълженията за онлайн публикуване. Гражданите обаче нямат механизми, с които да потикнат администрацията да изпълнява задълженията си.
3. Трябва да прогължат усилията за по-детайлно и насочено регулиране на задълженията за онлайн публикуване. Регулирането следва да предвиди и контролни и санкционни механизми при неизпълнение.
4. Специални усилия трябва да се положат за законодателното и практическото развитие на финансовата и оперативната прозрачност.
5. Актуалността на информацията също трудно би могла да бъде оценявана при сегашното състояние на страниците. А тя е изключително важно условие за участието на граждани и заинтересовани групи в обсъждането на обществени политики.
6. Секциите „Достъп до информация“ трябва да изпълняват своята цел - да улесняват гражданите.

ПРАВНИ СЪВЕТИ И КОНСУЛТАЦИИ

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

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

Видове правна помощ

През 2010 година екипът ни 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 - **42**,
 - консултации на случаите, постъпили по електронна поща - **137**.
- Съществена част от правната помощ, оказвана от юридическия екип на ПДИ, е и работата по изготвяне на жалби до съда и представителство по дела на заявителите, потърсили помощта на организацията.

Брой на случаите

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари-декември 2010 г., са **328**¹⁹. В зависимост от характера и правната им квалификация, бихме ги обособили в три групи:

- най-голяма част от постъпилите случаи отразяват практиките по неспазване на задълженията на институциите по Закона за достъп до обществена информация - **248**;
- следващата група случаи е свързана с нарушения на правото на защита на личните данни, регламентирано от Закона за защита на личните данни - **44**;
- значително по-рядко сме консултирали случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - **22**, и др.

¹⁹ Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е по-голям - 440, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от 1 консултация.

От кои институции е търсена информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към централните органи на изпълнителната власт - **129**, и към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) - **73**.

По-рядко консултациите касаят търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт - **23** случая, публичноправни организации - **20** случая, публичноправни субекти - **16**, от органите на съдебната власт - **14**, и др. (Виж: Приложение № 2, „Справка от базата данни на ПДИ“.)

Най-честите основания да се откаже информация

От регистрираните в базата данни откази най-много са мълчаливите откази - в **48** от постъпилите случаи. От отказите по същество преобладават тези, основани на засягане интересите на трето лице (чл. 37, ал. 1, т. 2) - **19**, и лични данни - **15**. Основанието служебна тайна е посочено в **5** случая, по **5** са и отказите, основани на търговска тайна и на разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, и т.н

Търсещи информация

Практиката на ПДИ показва, че най-често информация по реда на ЗДОИ се търси от граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2010 г. най-много консултации са предоставени на граждани, потърсили помощта на екипа ни - **144**. В **109** случая са ни потърсили журналисти и координатори на ПДИ от централни и местни медии. Случаите, постъпили от неправителствени организации за изминалата година, са **44**.

През 2010 г. към ПДИ се обръщаха за консултации и служители от администрацията, срецащи трудности по прилагането на ЗДОИ - в **19** случая.

Особености на случаите

Запазва се тенденцията от предходната година за постъпване на повече случаи за правен съвет в сравнение с минали години. През 2008 г. те са **235**, докато през 2009 и 2010 г. случаите са вече **328** (броят им за последните две години е еднакъв). Нарастват и случаите, свързани с упражняване на правото на достъп до информация - от **151** през 2008 г., на **237** през 2009 и **248** през 2010 г.

Най-често през годината случаите в ПДИ са постъпвали от граждани, обръщащи се за правен съвет и консултации. През 2009 г. те са **138**, а през 2010 г. - **144**.

Все повече граждани, неправителствени организации и журналисти търсят помощта на ПДИ чрез електронна поща. Писмените консултации по e-mail за 2009 г. са **122**, а през 2010 г. - **137**.

Както беше вече отбелязано, и през изминалата година остава голям броят на мълчаливите откази.

КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ

Случаи, свързани с търсене на информация за нередности и корупция

Последните десет години ЗДОИ се превърна в едно от основните средства на граждани и журналисти за търсене и разкриване на информация, която касае редица важни теми, останали извън ползрението на обществеността. С помощта на търсещите информация през 2010 г. бяха „осветени“ проблеми от публичната сфера, които пораждаха съмнения за нередности и злоупотреба с власт.

Прозрачност за парите на държавните компании

Със заявление за достъп до информация 11 главни редактори на вестници и списания, членуващи в Съюза на издателите в България, поискаха от министъра на финансите да разкрие в кои търговски банки държат парите си най-големите държавни предприятия. Така едни от най-големите печатни медии в страната се обявиха за прозрачност при управлението на парите на държавните компании, сред които „Български пощи“ ЕАД, „Национална електрическа компания“ ЕАД, „Булгартабак холдинг“ АД, „Летище София“ ЕАД, „Булгаргаз“ ЕАД и др. Главните редактори поискаха информация за размера на депозираниите свободни средства на министерствата и държавните фирми и за критериите при избор на обслужващи банки.

Поводът за заявлението бяха разкритията на медиите, че към средата на 2009 г. над 50% от парите на най-големите държавни дружества са били концентрирани в три български банки. Тези публикации засилиха съмненията, че парите на държавата се управляват на тъмно, без провеждане на обществени поръчки, което създава условия за корупция. Поисканата от главните редактори информация бе представена с решение на министерството.

По следите на дипломата на високопоставен държавен служител

През есента на 2010 г. бе разпространена новината, че дипломата на бившия изпълнителен директор на ДФ „Земеделие“ Калина Илиева е фалшифицирана. По източници на медиите, и в частност на в. „168 часа“, Калина Илиева не е завършила посочения в дипломата ѝ немски университет, което означава, че не е притежавала нужното за заемания пост образование. Съгласно българското законодателство висшето образование, придобито в чужбина, следва да се удостовери от надлежен орган, както е станало и в случая. Въз основа на дипломата си и полученото от Министерството на образованието, младежта и науката (МОМН) удостоверение Илиева е ръководила повече от година държавната институция, осигуряваща финансови средства за подпомагане на българските земеделски производители.

Във връзка с възникналите съмнения, журналистите от „168 часа“ Даринка Николова и Даниела Теофанова потърсиха помощта на ПДИ за консултация по заявление за достъп до информация, чиято цел бе да се разкрият фактите за завършеното от Калина Илиева образование в чужбина. Със заявлението си журналистите поискаха

от МОМН информация за признаването на нейното висше образование, придобито в немското висше училище, и по-конкретно данни за представените документи, с които е удостоверено завършването на това училище, кое е то, коя година е придобита степенна „магистър“ и т.н. От министерството заявлението бе препратено по компетентност на Националния център за информация и документация (НАЦИД), като същевременно бе потърсено съгласието на Калина Илиева за предоставяне на исканата информация. Тъй като такова съгласие не бе получено, от Центъра обясниха, че няма как да се произнесат по подаденото заявление и то остана без отговор. С помощта на ПДИ мълчаливият отказ бе обжалван пред Административен съд - София град. Въпреки мълчанието на министерството и Националния център за информация и документация, съмненията за фалшивата диплома бяха потвърдени с изявление на представител на Висшия институт по техника и икономика в Берлин.

Общински съвет работи с осъдени общински съветници

През лятото на 2010 г. журналистката Дияна Бончева от в. „Тунджанец“ в Ямбол поиска от председателя на Общински съвет - Ямбол, копия от справките за съдимост на местните парламентаристи. Интересът на журналистката бе продукиран от факта, че в телефонен разговор през юни 2010 г. председателят на ОбС я бе информирал, че осъдените съветници са шест, като на двама от тях присъдите са влезли в сила по време на мандата им в местния парламент. След получаване на заявлението информацията бе отказана с мотива, че въпросните справки са изпратени на Общинската изборителна комисия. Отказът бе обжалван в съда. Дни преди съдебното заседание председателят на ОбС преразгледа позицията си и предостави на журналистката пълен достъп до исканата информация.

Търсене на търговска и финансова информация

В няколко случая през изминалата година на търсещите информация беше осигурен достъп до договори с висока обществена значимост. Все още получаването на подобна информация остава рядкост въпреки въведеното в ЗДОИ задължение за предоставяне на информация от задължените институции, когато е налице нагледяващ обществен интерес.

Достъп до договора със „Сименс“ за новите документи за самоличност

През април 2010 г. Генка Шукерова от bTV поиска със заявление достъп до документация, свързана с договора на Министерството на вътрешните работи със „Сименс“ за изработването на новите документи за самоличност. Договорът за изработване на документите предизвика медиен интерес поради забавянето на издаването им, довело до опашки пред гишетата и обществено недоволство. В отговор на заявлението МВР предостави на репортера от bTV 150 страници документация за преглед, включително анекса към договора от ноември 2009 г. Достъпът бе ограничен единствено относно част от информацията, която се отнася до използваната технология за защита на картите.

Достъп до договори за утилизация на стари боеприпаси

Със заявление за достъп до информация гражданинът Вилям Попов поиска копия от всички договори, сключени от Министерството на отбраната, за утилизация на излезли от употреба и с отпаднала необходимост боеприпаси за периода 01.01.1990 - 31.12.2009 г. с български или чуждестранни изпълнители. Със заявлението бяха поискани още справка за закупените от МО съоръжения и/или технологии за утилизация на боеприпаси - по видове и стойност, както и справка за безвъзмездно предоставени на България от други държави финансови средства, устройства, технологии или консултации за утилизация на стари боеприпаси. В отговор на заявлението бе предоставен пълен достъп до исканата информация. Вилям Попов получи 14 договора за утилизация на стари или с отпаднала необходимост боеприпаси, сключени на обща стойност 30 000 000 лв. По останалите искания на заявителя от отговора стана ясно, че Министерството на отбраната е сключило договор на стойност 294 000 лв. с Българското водородно общество за разработване, внедряване и изпитване на опитен образец на „Установка за утилизация на барути“. Също така с помощта на Държавния департамент на САЩ са осъществени три проекта за утилизация с главен изпълнител „ТЕРЕМ“ ЕАД на обща стойност \$3 млн. В отговора си от министерството посочиха, че като резултат до 2010 г. са унищожени близо 10 000 единици малки оръжия и леки въоръжения и над 1,5 млн. боеприпаси.

Информация за възнагражденията на експерти по ОПАК

През 2010 г. журналистът от в. „Капитал“ Росен Босев поиска от Висшия съдебен съвет информация за изпълнението на проекти по Оперативна програма „Административен капацитет“. От ВСС бе предоставен частичен достъп, като информацията за имената на експертите, получили суми по програмата, бе отказана на основание *лични данни*. Отказът беше обжалван в съда като незаконосъобразен, тъй като с измененията на ЗДОИ от 2008 г. получателите на средства по проекти и програми на Европейския съюз станаха задължени субекти, поради което тази информация не може да бъде отказвана с позоваване на „защита интересите на трети лица“. Впоследствие журналистът подаде заявление, с което поиска същата информация, този път от Министерството на финансите. С решение на министерството беше предоставен достъп до данните за експертите.

Случаи, които не би трябвало да ги има

Десет години след приемане на ЗДОИ все още сме свидетели на случаи, които навяват спомени от минали години. Точното прилагане на разпоредбите на ЗДОИ е трудна задача за някои администрации, дори в случаи, когато казусът не изисква особено трудни преценки. През изминалата година консултирахме търсеци информация по проблеми, които илюстрират съществуването на някои „вредни“ практики.

Полицията разследва заявители по ЗДОИ

Граждани, поускали достъп до информация от кмета на Община Варна, бяха разследвани от ОД на МВР - Варна, в края на 2010 г.

Във връзка с провеждана кампания за прозрачност на обсъжданията на Общия устройствен план на Община Варна над 20 жители на града подават заявления на бланка с еднaкво съдържание, искайки от кмета писмените протоколи от всички проведени обществени обсъждания на предварителния проект на Общ устройствен план на Община Варна - на хартиен носител и звуковите записи от обсъжданията. Впоследствие част от заявителите - Юлиан Чолаков, председател на Сдружение за оптимизиране на правосъдието и администрацията (СОПА), арх. Калина Павлова, член на УС на Съюза на архитектите в България, гружество Варна, и гражданинът Николай Цветков са призовани в ОД на МВР, отдел „Досъдебно производство“, група „Икономическа престъпност“. Гражданите са призовани в качеството им на свидетели по досъдебно производство с № 218/2010, образувано срещу неизвестен извършител. На призованите свидетели е отказана информация на какво основание е образувано досъдебното производство, било им е съобщено, че то е образувано по жалба на дирекция „Правно нормативно обслужване“ на Община Варна. Гражданите са разпитвани кой е направил типовата бланка за заявленията, имал ли е сътрудници в тази си дейност, къде е изработена и разпечатана бланката, как е разпространена. Накарани са и да представят образци от подписи за графологична експертиза.

Във връзка със случая *Програма Достъп до Информация* разпространи декларация, с която изрази несъгласие с подобни недопустими действия спрямо търсещите информация. Според българското и международното законодателство единствено във властта на съда е да решава спорове за достъп до информация.

Ограничаване на достъпа със заповед

В началото на миналото лято координаторът на ПДИ за Монтана Любомир Любенов ни изпрати копие на писмо от директора на Областната служба по земеделие до всички общински служби в областта. С него директорът напомня, че както областните дирекции по земеделие (ОДЗ), така и общинските служби (ОСЗ) „нямат право да дават информация за дейността, която извършват“. Със същото писмо се дават указания - гражданите и журналистите, търсещи достъп до информация от тези служби, без да имат конкретен интерес, да бъдат препращани към Министерството на земеделието и храните. ПДИ изпрати официално писмо до Областната служба по земеделие - Монтана, в което изрази становище, че подобни указания нарушават разпоредбите на ЗДОИ, които след измененията на закона в края на 2008 година изрично въведоха задължение за всички териториални звена на органите на изпълнителната власт самостоятелно и на собствено основание (чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ) да предоставят информация. ПДИ препоръча на областния директор да преразгледа съществуващата практика, като преустанови препращането на свободния достъп до информация на териториално равнище. В резултат получихме отговор с уверението, че практиката по препращане на търсещите информа-

ция към Министерството на земеделието е прекратена, а „областната и общински служби в област Монтана прилагат добросъвестно ЗДОИ във всичките му разпоредби“.

Достъп до информация срещу актуално състояние

Друг пример в тази посока е казусът на Сдружение „Зачатие“, неправителствена пациентска организация, работеща в сферата на репродуктивното здраве. През ноември организацията подаде заявление до Комисията за защита от дискриминация (КЗД), с което искаше копия от всички решения на КЗД, постановени по твърдяно допускане на дискриминация по признак възраст в Наредба № 28 от 20.06.2007 г. за дейности по асистирана репродукция на министъра на здравеопазването. За да предостави исканите документи, Комисията поиска от сдружението да предостави копие от актуалното си състояние. Практиката на Комисията да дава информация само след като заявителите - юридически лица, предоставят актуалното си състояние, се потвърди и от отговора, който получихме от нейната администрация в рамките на нашето проучване: *„...искането за предоставяне на достъп до обществена информация е в качеството Ви на представляваща организация, регистрирана по ЗЮЛНЦ и би следвало да представите доказателства, установяващи съществуването на тази организация, както и данни за актуалното ѝ състояние към момента на подаване на искането, включително начина и лицата, които я представляват, съобразно разпоредбите на чл. 27, ал. 2, т. 4 и т. 6 във връзка с чл. 18 от АПК, тъй като същите намират приложение в настоящия случай доколкото предоставянето на обществена информация по искане на лица представлява административно производство по издаване на индивидуален административен акт и изискват особена форма на представителство по пълномощие“.*

Описаната практика на КЗД противоречи не само на разпоредбите и логиката на ЗДОИ, но и на съществуващата съдебна практика²⁰, според която достъпът до обществена информация е явление, вътрешно присъщо на гражданското общество. Това означава, че дори неправосубектни организации на граждани могат да търсят и имат право да получат всяка интересуваща ги обществена информация, независимо че не са изрично посочени в тази правна норма. Затова в ЗДОИ липсва правна норма, която да задължава организацията на граждани, направила искане за достъп до обществена информация, да доказва своята правосубектност.

²⁰ Определение № 3334 от 13.04.2005 г. на ВАС по адм. г. № 3167/2005 г., V отделение, докладчик - председателят Александър Еленков; Определение № 3335 от 13.04.2005 г. на ВАС по адм. г. № 3169/2005 г., V отделение, докладчик - председателят Александър Еленков.

ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

През 2010 година екипът на ПДИ консултира и случаи, свързани с правото на защита на личните данни. Към нас се обръщаха както граждани, смятащи, че личните им данни се обработват неправомерно, така и администратори на данни, които имаха въпроси, свързани с правилното прилагане на разпоредбите на Закона за защита на личните данни. Служител на една от университетските национални болници за активно лечение поиска консултация за цялостната вътрешна уредба на защитата на личните данни в болницата. Екипът ни консултира вътрешните правила за обработване на лични данни, организацията и описанието на отделните регистри в болницата, както и необходимите мерки, които управата следва да предприеме, за да гарантира правомерното обработване на данните на своите пациенти.

Защита на личните данни и Шенгенската информационна система

В началото на ноември 2010 г. България бе включена в Шенгенската информационна система (ШИС/SIS). Темата предизвика журналистически интерес, а екипът ни често беше търсен по въпроси, свързани със съдържанието, начина на работа на системата и най-вече с правата на гражданите при обработване на личните им данни. Какво представлява ШИС и данни за кои граждани се обработват в нея? Какво могат да направят гражданите при съмнения за нарушаване на техните права при обработване на данните в ШИС? Кои са националните компетентни органи, отговорни за работата на системата и кой упражнява контрол върху тях по отношение на правомерното обработване на лични данни? Това бяха и най-честите въпроси, отправяни към юристите в ПДИ.

Шенгенската информационна система е най-голямата в Европа обща база данни в областта на защитата на обществената сигурност, подпомагането на полицейското и съдебното сътрудничество и управлението на контрола на външните граници. ШИС съдържа данни (сигнали) само за определени издирвани/контролирани лица и вещи, както и за лица с отказ за влизане. Всеки има право на достъп до личните си данни в ШИС, ако такива изобщо са събрани за него. Ако гражданите имат съмнение, че в ШИС се обработват неправомерно техни лични данни, следва да се обърнат към националния орган, който отговаря за събирането на данни (за България - МВР), или към националния орган за защита на личните данни (за България - Комисията за защита на личните данни (КЗЛД)).

Защита на личните данни и видеонаблюдението

Представяват ли защитени лични данни записите от камерите, поставени в банки, магазини, над банкомати, в лечебни заведения, в училища и детски градини? Трябва ли администраторите на данни да декларират обработването на тази информация в публичния регистър на администраторите на данни, който се води към КЗЛД? Тези въпроси бяха поставяни пред ПДИ и от граждани, и от администратори на данни, подлежащи на регистрацията към КЗЛД. Гражданите питаха в какви случаи и

на какви места е допустимо да се извършва видеонаблюдение, а администраторите на данни се интересуваха от въпроси, свързани със задълженията им по защита на личните данни на гражданите при видеонаблюдение. Според писмено становище на самата Комисия от 27 юли 2010 година всеки администратор, обработващ лични данни чрез създаване на видеозапис от средства за наблюдение, е задължен да обяви отделен регистър „Видеонаблюдение“. Администраторите следва да уведомяват физическите лица за извършваното видеонаблюдение чрез информационни табла, поставени на видно място и съдържащи информация, идентифицираща съответния администратор на лични данни, включително и данни за контакт с администратора.

Право на информация и защита на личните данни

ПДИ осигури представителство в няколко случая на производства пред Комисията за защита на личните данни. Потърсиха ни за съдействие от в. „Росица“ в Севлиево. През 2009 година вестникът публикувал препечатка от информационния бюлетин на МВР, в който се съобщавало за задържани лица, посочени с инициали, по подозрение в грабеж. След като „се разпознали“ в публикацията, извършителите подали жалба в Комисията за защита на личните данни с твърдението, че вестникът е злоупотребил с правото им на неприкосновеност на личния живот, като е публикувал съобщение за задържането с инициалите им във вестника. Комисията отхвърли жалбата срещу журналистите, като мотивира решението си с факта, че единствено инициалите не са достатъчни, за да бъдат идентифицирани лицата по несъмнен начин, ето защо нарушаване на разпоредбите на ЗЗЛД няма.

СЪДЕБНИ ДЕЛА

СТАТИСТИКА

ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на отказите на достъп до информация. През 2010 г. правният екип подготви **98** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (35 - по случаи на граждани, 36 - на НПО, 27 - на журналисти).

Изготвените жалби са **71**. Първоинстанционни жалби - 55 (Върховен административен съд - 12, Административен съд - София град - 32, Административни съдилища в страната - 10, Комисия за защита на личните данни - 1); касационни жалби - 7, и частни жалби - 9. От изготвените 55 първоинстанционни жалби 38 са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация, а жалбите срещу мълчалив отказ са 17.

В **62** случая от ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. През годината правният екип изготви **27** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода бяха постановени **46** съдебни решения и определения по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд - 19, Административен съд - София град - 22, Административни съдилища в страната - 5). В 29 случая съдът се произнесе в полза на търсещите информация и в 17 случая в полза на администрацията.

Постановените съдебни решения бяха свързани с тълкуването и прилагането на ограниченията на правото на достъп до информация, както и с въведените в края на 2008 г. в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) принцип на „нагледяващ обществен интерес“ и нова категория задължени субекти - публичноправните организации (контролирани от гържавата).

ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ

Публичноправни организации

През 2010 г. се наблюдава развитие по воденето на съдебни дела срещу отказ на търговски дружества, които на практика са монополисти, с цел доказване, че същите са задължени да предоставят информация субекти по ЗДОИ в качеството им на публичноправни организации. Напредък в тази посока бе отбелязан със случая на председателя на Сдружение „Обществен барометър“ - Сливен, Юрий Иванов при обжалване на отказ на ВиК дружеството в града да предостави достъп до щатните разписания на служителите по длъжности за периода 2003-2008 г.

Отказът, който бе мотивиран с твърдението, че ВиК не е задължен субект по ЗДОИ, бе отменен с решение²¹ на Административен съд - Сливен, в което бе прието, че дружеството представлява задължен субект по ЗДОИ в качеството му на публичноправна организация.

Във връзка с обявяването на търговски дружества за задължени субекти по ЗДОИ в качеството им на публичноправни организации следва да отбележим и подкрепените от ПДИ дела на Петко Ковачев - директор на „Институт за зелена политика“. През март Ковачев подаде шест заявления до Министерството на енергетиката, икономиката и туризма (МИЕТ), с които поиска информация, свързана с руско-българското сътрудничество в областта на енергетиката и проекта за изграждане на нова атомна централа в България (АЕЦ „Белене“). МИЕТ отказа частично предоставяне на информация по едно от заявленията, а останалите препрати на „Български енергиен холдинг“ ЕАД (БЕХ) и „Национална електрическа компания“ ЕАД (НЕК), тъй като министерството не разполагало с исканата информация. През май 2010 г. БЕХ и НЕК отказаха информация с мотив, че представляват търговски дружества и не са задължени субекти по ЗДОИ, въпреки че са изцяло собственост на българската държава и се явяват основен доставчик на електроенергия в страната. По случая бяха заведени седем съдебни дела. В края на 2010 г. Административен съд - София град (АССГ), прекрати с определения делата срещу БЕХ и НЕК, като прие, че дружествата не са задължени субекти по ЗДОИ. Определенията на АССГ са обжалвани пред ВАС с частни жалби, които ще бъдат разгледани през 2011 г.

Публичноправни субекти

През 2010 г. бе отбелязан успех и по дело срещу отказ на Камарата на архитектите в България (КАБ), чийто председател отказа информация по ЗДОИ с мотив, че КАБ е професионална организация и не представлява задължен по ЗДОИ субект. С решение²² от декември 2010 г. АССГ отмени отказа, като прие, че съгласно Закона за камарите на архитектите и на инженерите в инвестиционното проектиране (ЗКАИИП) на КАБ са предоставени публичноправни правомощия, поради което КАБ е задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ в качеството си на публичноправен субект, различен от държавните органи.

НАДДЕЛЯВАЩ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС И ОГРАНИЧЕНИЯ

През 2008 г. в ЗДОИ бе въведен принципът на надделяващ обществен интерес. Според този принцип, дори при наличие на ограничение на правото на достъп до информация, свързано с подготвителните документи, защитата интересите на трето лице или търговската тайна, то достъп до информация следва да се предоставя, когато е налице надделяващ обществен интерес от узнаване на информацията. В няколко дела, подкрепени от ПДИ, различни съдилища приемаха, че е налице надделяващ обществен интерес и на това основание отменяха отказите на администрацията.

²¹ Решение №102 от 13.07.2010 г. на АС - Сливен по а.г. № 54/2010 г.

²² Решение № 4374/22.12.2010 г. на АССГ, II отделение, 27 състав, по а.г. № 6720/2010 г.

Защита интересите на трето лице и надделяващ обществен интерес

Административен съд - Разград, уважи две жалби на председателя на Сдружение „Центъра на НПО - Разград“ Георги Милков по дела срещу отказ на администрацията с мотив засягане интересите на трето лице и липса на негово съгласие за предоставяне на информацията. Първото бе срещу отказ на кмета на Разград да предостави информация за 12 проекта, финансирани от фондовете на ЕС. Второто бе срещу отказ на началника на Регионалния инспекторат по образованието към МОМН да предостави информация за доклади за установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности. В решенията си по двете дела съдът отмени отказите като незаконосъобразни и посочи, че достъпът до информация не може да се ограничава при наличие на надделяващ обществен интерес. С мотив, че е налице надделяващ обществен интерес, ВАС²³ отмени отказ на Министерството на образованието, младежта и науката (МОМН) да предостави на журналиста Росен Босев достъп до договора за „Предоставяне на лицензионни права за ползване на операционна система и офис пакети на „Майкрософт“ в средните училища, университети и научни институти в България“, сключен от министерството. Със същият мотив АССГ²⁴ отмени и отказ на Националния институт за опазване на недвижимите културни ценности (НИОНКЦ) да предостави достъп до всички документи, с които е съгласувал или отказал искания за намеса в исторически градини в София, представляващи единични или групови паметници.

Търговска тайна и надделяващ обществен интерес

В две дела през 2010 г. съдът прие, че дори да има ограничение на правото на достъп до информация, свързано с търговска тайна, то отказите на администрацията са незаконосъобразни, тъй като е налице надделяващ обществен интерес от узнаване на информацията.

С решение²⁵ на АССГ от март 2010 г. бе отменен отказ на председателя на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) да предостави техническо решение на агенцията и приложения към него, свързани с погмяната на ядрено гориво в АЕЦ „Козлодуй“. Отказът бе на основание липса на съгласие от трето засегнато лице, а именно АЕЦ „Козлодуй“, както и наличие на търговска тайна, тъй като в договора между АЕЦ „Козлодуй“ и руската фирма - доставчик на гориво, съществува клауза за конфиденциалност. В мотивите си съдът прие, че поисканите сведения представляват информация за околната среда по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и предпоставките за предоставянето ѝ следва да се преценяват по ЗООС, който предвижда основанията за отказ да се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията.

С решение на Административен съд - Ловеч, бе отменен отказ на кмета на града да предостави копие от договор, сключен между общината и частна фирма за строително-монтажни и ремонтни работи по проект „Подобряване на физическата и

²³ Решение № 523/12.01.2011 г. на ВАС, Петчленен състав - I колегия, по а.г. № 12512/2010 г.

²⁴ Решение № /22.02.2010 г. на АССГ, II отделение, 23 състав, по а.г. № 5139/2009 г.

²⁵ Решение № 670/29.03.2010 г. на АССГ, I отделение, 36 състав, по а.г. № 3857/2009 г.

жизнена градска среда в Община Ловеч“. Отказът бе с мотив, че в случая е налице искане за информация, която представлява търговска тайна и чието предоставяне би довело до нелоялна конкуренция между търговци, както и че е налице липса на съгласие на трето лице. В мотивите си съдът посочи, че по делото няма данни и административният орган не е изтъкнал в отказа си конкретни обстоятелства, довели до извода му, че предоставянето на договора би довело до нелоялна конкуренция. Според магистратите дори предоставянето на информацията да доведе до нелоялна конкуренция, законът дава предпочитание на обществения интерес и въвежда изключение при наличието на надделяващ обществен интерес. Според съда в случая е безспорно налице надделяващ обществен интерес, тъй като искането е за достъп до информация, представляваща договор за изпълнение на обществена поръчка, сключен от община.

Подготвителни документи и надделяващ обществен интерес

При отмяна на отказ на главния секретар на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) да предостави информация на Зорница Стратиева за строежа на пътническа въжена линия в планина Рила, АССГ²⁶ също прие, че е налице надделяващ обществен интерес от узнаване на информацията. С идентични мотиви главният секретар бе задължен от АССГ да предостави и копие от разрешението за ползване на „Пътническа въжена линия“ в местността „Кармала“ на Александър Дунчев от Асоциация на парковете в България. В решението²⁷ си съдът посочи, че законността на строителството по естеството си е въпрос с надделяващ обществен интерес. И двата отказа на главния секретар на ДНСК бяха с мотив, че информацията има подготвителен характер и няма самостоятелно значение.

Подготвителните документи - стеснително тълкуване

В два случая съдът тълкува стеснително ограничението, свързано с подготвителните документи, и отмени отказите на администрацията да предостави копия от доклади от извършени проверки с мотив, че същите представляват подготвителни документи, които нямат самостоятелно значение.

В първия случай ВАС отмени отказ на Министерството на правосъдието (МП) да предостави достъп на Българския хелзинкски комитет до докладите на Инспектората към министерството след проверки в затворите през 2007 г. и 2008 г. в частите им, отнасящи се до материалните условия, при които се изпълнява наказанието лишаване от свобода, медицинското обслужване и условията, при които полагат труд лишените от свобода. В решението²⁸ на съда е посочено, че докладите съдържат не само мнения и препоръки от инспекторите, агресирани до министъра, но и констатации от проверките. Според съда констатациите имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение към момента на

²⁶ Решение № 2455/19.07.2010 г. на АССГ, II отделение, 25 състав, по а.г. № 2261/2010 г.

²⁷ Решение № 2088/24.06.2010 г. на АССГ, II отделение, 29 състав, по а.г. № 2382/2010 г.

²⁸ Решение № 15158/10.12.2010 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 3051/2010 г.

проверката, не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи министъра при издаването на актовете му, и не могат да бъдат изменяни с последващи актове. В решението е посочено още, че по делото така и не са представени от МП крайните актове, издадени от министъра въз основа на докладите, а смисълът на чл. 13 от ЗДОИ е, че той ограничава достъпа до служебна обществена информация само когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и няма самостоятелно значение, защото обществото може да получи достъп до нея от издадени актове от органа. Ако няма издаден краен акт, подготвен от такава информация и съдържащ я в себе си, а на лицата тя е отказана на основание чл. 13 от ЗДОИ, те фактически ще бъдат лишени изцяло от достъп до нея.

Във втория случай АССГ отмени отказ на прокуратурата да предостави на гражданина Николай Колев-Босия достъп до доклад за състоянието на Софийска районна прокуратура и действията и бездействията на един районен прокурор. В решението²⁹ си съдят посочва, че докладът е информация, която представлява окончателния завършващ акт на ревизия по реда на чл. 142, ал. 2 от Закона за съдебната власт. Именно затова не може да се приеме, че завършващият акт на ревизиращия екип няма самостоятелно значение, а характер на мнение или препоръка.

МЪЛЧАЛИВИТЕ ОТКАЗИ

Съдебната практика по отмяна на мълчаливи откази е изключително трайна. С решение³⁰ от м. май ВАС потвърди решение на АССГ, с което бе отменен мълчалив отказ на Столичната община да предостави на гражданката Мария Самарджиева изготвената стратегия и програма за зелените площи на София. С решение³¹ от октомври ВАС отмени мълчалив отказ на министъра на здравеопазването да предостави на г-р Георги Тодоров от Русе копие от „Мастърплан за реформа в болничния сектор на Р България“. С решения на ВАС от ноември бяха отменени още два мълчаливи отказа на министъра на здравеопазването по заявления на г-р Тодоров. В първия³² случай бе поискано копие от длъжностните характеристики за седем длъжности в дирекция „Правна“ на министерството. Във втория³³ случай бяха поискани становищата и докладните записки, изготвени в министерството, относно издаването на Наредбата за акредитация на лечебните заведения.

С решение³⁴ от м. май 2010 г. Административен съд - Ямбол, отмени мълчалив отказ на кмета на общината по заявление на журналистката Дияна Бончева, която бе поискала информация за възложена обществена поръчка за реконструкция и

²⁹ Решение № 3959/02.12.2010 г. на АССГ, I отделение, 13 състав, по а.г. № 3617/2010 г.

³⁰ Решение № 6924/27.05.2010 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 10715/2009 г.

³¹ Решение № 11766/12.10.2010 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 128/2010 г.

³² Решение № 12784/01.11.2010 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 1911/2010 г.

³³ Решение № 13238/08.11.2010 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 1910/2010 г.

³⁴ Решение № 131/11.05.2010 г. на Административен съд - Ямбол, по а.г. № 96/2010 г.

преустройство на съществуваща сграда в комплекс за социални услуги за деца и възрастни в Ямбол. С решение³⁵ от ноември на Административен съд - Силистра, бе отменен мълчалив отказ на кмета да предостави информация за изплащените от общината суми на транспортни фирми за периода 2007-2010 г.

С решение³⁶ от ноември АССГ отмени мълчалив отказ на главния секретар на Президента на РБ да предостави достъп до стенограми от срещата на държавните глави на България и Русия през 2008 г. в София. Нещо повече, съдът изрично задължи главния секретар да предостави исканата информация. Ден след постановяване на съдебното решение - на 20 ноември 2010 г., президентската администрация публикува в интернет страницата си стенограма от разговора между делегациите на двете държави, както и паметна бележка от срещата на „четири очи“. Ден по-късно администрацията на правителството публикува стенограма от разговорите между премиерите на България и Русия, проведени в София предишния ден.

Публични заседания

През 2010 г. бе отбелязан успех по дело, заведено от над 20 сдружения и граждани, срещу промяна в Правилника за организацията и дейността на Столичния общински съвет (СОС), съгласно която бе ограничен достъпът до неговите заседания. Ръководителят на правния екип на ПДИ Александър Кашъмов представляваше голяма част от жалбоподателите по делото. С решение³⁷ от юли АССГ отмени разпоредбата, ограничаваща достъпа до заседанията на СОС, като прие, че поправката е в противоречие със Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), съгласно който заседанията на общинските съвети са публични. Срещу решението на АССГ бе подадена жалба от СОС. Предстои разглеждането на делото от ВАС на 20 април 2011 г.

³⁵ Решение № 70/04.11.2010 г. на Административен съд - Силистра, по а.г. № 156/2010 г.

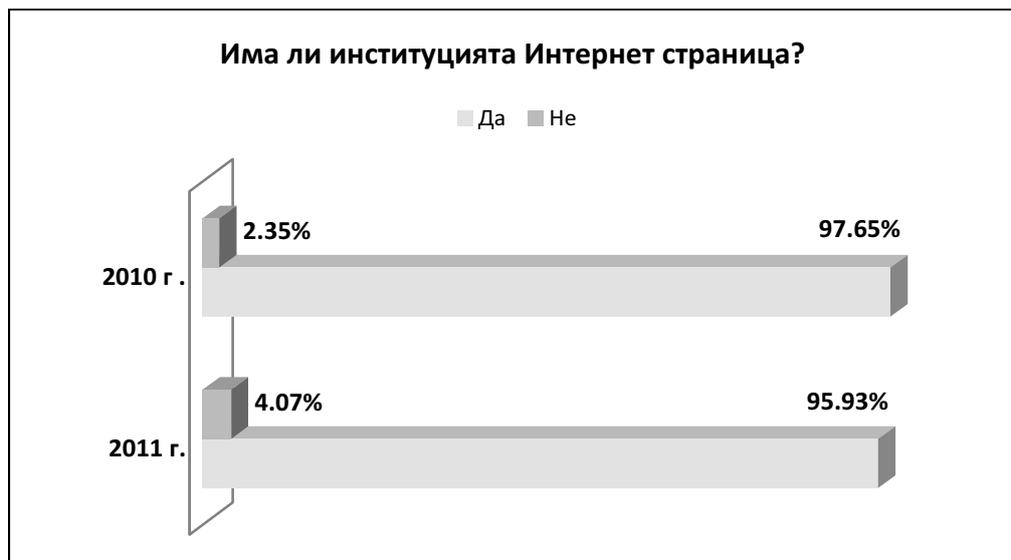
³⁶ Решение № 3593/11.11.2010 г. на АССГ, 37 състав, по а.г. № 5159/2010 г.

³⁷ Решение № 2339/12.07.2010 г. на АССГ, VI касационен състав, по а.г. № 8925/2010 г.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ №1
СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ ОТ ОЦЕНКАТА НА ИНТЕРНЕТ
СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ В ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА
ВЛАСТ

Графика 1. Има ли институцията Интернет страница?

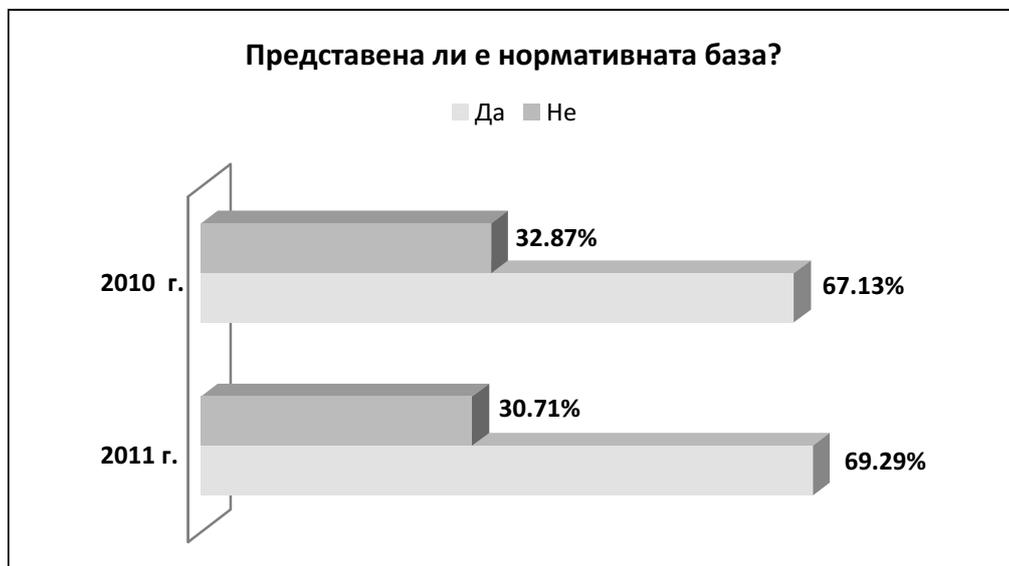


Графика 2. Има ли институцията Интернет страница?
 (2011 г. - по институции)

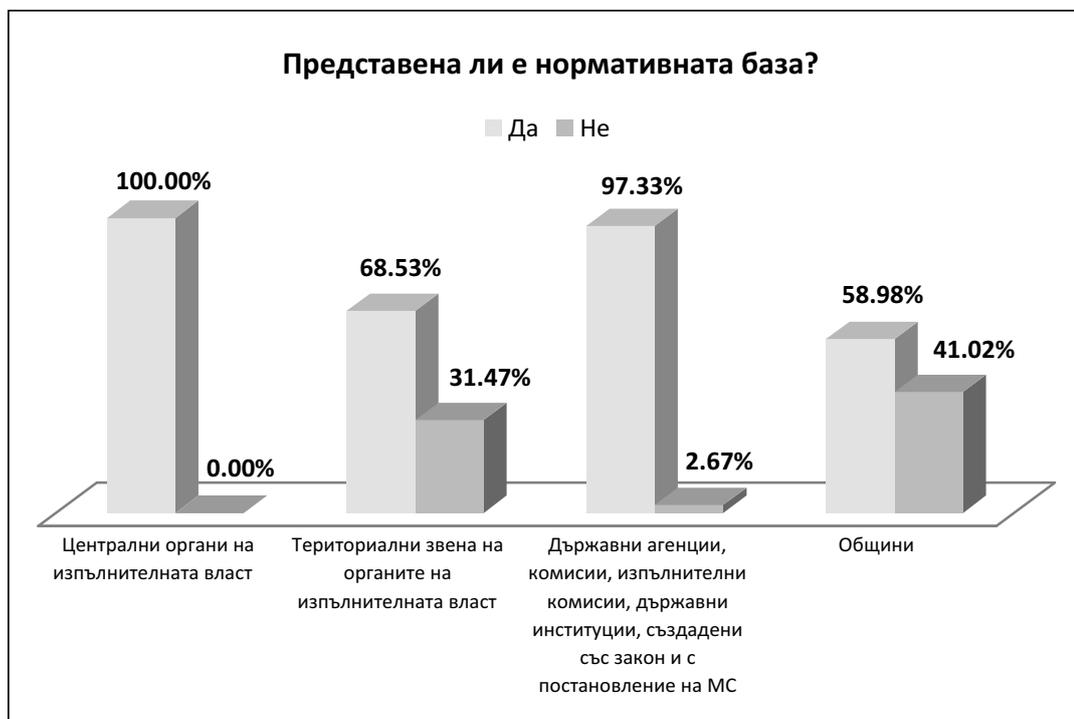


Институционална информация - нормативната уредба, функции, услуги, информационни масиви

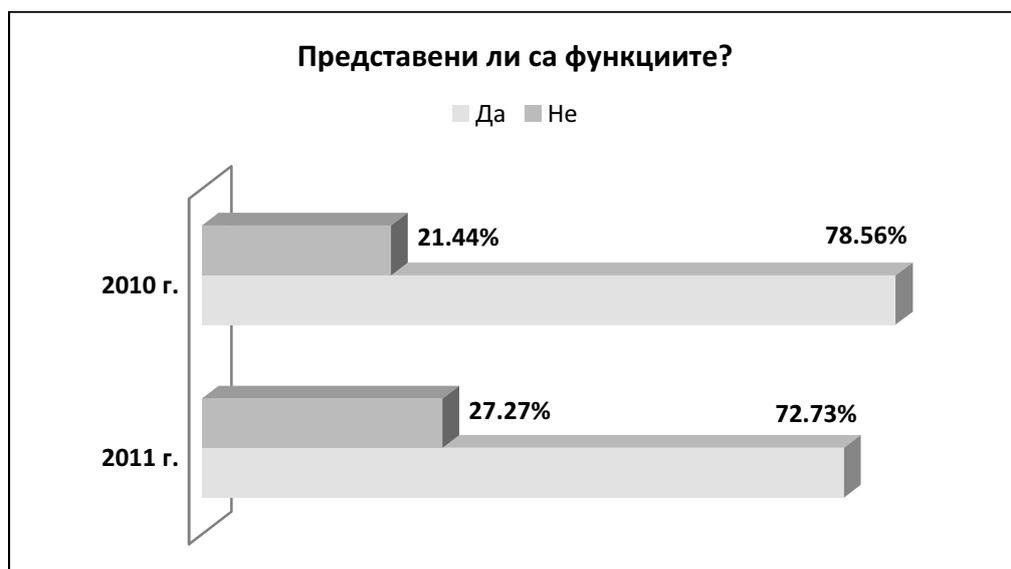
Графика 3. Представена ли е нормативната база за правомощията и отговорностите?



Графика 4. Представена ли е нормативната база за правомощията и отговорностите? (2011 г. - по институции)



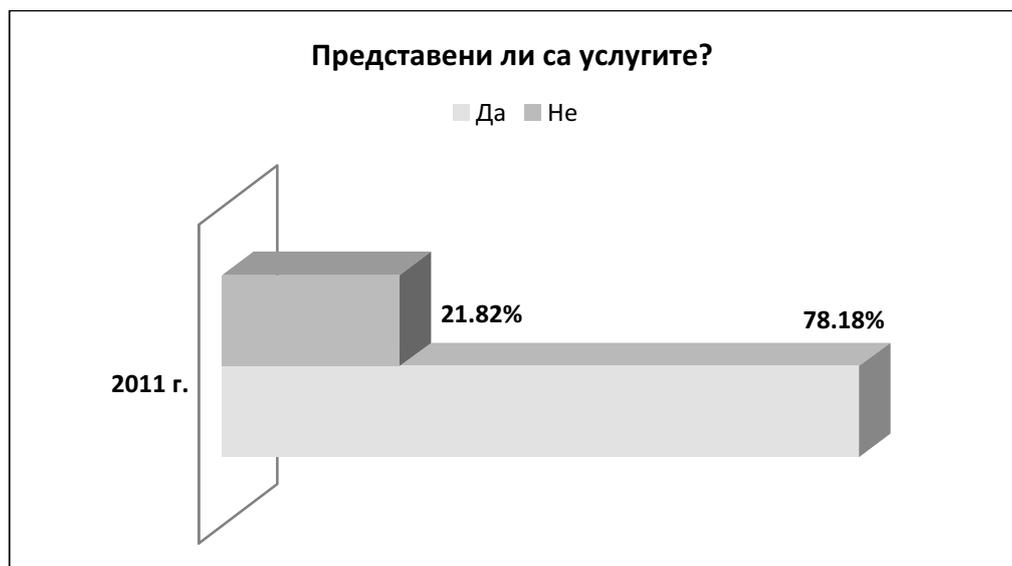
Графика 5. Представени ли са функциите на институцията?



Графика 6. Представени ли са функциите на институцията?
(2011 г. - по институции)



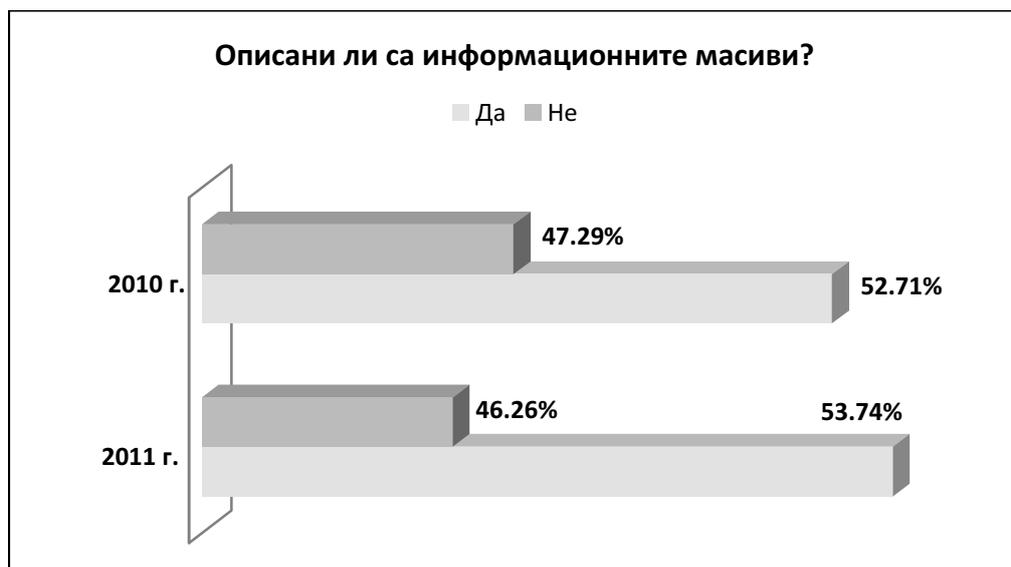
Графика 7. Представени ли са услугите, които предоставя институцията?



Графика 8. Представени ли са услугите, които предоставя институцията? (2011 г. - по институции)



Графика 9. Представени ли са информационните масиви и ресурси?

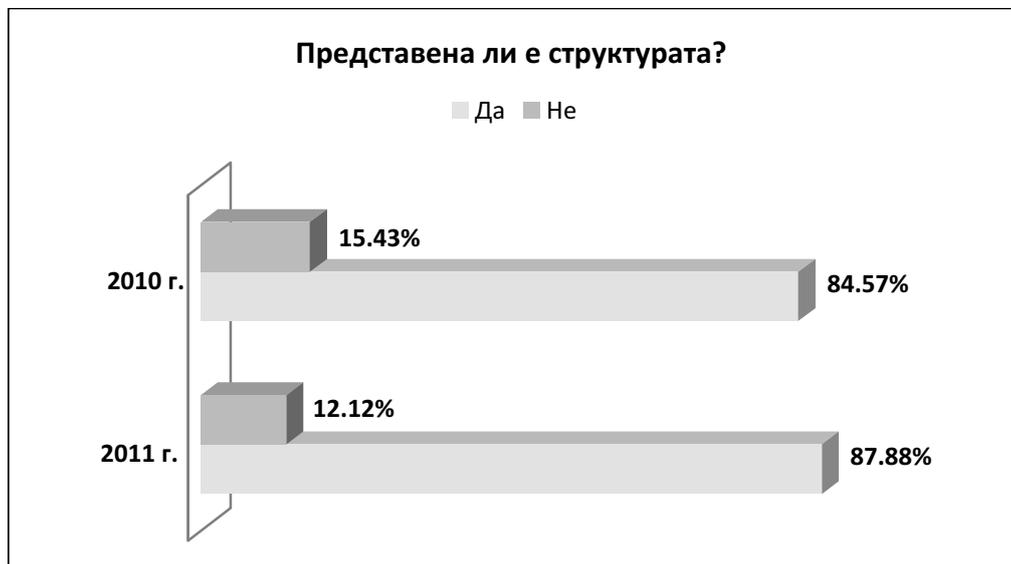


Графика 10. Представени ли са информационните масиви и ресурси?
(2011 - по институции)

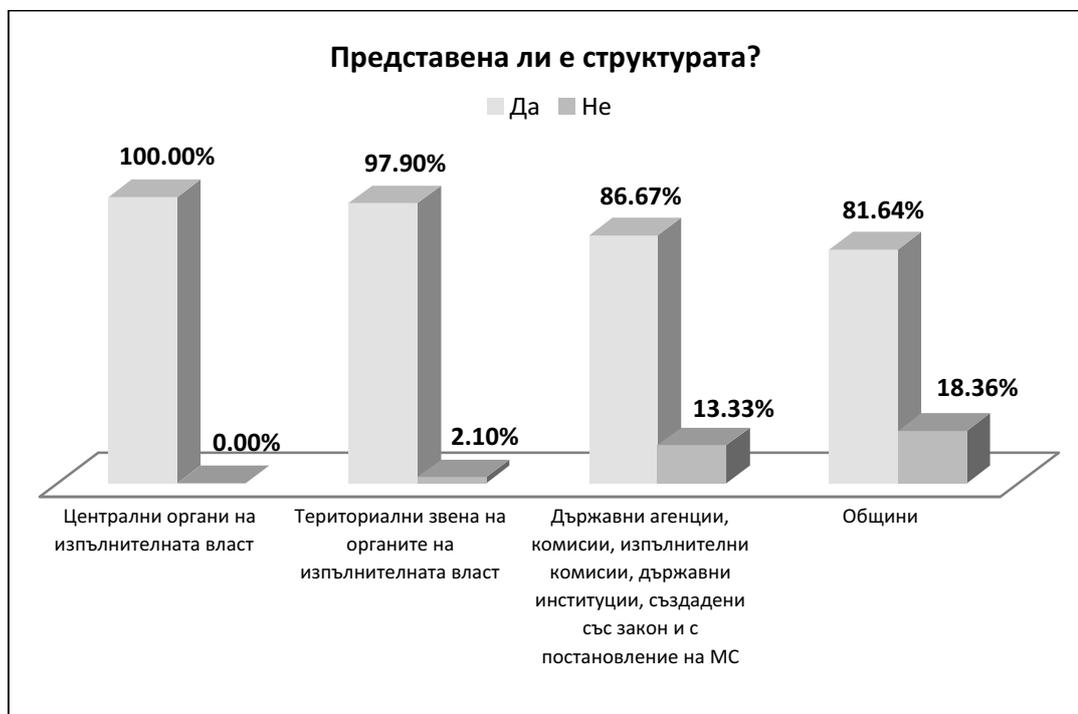


Организационна структура и контактна информация

Графика 11. Представена ли е структурата?

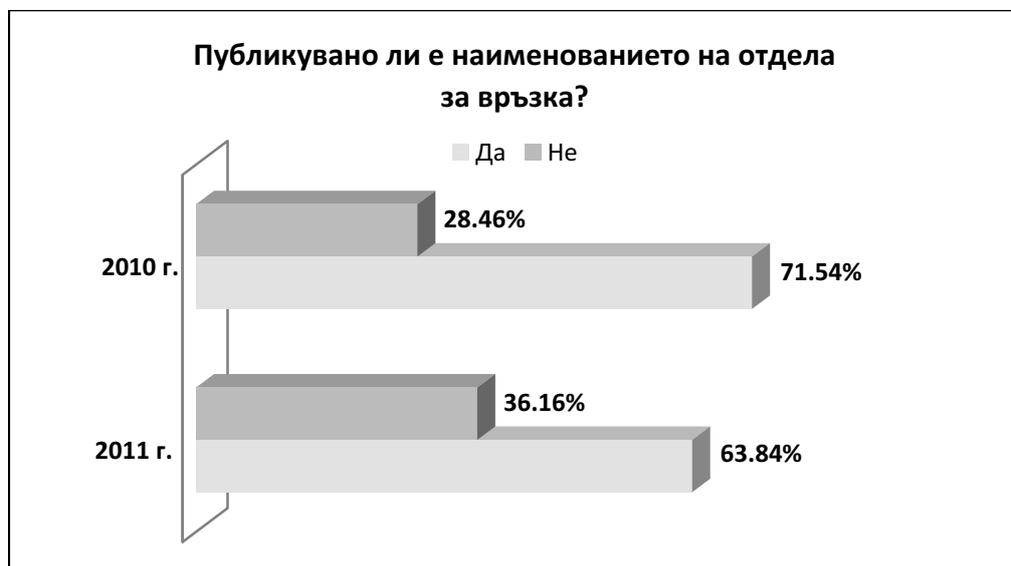


Графика 12. Представена ли е структурата? (2011 г. - по институции)

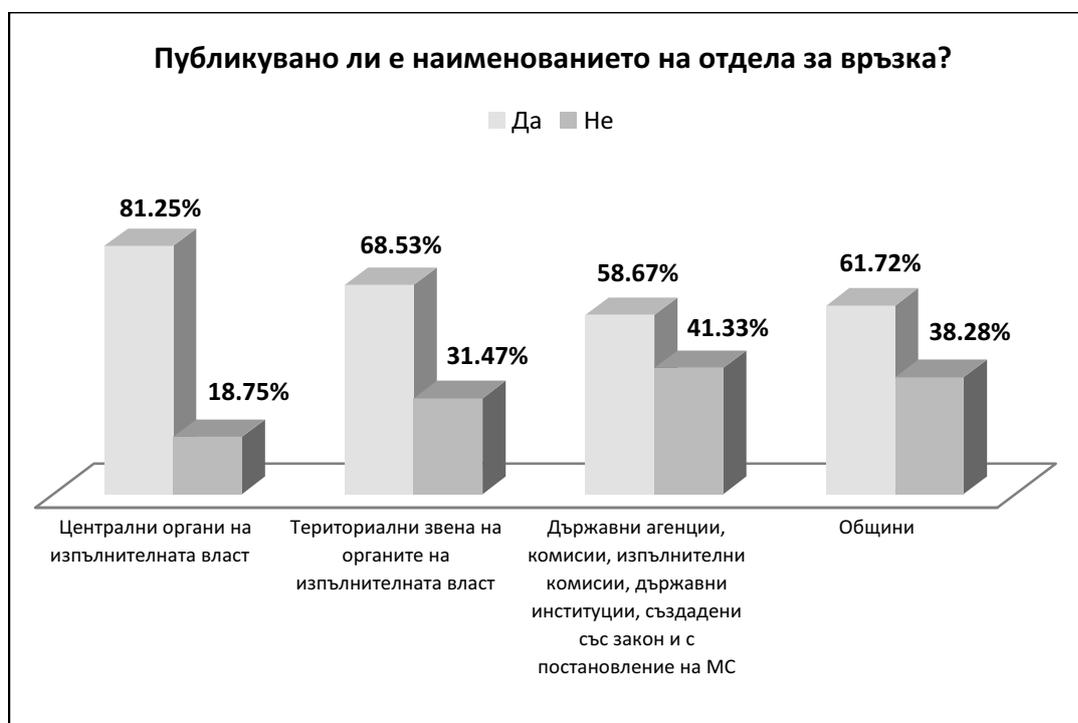


Контактна информация за гражданите

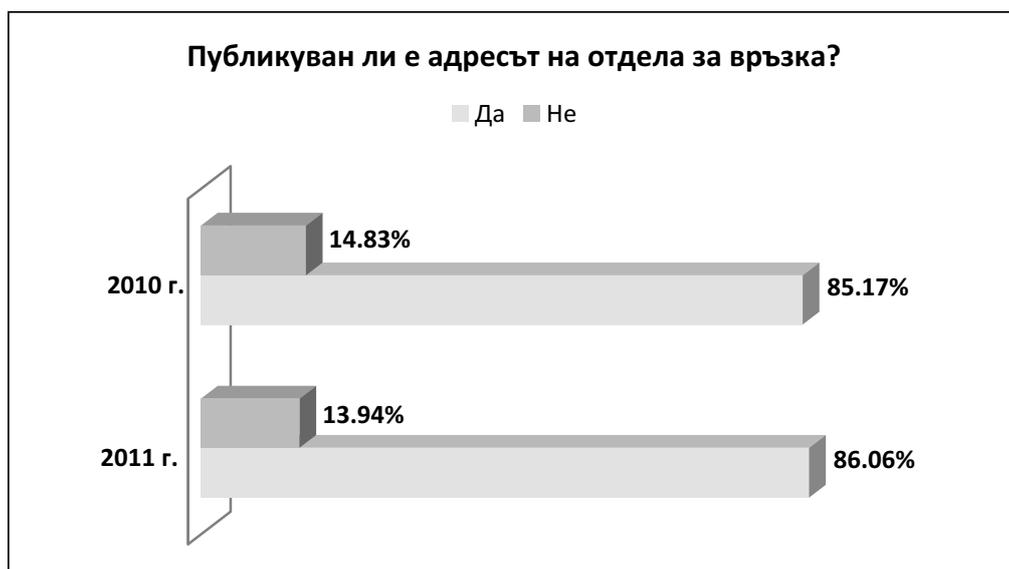
Графика 13. Наименование на отдела за връзка?



Графика 14. Наименование на отдела за връзка? (2011 г. - по институции)



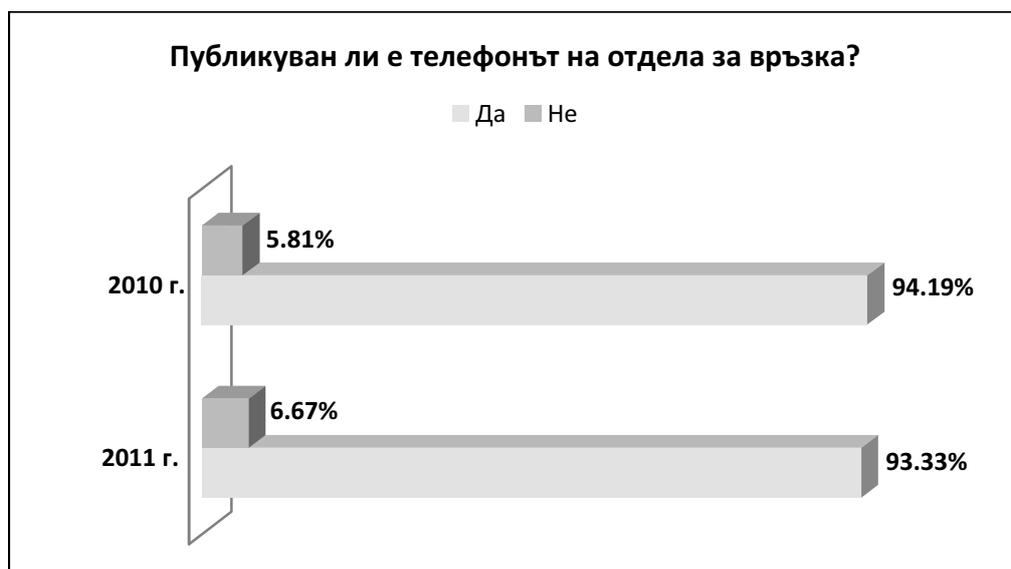
Графика 15. Адрес за контакт?



Графика 16. Адрес за контакт? (2011 г. - по институции)



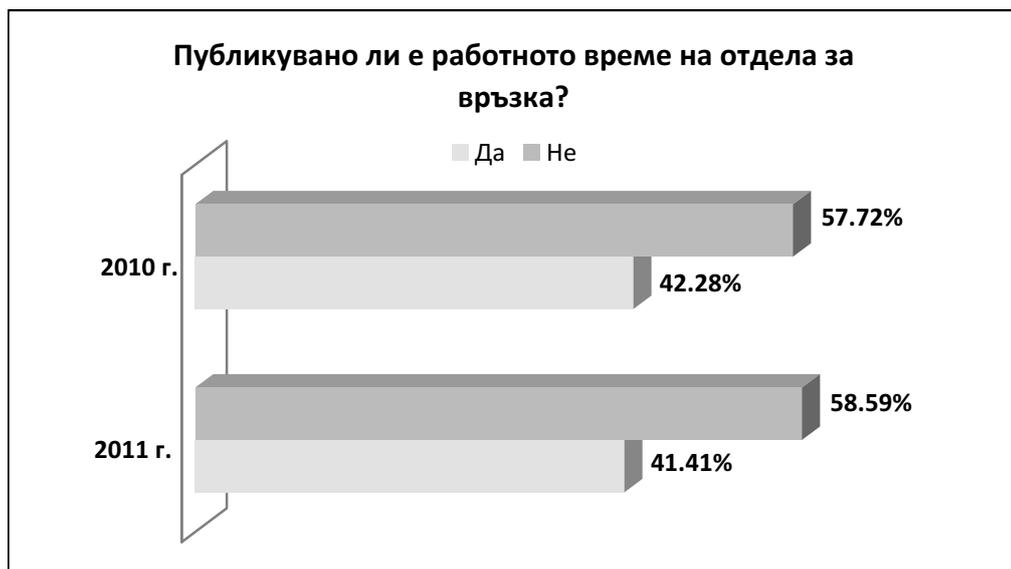
Графика 17. Телефон за контакт?



Графика 18. Телефон за контакт? (2011 г. - по институции)



Графика 19. Работно време на отдела за контакт?

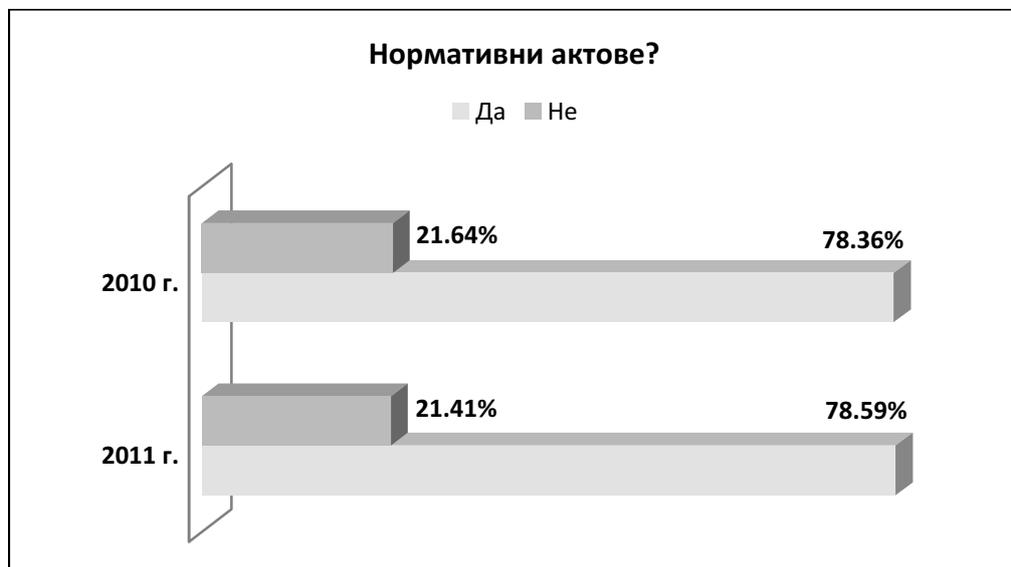


Графика 20. Работно време на отдела за контакт? (2011 г. - по институции)



Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

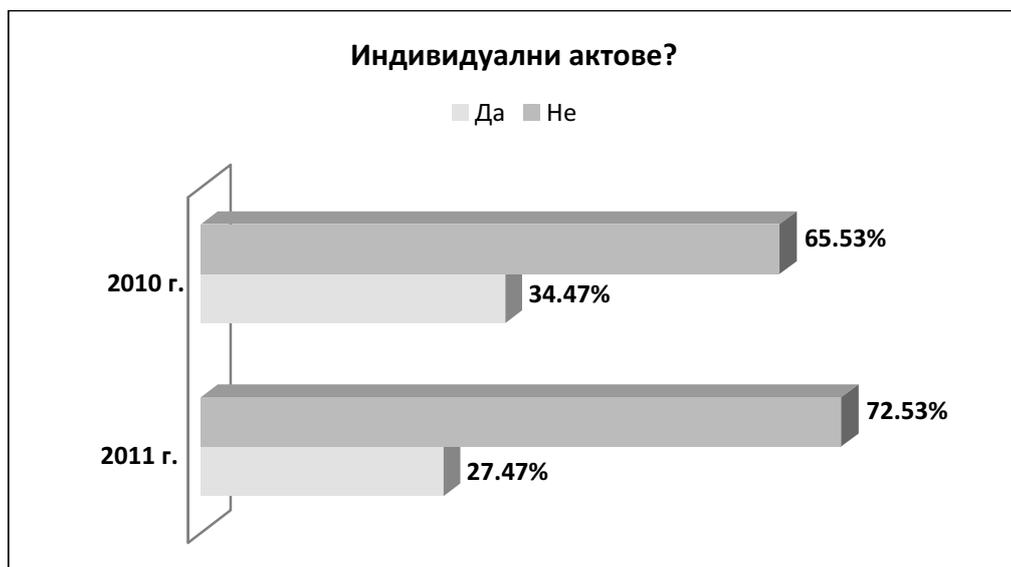
Графика 21. Има ли списък на нормативните актове?



Графика 22. Има ли списък на нормативните актове? (2011 г. - по институции)



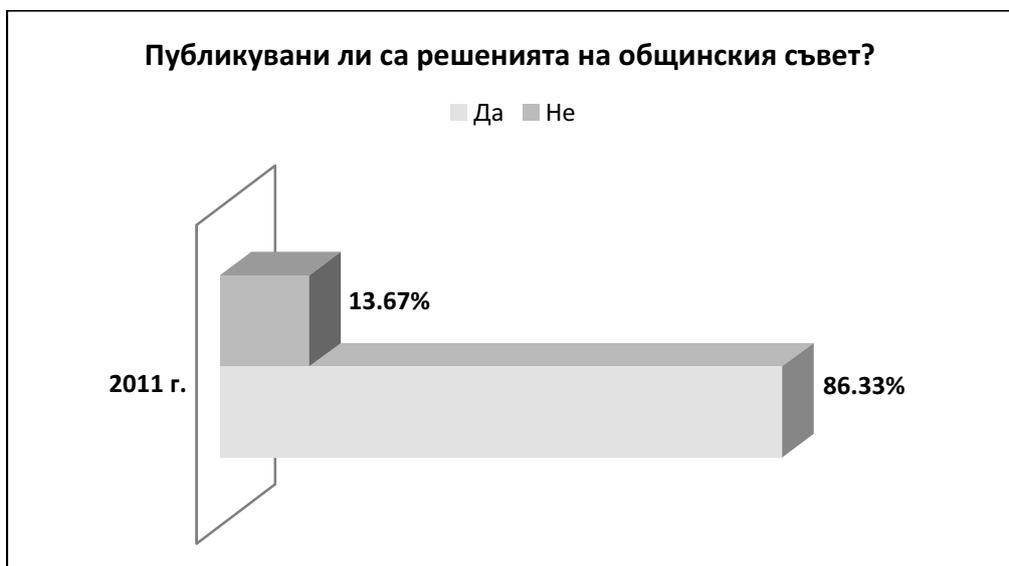
Графика 23. Има ли списък на индивидуални адм. актове?



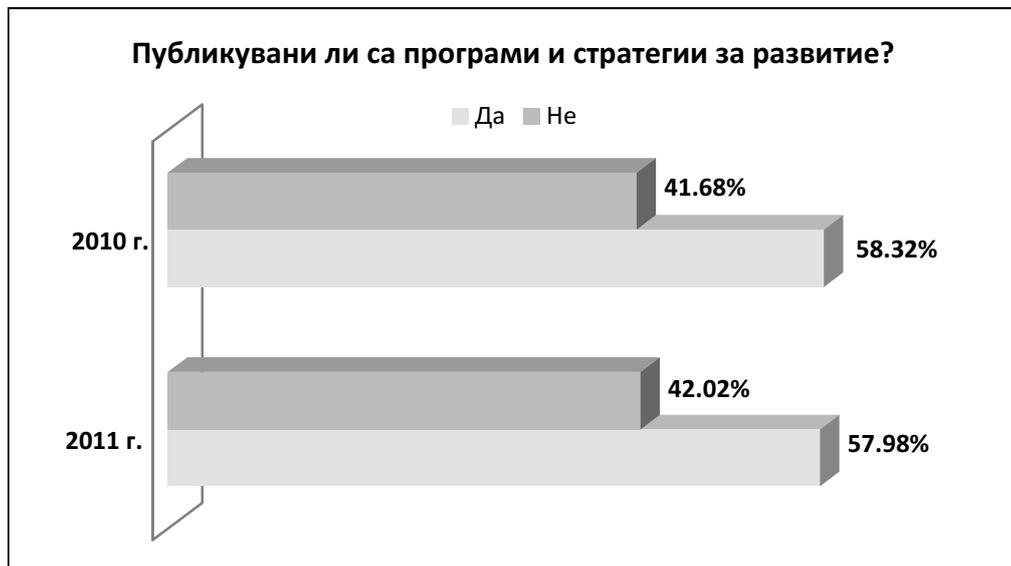
Графика 24. Има ли списък на индивидуални адм. актове? (2011 г. - по институции)



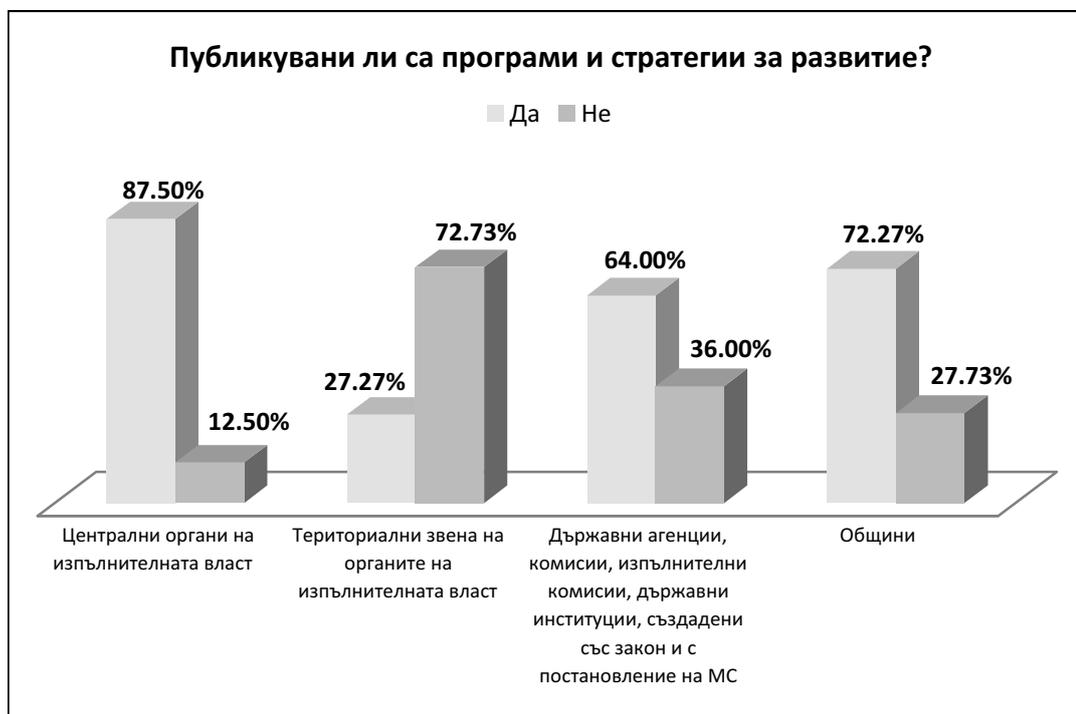
Графика 25. Публикувани ли са решенията на общинския съвет?
(2011 г. само за общините)



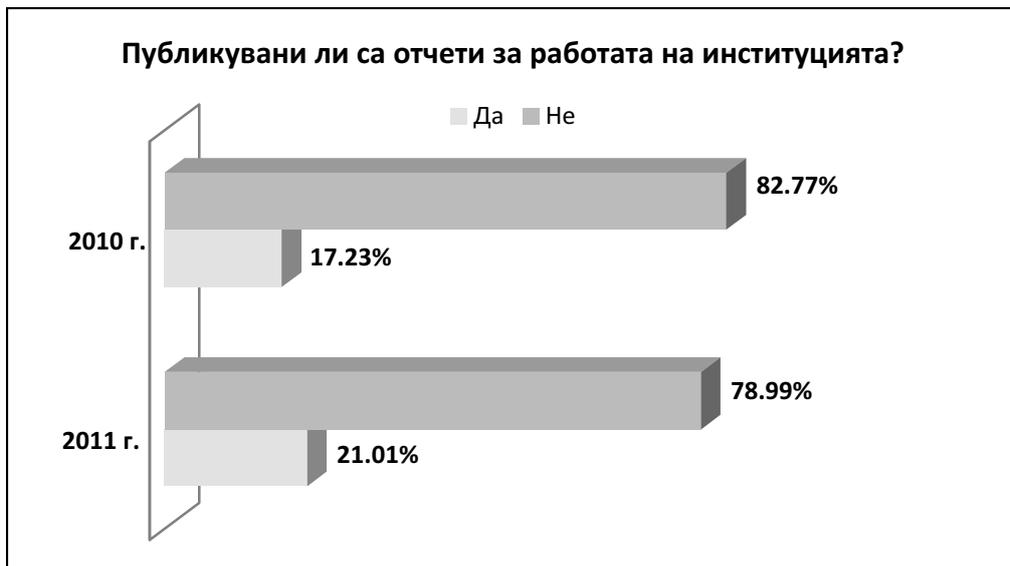
Графика 26. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие?



Графика 27. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие? (2011 г. - по институции)



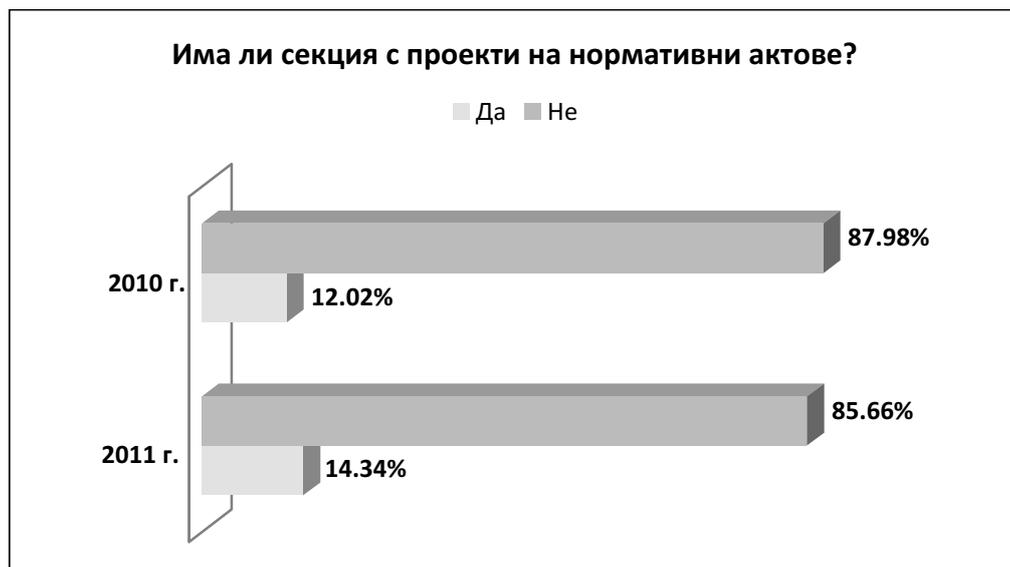
Графика 28. Публикувани ли са отчети за работата на институцията?



Графика 29. Публикувани ли са отчети за работата на институцията? (2011 г. - по институции)



Графика 30. Публикувани ли са проекти на нормативни актове?

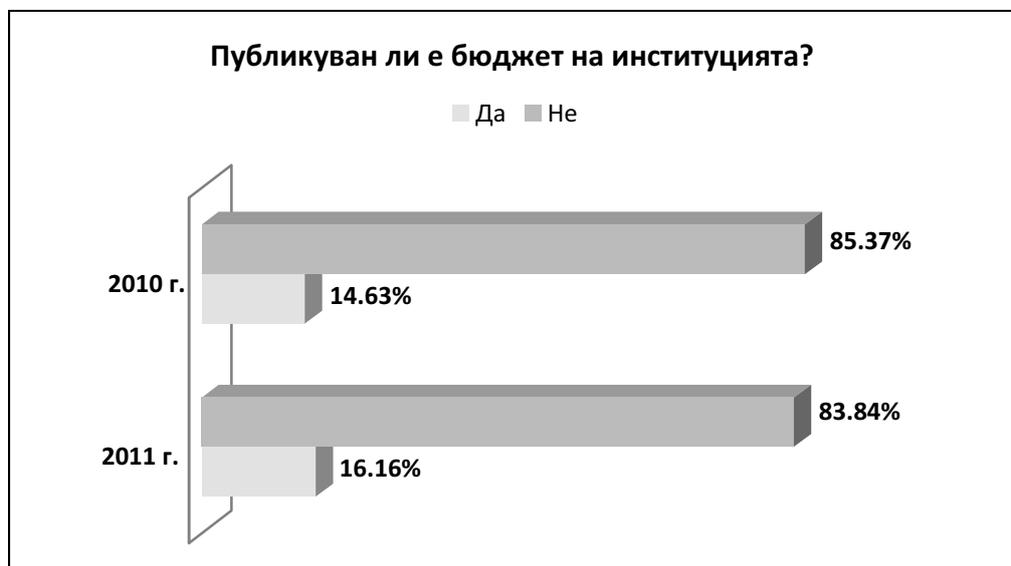


Графика 31. Публикувани ли са проекти на нормативни актове? (2011 г. - по институции)



Финансова и друга прозрачност - бюджети и финансови отчети, договори, декларации за конфликт на интереси

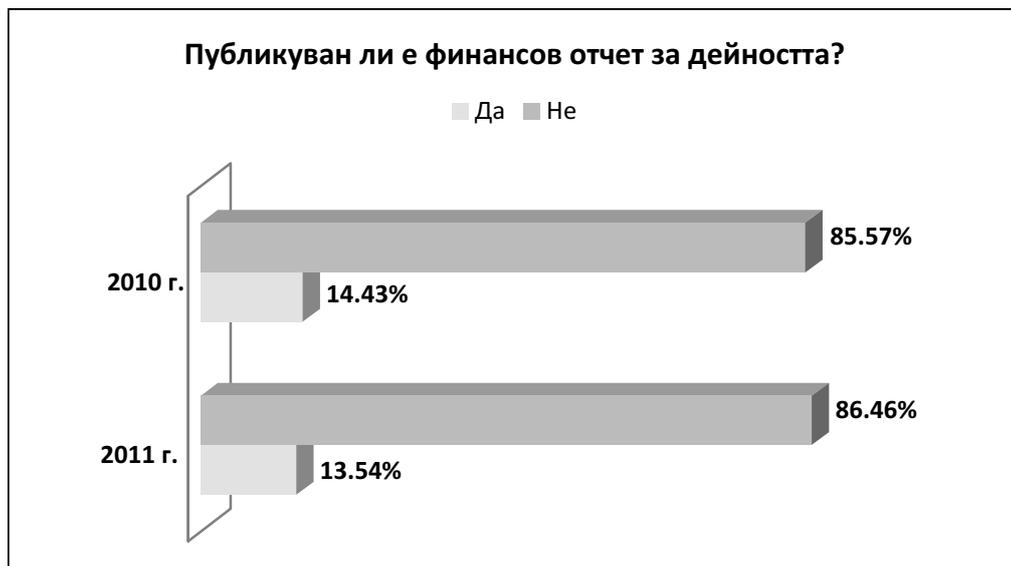
Графика 32. Публикуван ли е бюджетът на институцията?



Графика 33. Публикуван ли е бюджетът на институцията? (2011 г. - по институции)



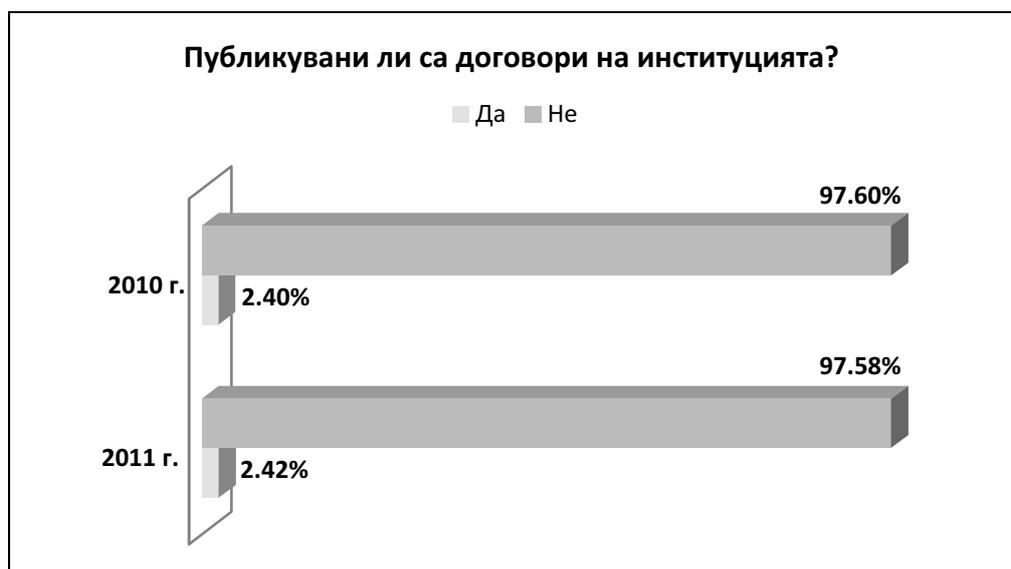
Графика 34. Публикуван ли е финансов отчет на институцията?



Графика 35. Публикуван ли е финансов отчет на институцията? (2011 г. - по институции)



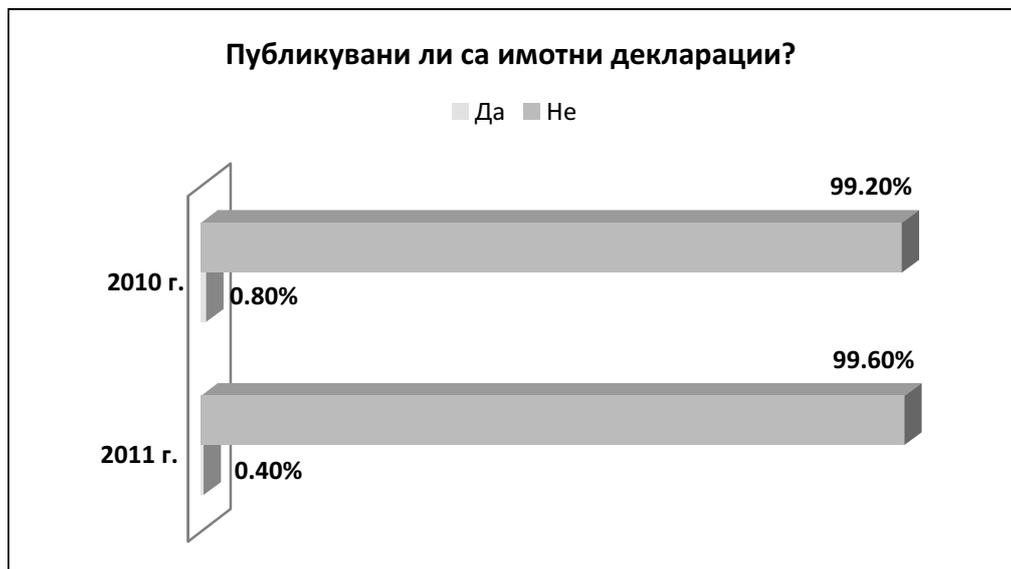
Графика 36. Публикувани ли са договори на институцията?



Графика 37. Публикувани ли са договори на институцията?
(2011 г. - по институции)



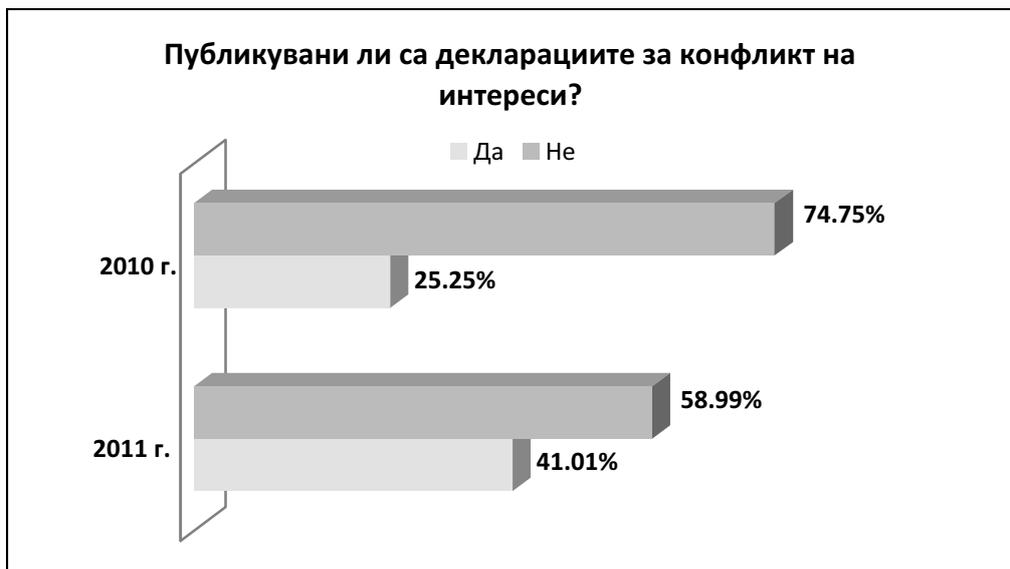
Графика 38. Публикувани ли са имотните декларации?



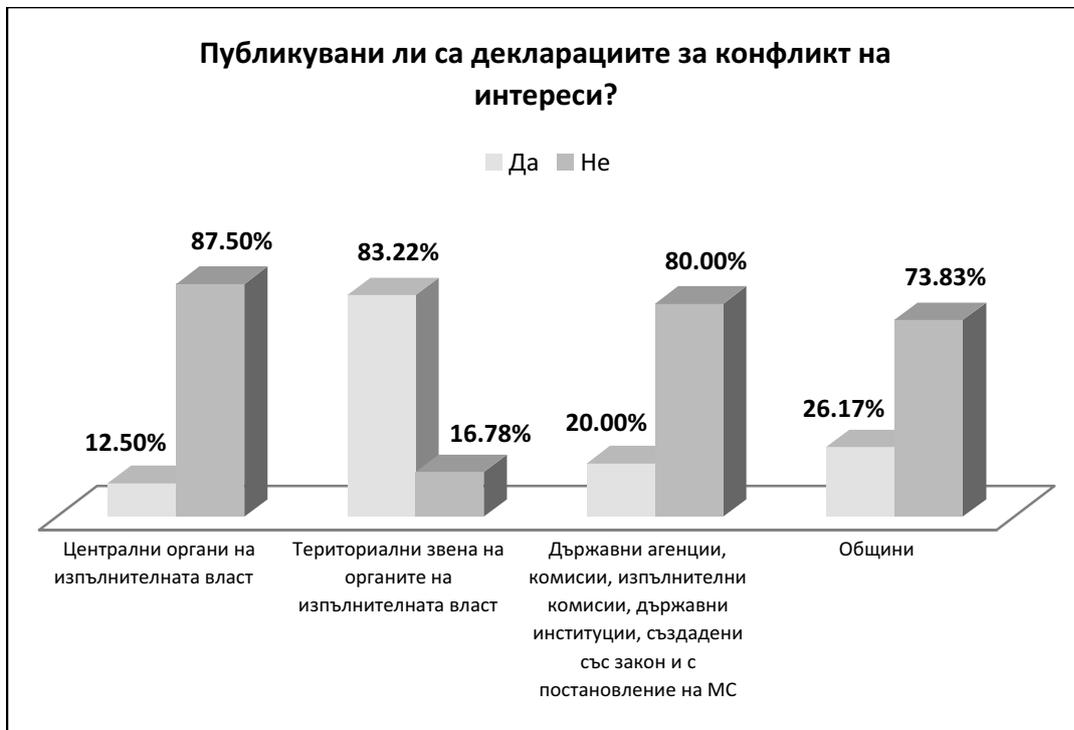
Графика 39. Публикувани ли са имотните декларации?
(2011 г. - по институции)



Графика 40. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси?

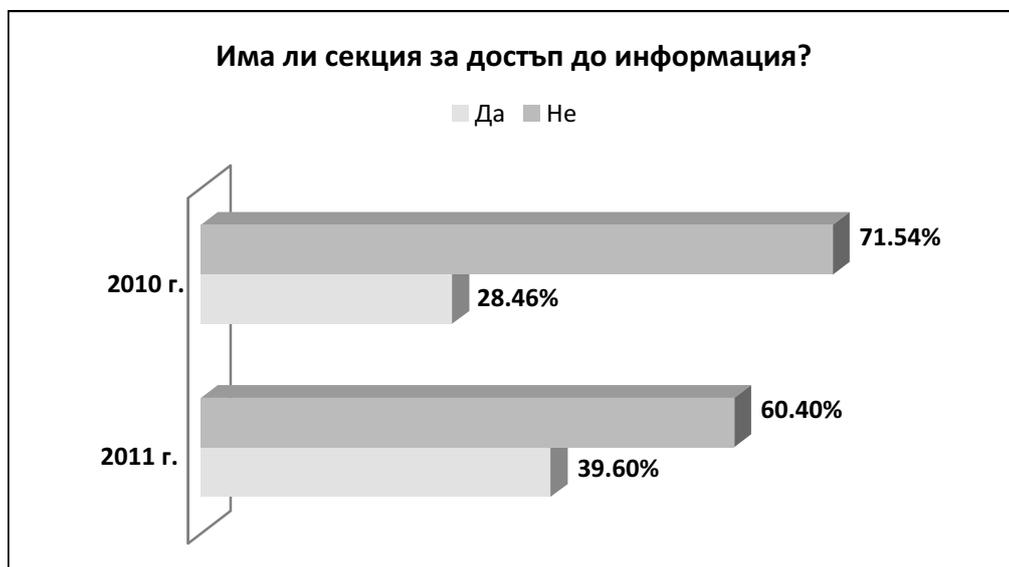


Графика 41. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси? (2011 г. - по институции)



Секции „Достъп до информация“

Графика 42. Има ли секция „Достъп до информация“?

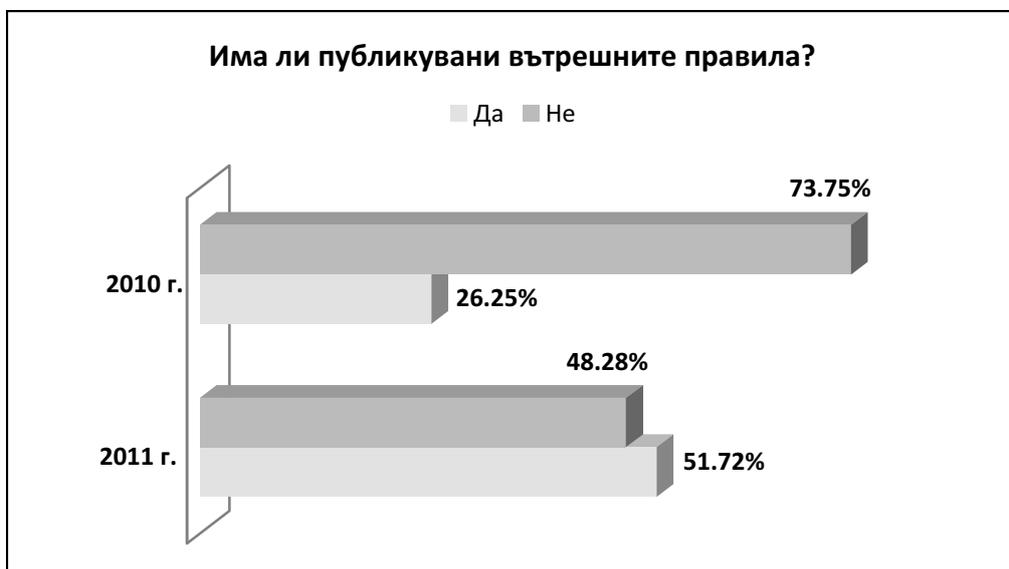


Графика 43. Има ли секция „Достъп до информация“?
(2011 г. - по институции)

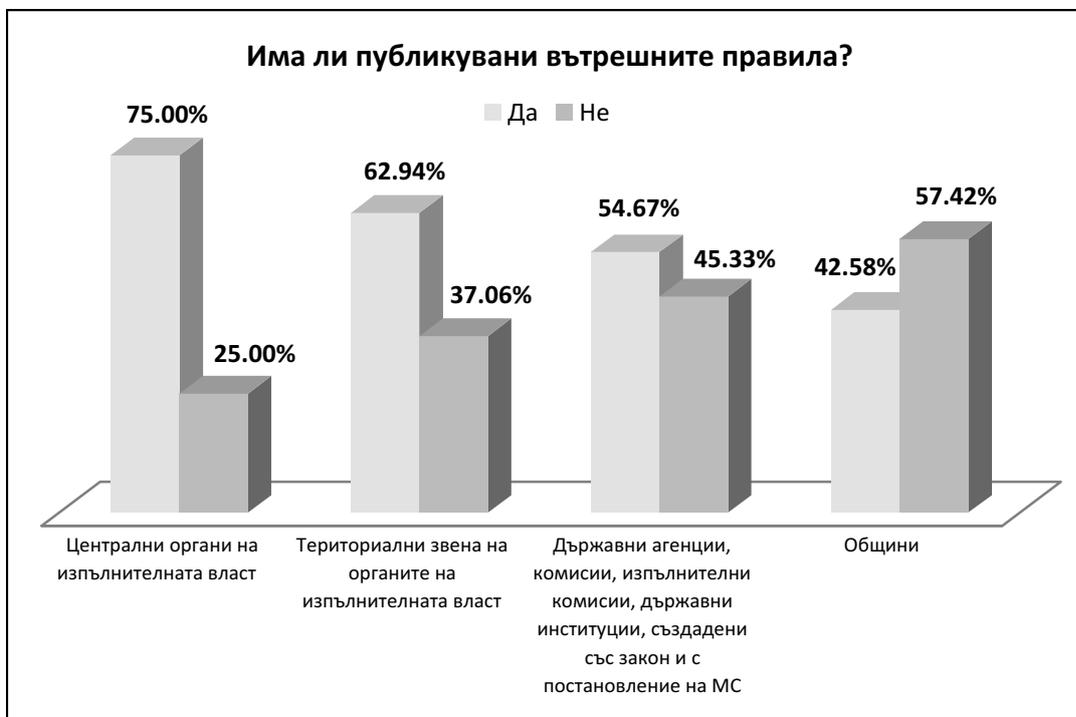


Вътрешни правила

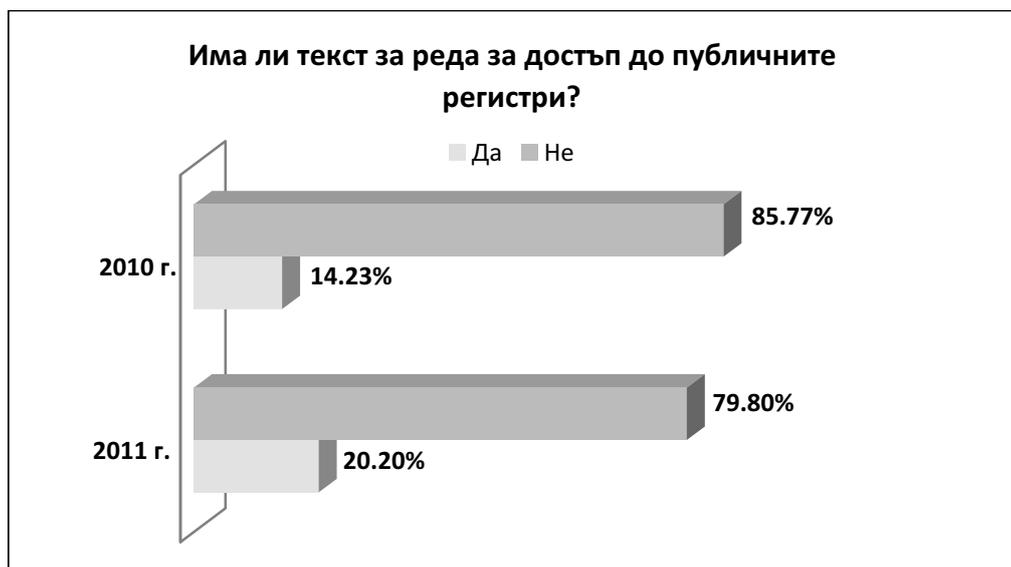
Графика 44. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ?



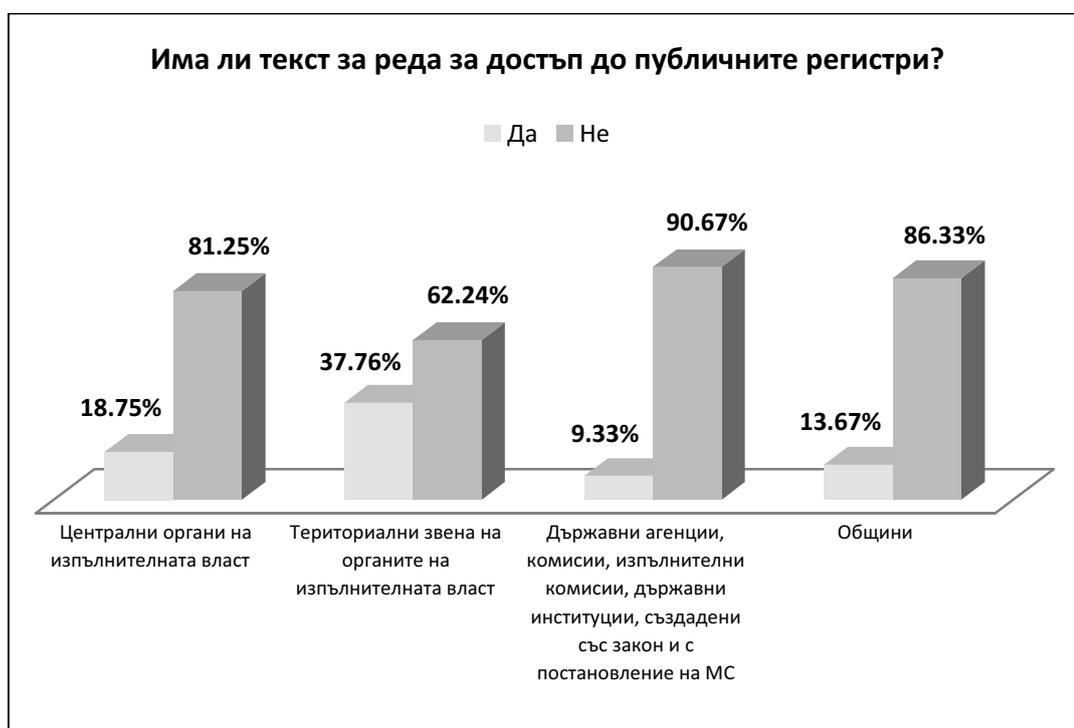
Графика 45. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ? (2011 г. - по институции)



Графика 46. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри?

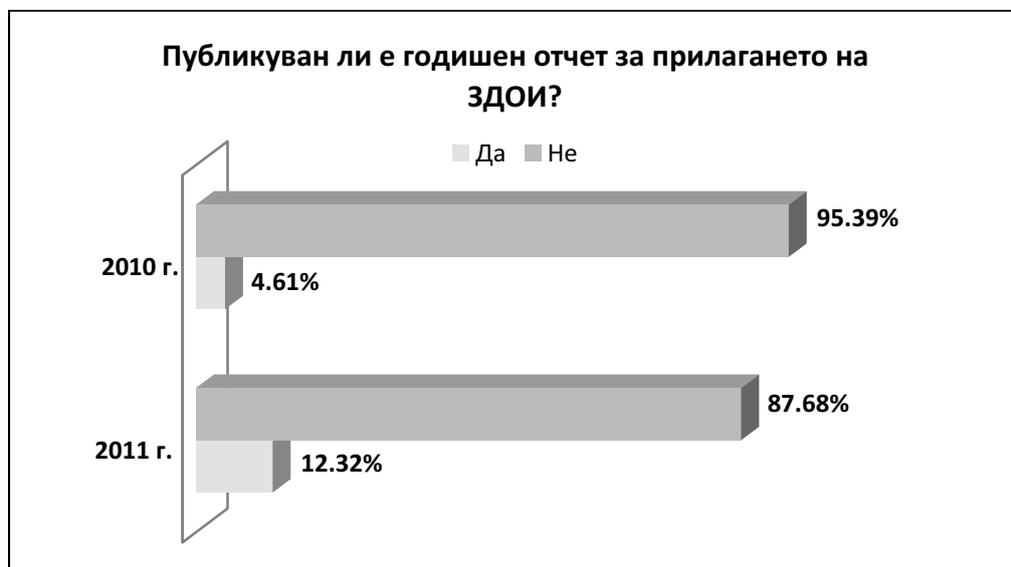


Графика 47. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри? (2011 г. - по институции)



Годишен отчет за получените заявления, решенията за отказ и основанията за тях

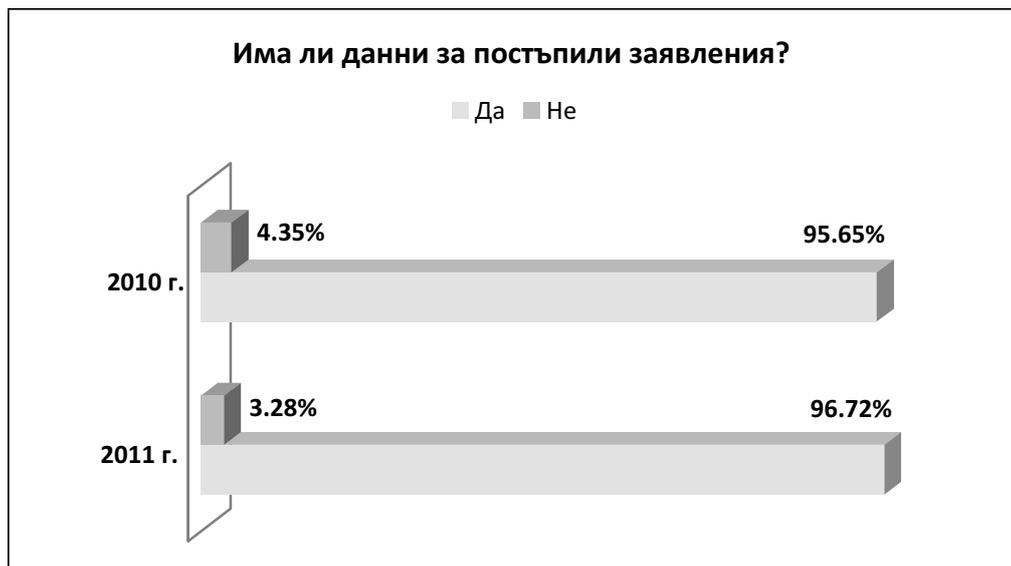
Графика 48. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ?



Графика 49. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ? (2011 г. - по институции)



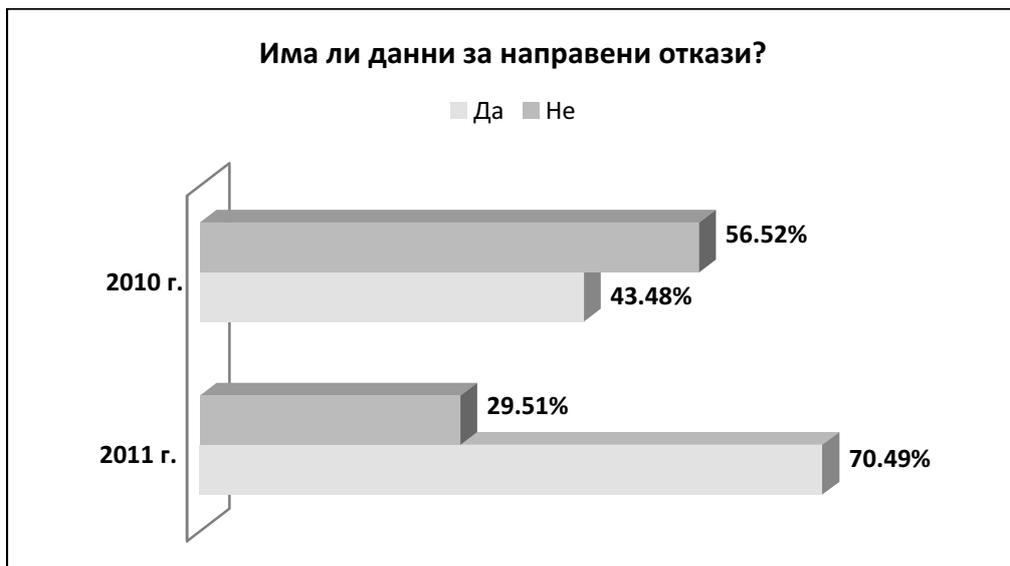
Графика 50. Има ли данни за постъпилите заявления?



Графика 51. Има ли данни за постъпилите заявления? (2011 г. - по институции)



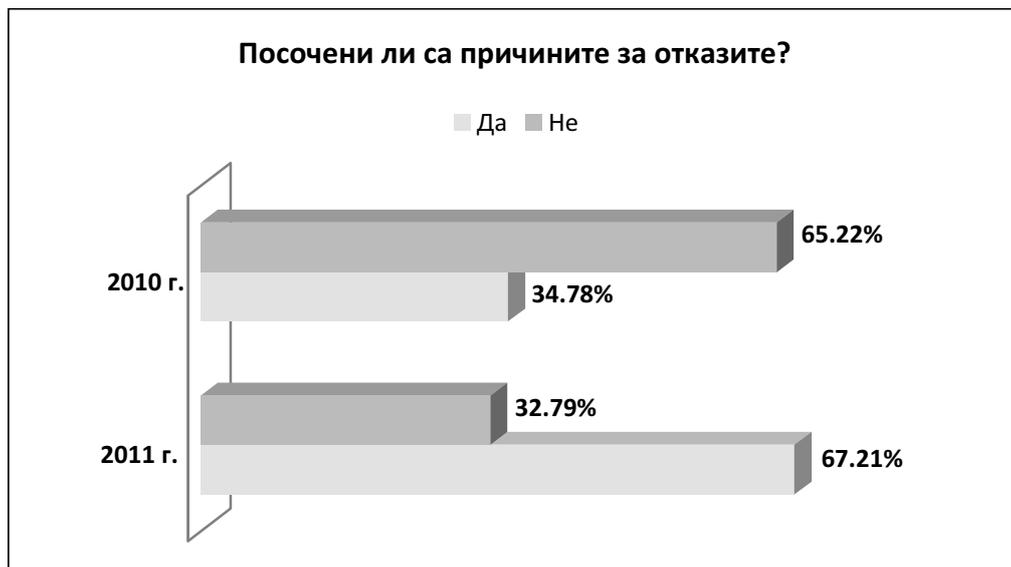
Графика 52. Има ли данни за решенията за отказ?



Графика 53. Има ли данни за решенията за отказ? (2011 г. - по институции)



Графика 54. Има ли данни за основанията за отказ?



Графика 55. Има ли данни за основанията за отказ? (2011 г. - по институции)



Контактна информация на звеното/служителя, отговарящо/отговарящ за достъпа до информация - наименование, адрес, телефон, е-мейл, служител, работно време

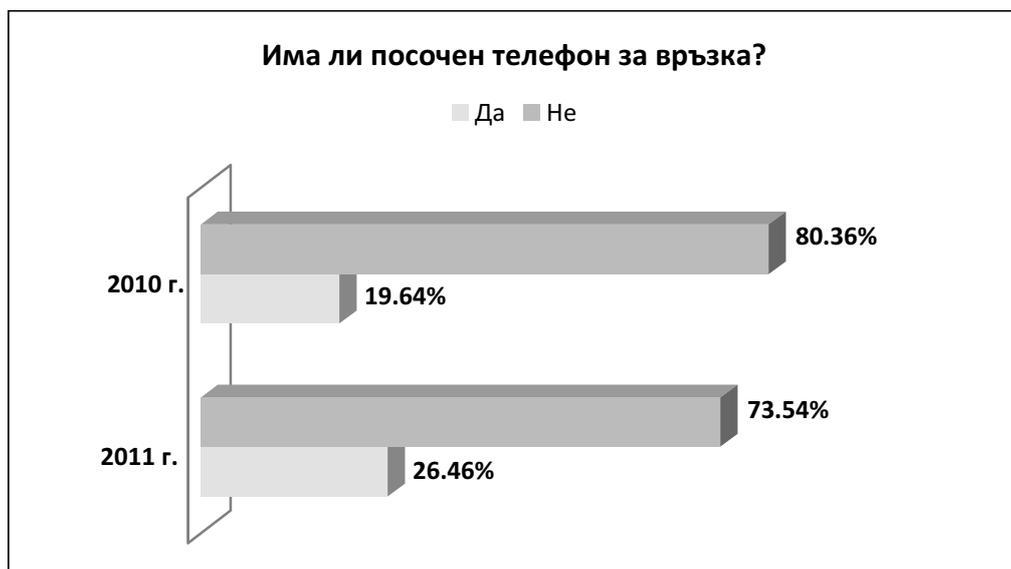
Графика 56. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - наименование?



Графика 57. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - наименование? (2011 г. - по институции)



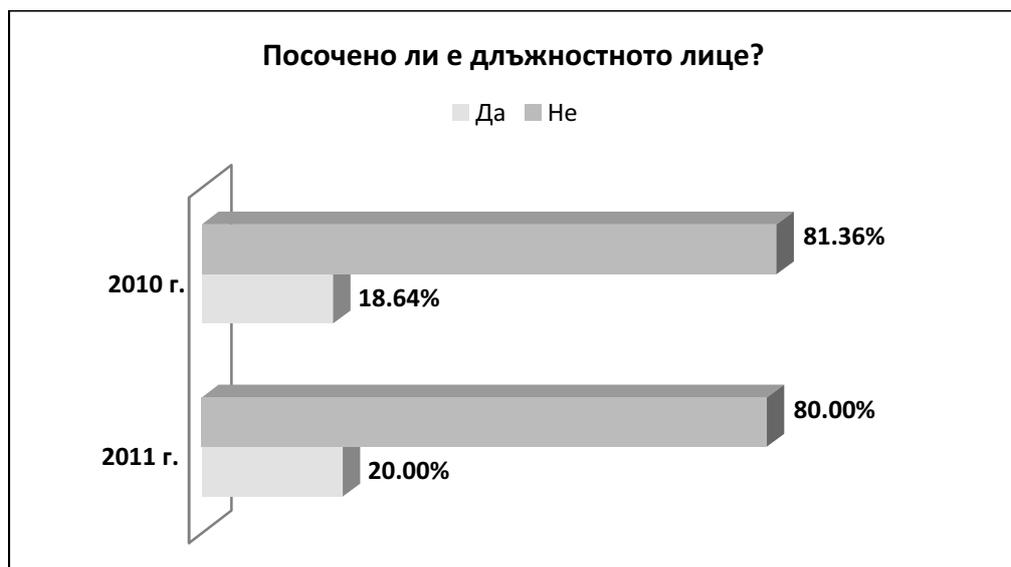
Графика 58. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - телефон?



Графика 59. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - телефон?
(2011 г. - по институции)



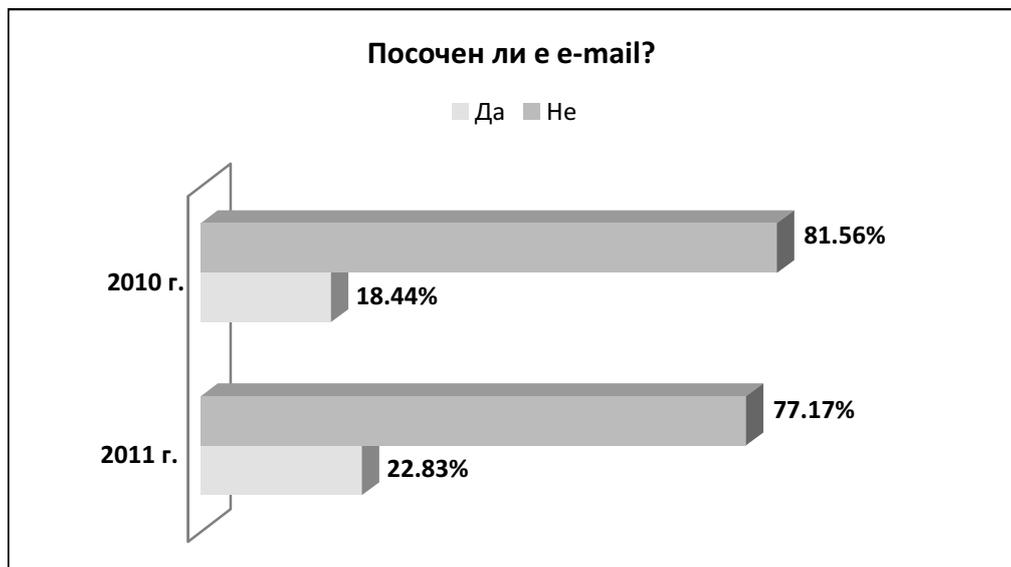
Графика 60. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - длъжностно лице?



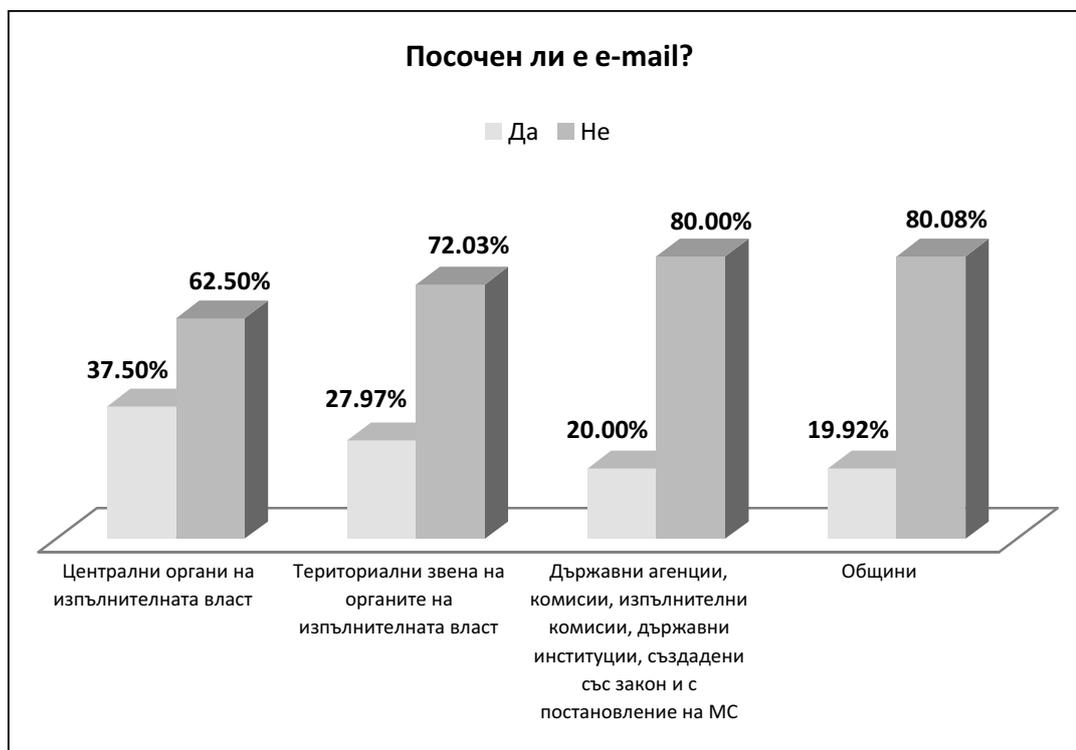
Графика 61. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - длъжностно лице? (2011 г. - по институции)



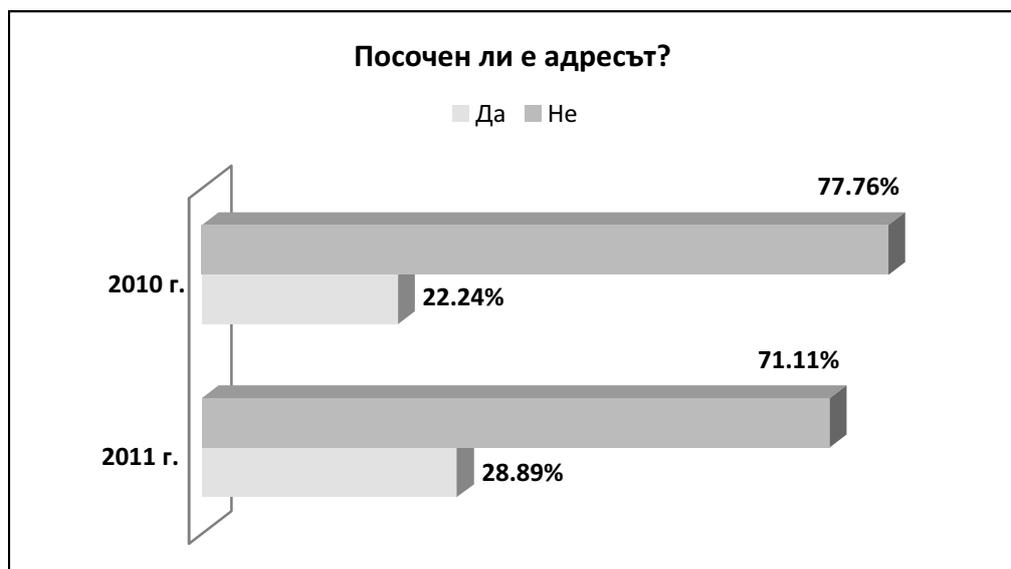
Графика 62. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - e-mail адрес?



Графика 63. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - e-mail адрес? (2011 г. - по институции)



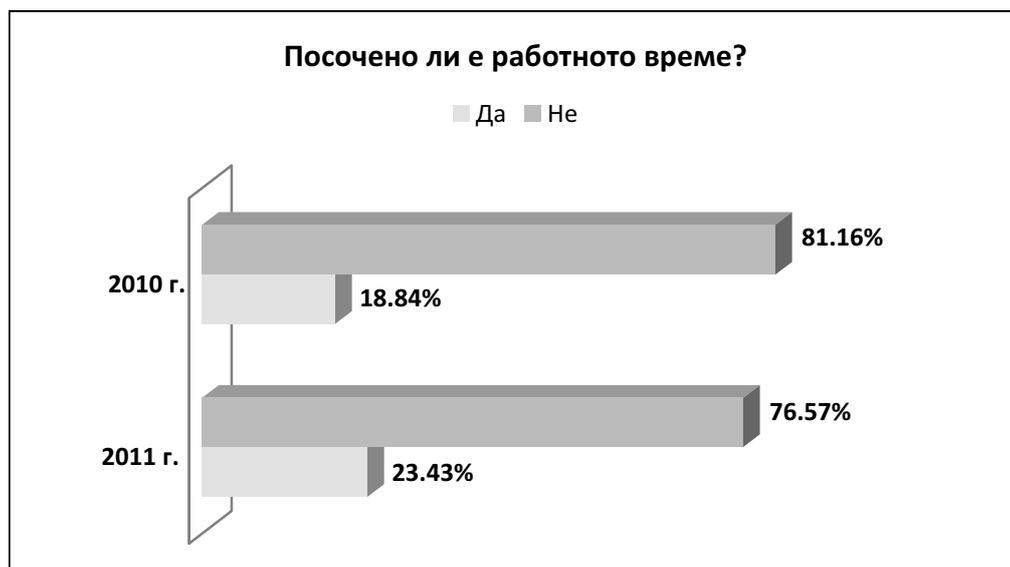
Графика 64. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - адрес?



Графика 65. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - адрес? (2011 г. - по институции)



Графика 66. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - работно време?

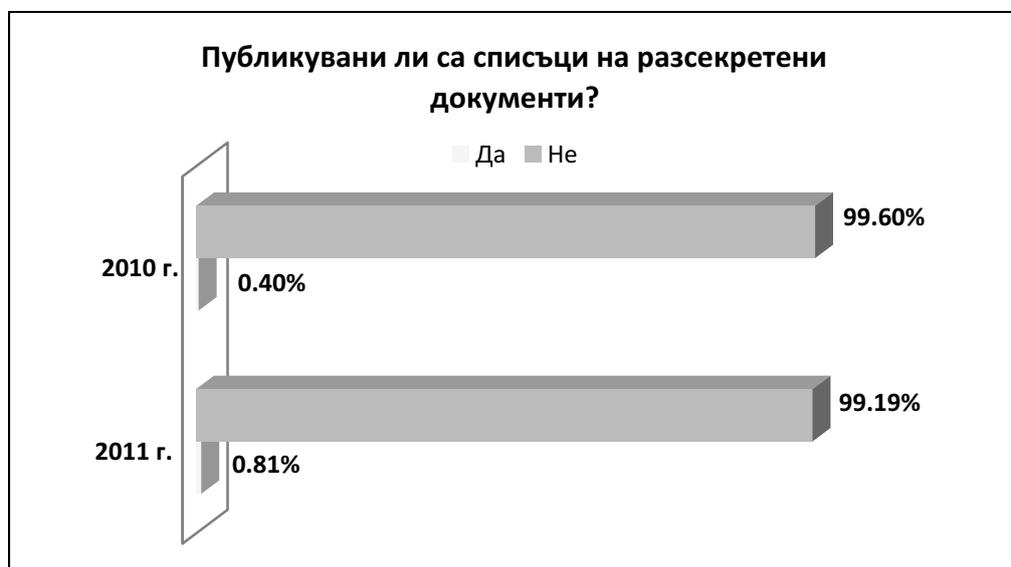


Графика 67. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - работно време? (2011 г. - по институции)



Други условия за упражняване на правото на достъп до информация

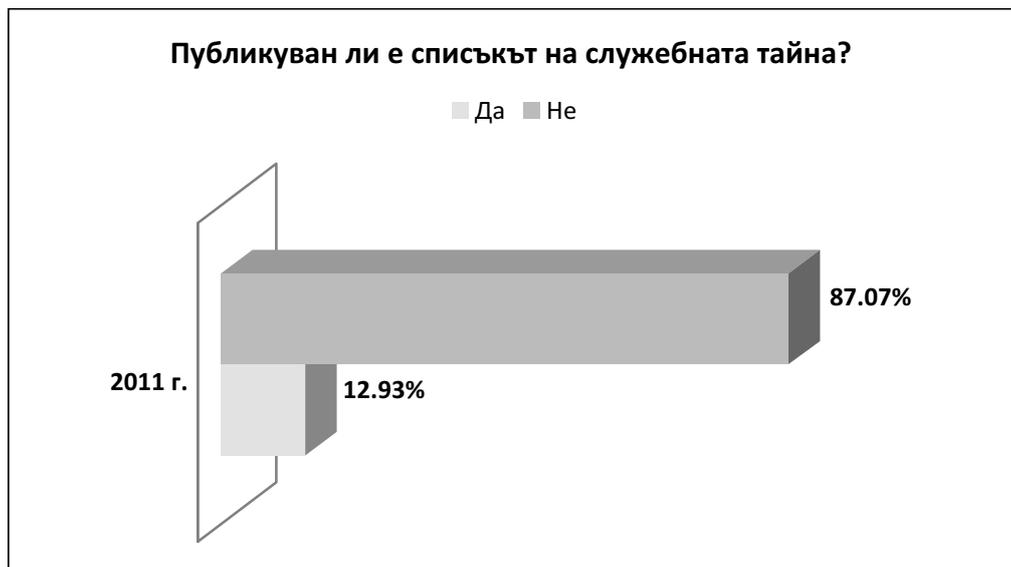
Графика 68. Списък на разсекретените документи?



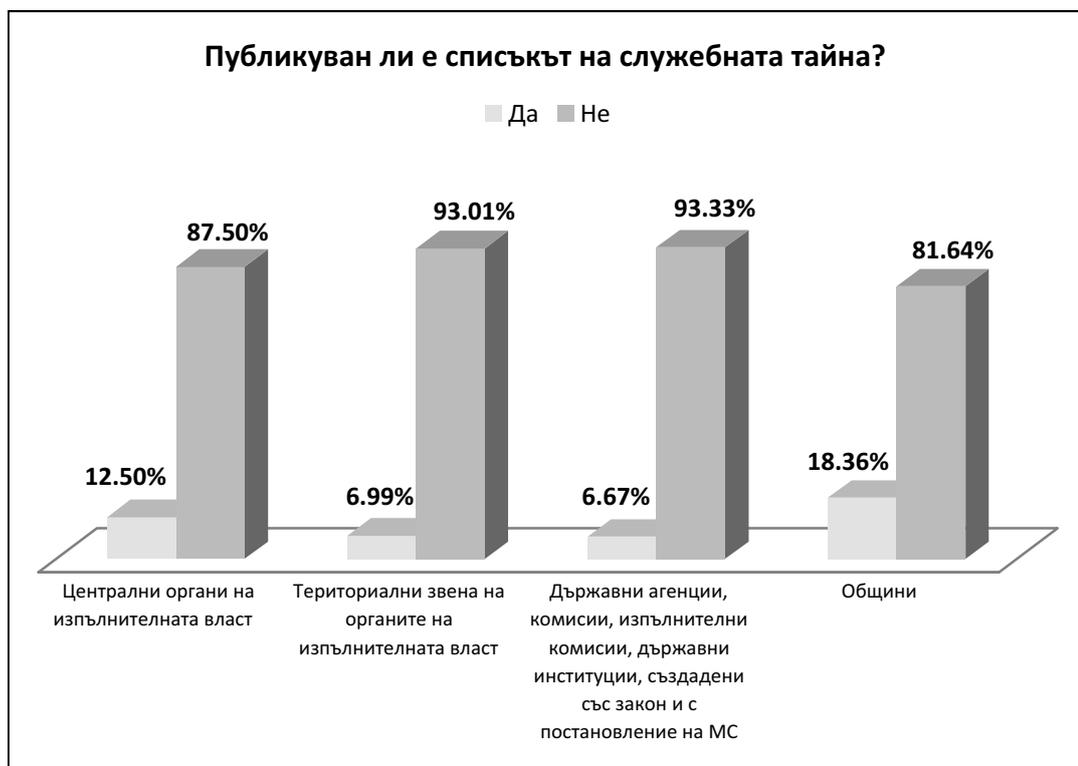
Графика 69. Списък на разсекретените документи? (2011 г. - по институции)



Графика 70. Списък на категориите информация „Служебна тайна“?

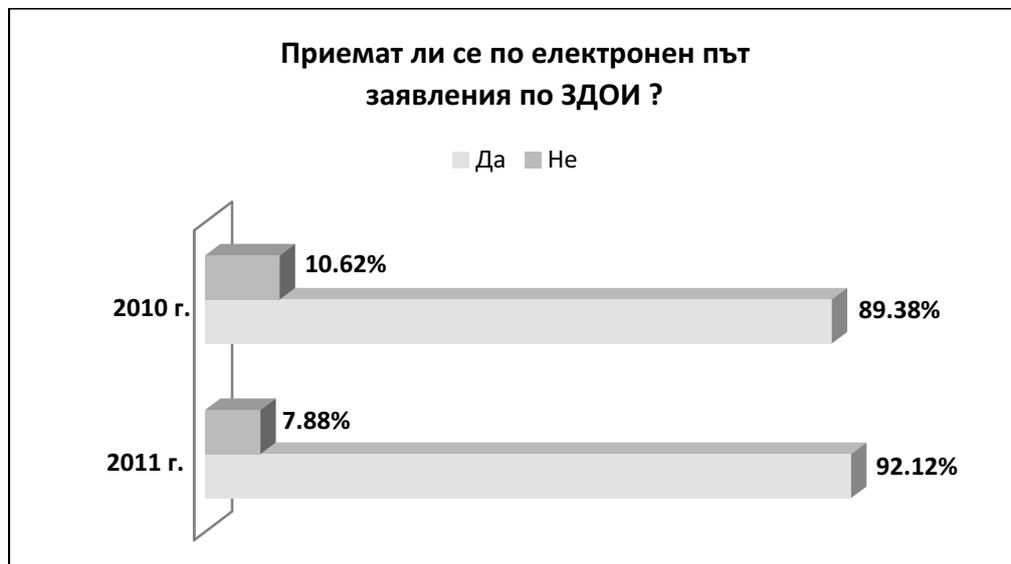


Графика 71. Списък на категориите информация „Служебна тайна“? (2011 г. - по институции)



Работа с електронни заявления

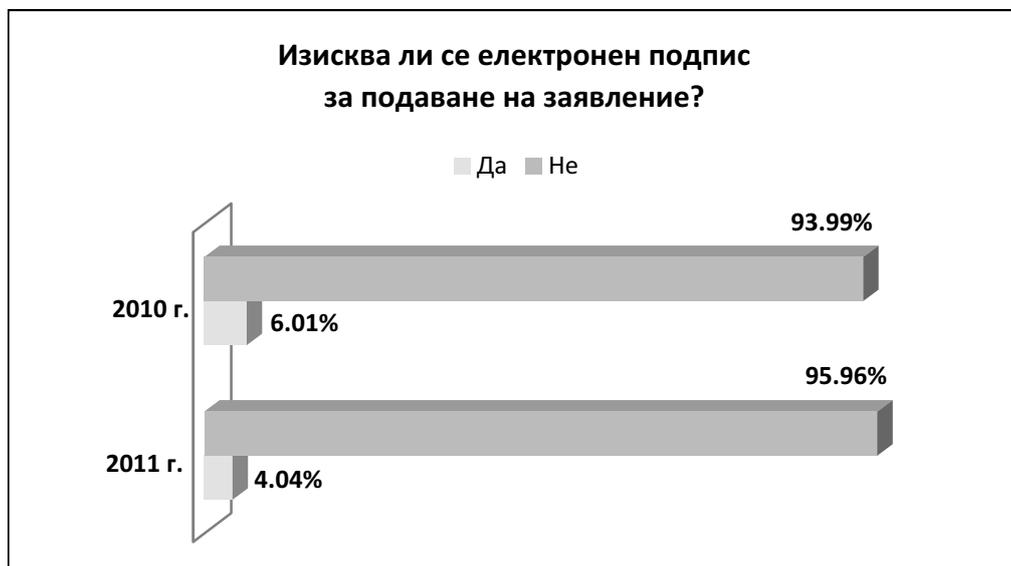
Графика 72. Приемат ли се заявления по електронен път?



Графика 73. Приемат ли се заявления по електронен път? (2011 - по институции)



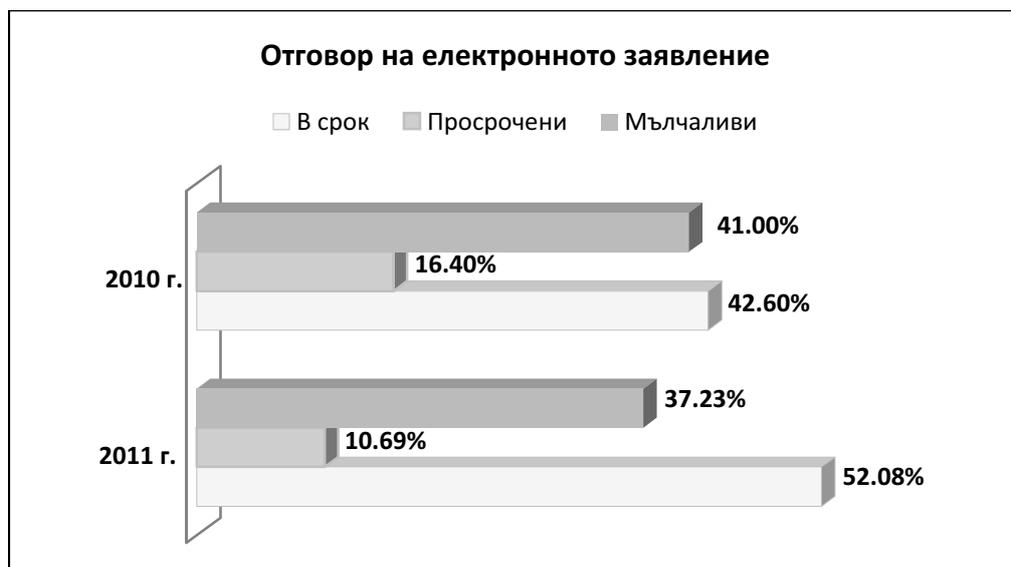
Графика 74. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път?



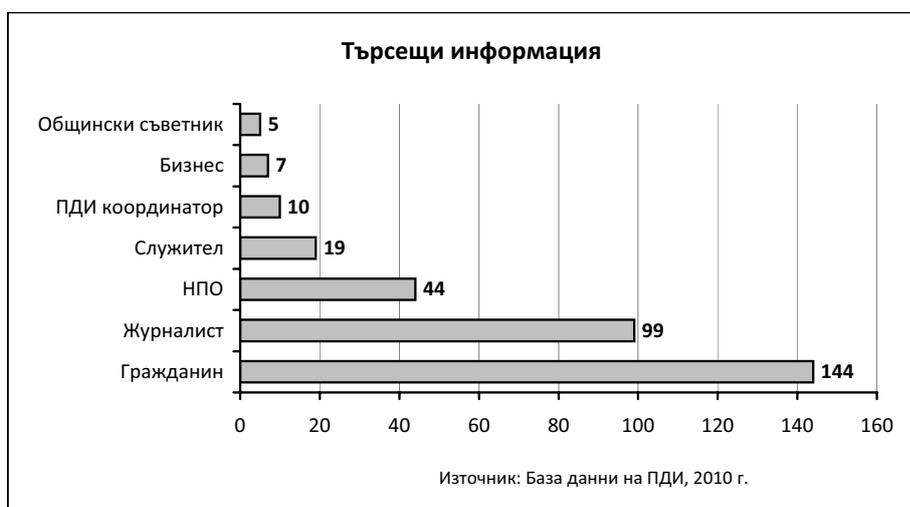
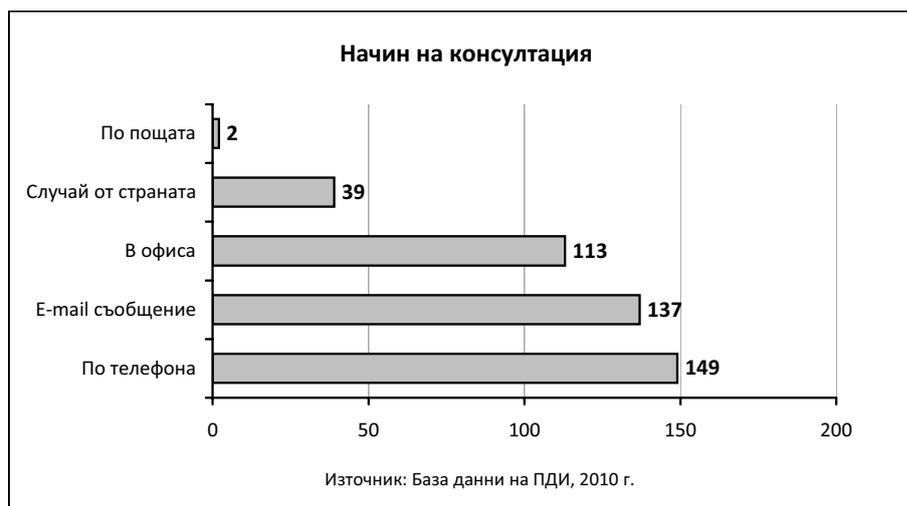
Графика 75. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път? (2011 - по институции)



Графика 76. Отговори на електронното заявление 2010 - 2011



ПРИЛОЖЕНИЕ №2 СПРАВКА ОТ БАЗАТА ДАННИ



Основания, на които е отказвана информация



Източник: База данни на ПДИ, 2010 г.

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

Институции, от които е търсена информация



ПРИЛОЖЕНИЕ №3

СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. Български хелзинкски комитет срещу Министерството на правосъдието

I инстанция - а.г. № 4858/2009 г. на АССГ, I отделение, 19 състав

II инстанция - а.г. № 3051/2010 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

Със заявление от юни 2009 г. Българският хелзинкски комитет (БХК) иска достъп до докладите на Инспектората към Министерството на правосъдието (МП) - след извършени проверки в затворите през 2007 г. и 2008 г. - в частите им, отнасящи се до материалните условия, при които се изпълнява наказанието лишаване от свобода, медицинското обслужване и условията, при които полагат труд лишените от свобода.

Отказ

МП търси мнението на главния директор на дирекция „Изпълнение на наказанията“, който не дава съгласие за предоставяне на исканата информация, като посочва, че представителите на БХК имат свободен достъп до местата за лишаване от свобода и сами могат да си изготвят становище по интересующите ги въпроси. Предвид тези съображения в МП решават, че докладите на Инспектората са вътрешнослужебни актове с препоръчителен характер и не представляват обществена информация по смисъла на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), поради което отказват достъп до тях.

Жалба

Изричният отказ е обжалван пред Административен съд - София град (АССГ). В жалбата е посочено, че констатациите от извършените проверки представляват информация със самостоятелно значение.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

С Решение № 106/24.11.2009 г. състав на АССГ отхвърля жалбата, като приема, че докладите нямат самостоятелно значение и констатациите и препоръките в тях служат за основание за издаване на краен акт от министъра на правосъдието, което е основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Касационна жалба

Решението на АССГ е обжалвано пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено, че докладите от проверките се състоят от две части - констатации, които са резултат от действията по „изясняването на случая“, и предложения, насочени към приемането на краен акт. Ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ не обхваща фактическите констатации в хода на дадено производство.

Развитие пред II инстанция

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

Решение II инстанция

С Решение № 15158 от 10 декември 2010 г. състав на ВАС отменя и решението на АССГ, и отказа на МП. Върховните съдии приемат, че докладите съдържат не само мнения и препоръки от инспекторите, агресирани до министъра, но и констатации от проверките. Според съда констатациите имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение към момента на проверката, не зависят от становищата, мненията и препоръките на лицата, подпомагащи министъра при издаването на актовете му, и не могат да бъдат изменяни с последващи актове. В решението е посочено още, че по делото така и не са представени от МП крайните актове, издадени от министъра въз основа на докладите, а смисълът на чл. 13 от ЗДОИ е, че той ограничава достъпа до служебна обществена информация само когато тя е свързана с подготовката на актове на органите и няма самостоятелно значение, защото обществото може да получи достъп до нея от издадени актове от органа. Ако няма краен акт, подготвен от такава информация и съдържащ я в себе си, а на лицата тя е отказана на основание чл. 13 от ЗДОИ, те фактически ще бъдат лишени изцяло от достъп до нея.

2. Вилям Попов срещу Министерството на извънредните ситуации

I инстанция - а.г. № 8978/2009 г. на ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.г. № 13930/2010 г. на ВАС, петчленен състав - II колегия

Заявление

На 7 май 2009 г. Вилям Попов подава заявление до Министерството на извънредните ситуации (МИС), с което иска договора на министерството с фирма „Контракс“ за проектиране, изпълнение и издръжка на Центъра за аерокосмическо наблюдение (ЦАКН), както и информацията за изпълнението на този договор.

Отказ

С писмо от 27 май 2009 г. МИС уведомява заявителя, че удължава срока за признаване по заявлението поради големия обем информация. С Решение от 5 юни 2009 г. МИС предоставя информацията под формата на справка за всички финансови разходи по реализацията и функционирането на ЦАКН, както и справка относно „апаратура за получаване на визуална информация в реално време от мястото на кризисния район“, чрез която премиерът и МИС са наблюдавали в ЦАКН, в реално време, как спасителен отряд спасява удавник в Панчаревското езеро. По отношение на останалата информация е постановен отказ с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска само достъп до информация, но не и достъп до документи.

Жалба

Частичният отказ на министъра е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че исканите документи пряко касаят дейността на министерството и че неправилно ответникът е приел, че по реда на ЗДОИ може да се иска само достъп до информация, а не и копия от конкретни документи.

Развитие пред I инстанция

В първото заседание през февруари 2010 г. делото е отложено, за да бъде конституирано като страна Министерството на вътрешните работи (МВР), което е приемник на закритото МИС. През юни 2010 г. делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 10529 от 8 септември 2010 г. състав на ВАС отхвърля жалбата, като приема, че в заявлението липсва описание на исканата информация, а се искат копия от документи.

Касационна жалба

Решението на ВАС е обжалвано пред петчленен състав на същия съд. В жалбата е посочено, че въпросът за това имат ли право гражданите на достъп до документи е еднозначно решен в съдебната практика. Посочена е практика на ВАС, според която искането на копие от документ представлява валидно искане за достъп до информация.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през януари 2011 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция

С Решение № 2761 от 23 февруари 2011 г. състав на ВАС отменя решението на първата инстанция, както и отказа на министерството. В мотивите си магистратите отбелязват, че тричленният състав на ВАС неправилно е приел, че когато се иска предоставяне на документ, а не се претендира информация като описание на сведение или знание за някого или нещо, то информацията не се дължи. Законът е дефинирал информацията, която следва да бъде предоставяна по реда на закона - това е всяка информация, свързана с обществения живот и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Исканата от заявителя информация отговаря на законното определение. Законът е определил изчерпателно и изключенията, които допускат информацията да не се предоставя. Между тях не е приетото от съда. Дали се иска конкретният материален носител на информацията, или се иска описателно самата информация, е несъществено за дължимостта ѝ. Материалният носител на информацията, в случая, както съдът е приел - съответните документи, не е нещо, което се иска заради своя материален субстрат, а заради информацията, която съдържа.

3. Данчо Заверджиев срещу Община Ловеч

I инстанция - а.г. № 196/2010 г. на Административен съд - Ловеч

Заявление

На 10 август 2010 г. Данчо Заверджиев подава заявление до кмета на Ловеч, с което иска копие от договор между общината и частна фирма за строително-монтажни и ремонтни работи по проект „Подобряване на физическата и жизнена градска среда в Община Ловеч“.

Отказ

С Решение от 16 август 2010 г. кметът отказва да предостави договора с мотив, че е налице искане за информация, която представлява търговска тайна и чието предоставяне би довело до нелоялна конкуренция между търговци, както и че е налице липса на съгласие на трето лице.

Жалба

Изричният отказ е обжалван пред Административен съд - Ловеч. В жалбата е посочено, че кметът е следвало да обсъди аргументите на частната фирма за наличие на търговска тайна в искания договор, както и да извърши баланс на интереси, преди да постанови решение за предоставяне или за отказ.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 27 януари 2011 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение от февруари 2011 г. състав на Административен съд - Ловеч, отменя отказа и задължава кмета на общината да предостави исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че по делото няма данни и административният орган не е изтъкнал в отказа си конкретни обстоятелства, обосноваващи извода му, че предоставянето би довело до нелоялна конкуренция. Според магистратите дори предоставянето на обществената информация да доведе до нелоялна конкуренция, законът дава предпочитание на обществен интерес и въвежда изключение при наличието на надделяващ обществен интерес. Според съда в случая е безспорно налице надделяващ обществен интерес, тъй като искането е за договор за изпълнение на обществена поръчка, сключен от община, който съдържа информация за страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите. При това положение съгласно разпоредбата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ съгласието на третото лице не е необходимо, тъй като случаят попада в хипотезата на надделяващ обществен интерес. Поради което и липсата на изрично писмено съгласие или изричното несъгласие на третото лице няма правно значение.

4. Зорница Стратиева срещу Дирекцията за национален строителен контрол

I инстанция - а.г. № 2261/2010 г. на АССГ, II отделение, 25 състав

Заявление

На 25 януари 2010 г. Зорница Стратиева подава заявление до началника на Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК), с което иска информация, свързана със строежа на обект "Пътническа въжена линия" в местността „Картала“, землището на Бистрица, община Благоевград. Исканата информация включва три заповеди на заместник-началника на ДНСК за дейността на Държавната приемателна комисия и Протокол за установяване на годността за ползване на въжената линия.

Отказ

С решение от 12 февруари 2010 г. главният секретар на ДНСК отказва информация с мотива, че тя попада в ограничението на правото на достъп до информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ като информация с подготвителен характер, която няма самостоятелно значение.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че в случая е поискана информация, свързана с околната среда, и предпоставките за предоставянето ѝ следва да се преценяват по Закона за опазване на околната среда (ЗООС), който е специален по отношение на ЗДОИ. Исканата информация е свързана с околната среда, тъй като издаването на разрешение за ползване и контролът на самия строеж на въпросното съоръжение представляват административни мерки, които оказват или са в състояние да окажат въздействие върху компонентите на околната среда по смисъла на чл. 19, т. 2 от ЗООС. Отказът на основание подготвителни документи 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 ЗООС, сред които липсва основание за отказ, аналогично на това по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, който от своя страна е неприложим, когато исканата информация е свързана с околната среда.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

С Решение № 2455 от 19 юли 2010 г. състав на АССГ отменя отказа и задължава главния секретар на ДНСК да предостави исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че тя касае актове на държавен орган, които представляват официална обществена информация по чл. 10 от ЗДОИ и достъпът до нея не може да бъде ограничаван, включително и поради това, че в случая е налице надделяващ обществен интерес от узнаването ѝ.

С Решение от 23 август 2010 г. главният секретар на ДНСК предоставя на заявителя пълен достъп.

5. Ивайло Хлебаров срещу Столична община

I инстанция - а.г. № 1003/2008 г. на АССГ, II отделение, 31 състав

II инстанция - а.г. № 11136/2009 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 10 декември 2008 г. Ивайло Хлебаров от ЕС „За земята“ подава заявление до кмета на Столична община (СО), с което иска копие на договор за „Прег-проектно проучване“ и съпътстващи документи за проект „Управление на битовите отпадъци на Столична община“ за финансиране от фондовете на ЕС, сключен на 24 октомври 2007 г. между Столична община и Консорциум от три фирми след проведена процедура по възлагане на обществена поръчка.

Отказ

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор.

Жалба

Мълчаливият отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че ЗДОИ изисква писмена форма на отказа, като в решението за отказ трябва да се посочат и правно, и фактическо основание. Посочено е още, че информацията е свързана с обществения живот, че дава възможност за съставяне на мнение за дейността на СО и не е налице никое от ограниченията на правото на достъп до информация.

Развитие пред I инстанция

СО представя писмо от Консорциума, в което трите фирми изразяват несъгласие за предоставяне на исканата информация, тъй като смятат всички документи, свързани с договора, за конфиденциални. В съдебно заседание на 18 май 2009 г. представителят на общината защитава позицията, че са налице предпоставки за изричен отказ от предоставяне на информация, а именно липсата на съгласие на трето засегнато лице. За жалбоподателя е представена писмена защита, в която е посочено, че съгласието на Консорциума не е необходимо, тъй като договорът е заплатен изцяло със средства от общинския бюджет, тоест дейността на Консорциума по договора е изцяло финансирана от общинския бюджет. Поради това третото лице (Консорциумът) представлява задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ в качеството си на лице, което извършва дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет. Посочено е още, че е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на искания договор, тъй като това ще повиши прозрачността и отчетността на СО, и то по наболял проблем за жителите на столицата, какъвто е проблемът с управлението на боклука.

Решение I инстанция

С Решение № 28 от 8 юни 2009 г. състав на АССГ отменя отказа и връща препишката на СО за произнасяне по заявлението. В мотивите си съдът посочва, че единствената призната от закона възможност за процедуране на задължения субект е да постанови решение за предоставяне или за отказ, като писмено уведоми заявителя.

Касационна жалба

Решението на АССГ е обжалвано от СО пред ВАС. В жалбата е посочено, че информацията не може да бъде предоставена, тъй като засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ.

Развитие пред II инстанция

С определение по хода на делото от 29 април 2010 г. ВАС изпраща делото отново на АССГ за провеждане на процедура за поправяне на очевидна фактическа грешка, тъй като в съдебното решение са сгрешени името на жалбоподателя и номерът на делото. С Решение от май 2010 г. АССГ поправя грешката. През октомври 2010 г. делото е разгледано от ВАС в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение II инстанция

С Решение № 14896 от 7 декември 2010 г. състав на ВАС отхвърля касационната жалба на общината и оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че доколкото достъпът до исканата обществена информация засяга трети лица и от тях е изразено изрично писмено несъгласие за предоставянето ѝ, следва да се установи наличие или не на надделяващ обществен интерес като определящо условие за решение за достъп, респективно издаване на отказ.

В началото на март 2011 г. СО предоставя на заявителя искания договор, като заличава адреса и БУЛСТАТ номера на Консорциума.

6. Калина Павлова срещу Камарата на архитектите в България

I инстанция - а.г. № 6720/2010 г. на АССГ, II отделение, 27 състав

Заявление

На 20 август 2010 г. Калина Павлова подава заявление до Камарата на архитектите в България (КАБ), с което иска да ѝ бъде предоставена информация за всички протоколи, създадени документи и решения от заседания на Регионална колегия Нова (РКН) и Регионална колегия София от момента на създаване на РКН.

Отказ

С писмо от 25 август 2010 г. председателят на КАБ отказва с мотив, че КАБ е професионална организация и не представлява задължен да предоставя информация по ЗДОИ субект.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че КАБ представлява задължен субект по ЗДОИ в качеството на публичноправен субект, различен от държавните органи, тъй като е създадена по силата на закон и регулира изцяло упражняването на професиите архитект, ландшафтен архитект и урбанист.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 30 ноември 2010 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 4374 от 22 декември 2010 г. състав на АССГ отменя отказа и връща преписката на КАБ за ново произнасяне по заявлението. В мотивите си съдът отбелязва, че съгласно Закона за камарите на архитектите и на инженерите в инвестиционното проектиране (ЗКАИИП) на КАБ са предоставени публичноправни правомощия, поради което тя е задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

7. Лъчезар Лисицов срещу Президента на Р България

I инстанция - а.г. № 5159/2010 г. на АССГ, II отделение, 37 състав

Заявление

На 26 април 2010 г. Лъчезар Лисицов - журналист във в. „Десант“, подава заявление до главния секретар на Президента на РБ, с което иска да му бъде представен достъп до:

- съдържанието на стенограмата от разговора между президента Георги Първанов и президента на Руската федерация по време на срещата, проведена между тях на 18.01.2008 г.;
- съдържанието на стенограмата от разговорите на двете официални делегации.

Отказ

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор.

Жалба

Мълчаливият отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че ЗДОИ изисква писмена форма на отказа, като в решението за отказ трябва да се посочат и правно, и фактическо основание. Посочено е още, че исканата информация е свързана с обществения живот, че дава възможност за съставяне на мнение за дейността на държавния глава и не е налице никое от ограниченията на правото на достъп до информация.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 14 октомври 2010 г. и е обявено за решаване. Процесуалният представител на главния секретар на президента развива довода, че информацията не е създавана, включително и по отношение на разговора „на четири очи“ между Първанов и Путин, както и че на обществото била предоставена достатъчно информация чрез публикуваните в медиите коментари за срещата.

Решение I инстанция

С Решение № 3593 от 11 ноември 2010 г. състав на АССГ отменя отказа и задължава главния секретар на президента да предостави достъп до исканата информация. Съдиите отбелязват, че целта на ЗДОИ е гражданите да си съставят собствено мнение за дейността на задължените по закона субекти, а това е възможно само чрез получаване на обществена информация в автентичния ѝ вид. В мотивите си съдът посочва, че на първо място съгласно нормалната административна практика на официални срещи на президента, на дискусии и заседания се води стенограма, а в конкретния случай е поискана информация за официална среща на президента на РБ. Освен това обичайна международна практика е при разговори на „четири очи“ да бъде воден протокол, особено когато се касае за официална среща. Това е така, тъй като под термина „на четири очи“ се разбира среща разговор между двамата ръководители на делегациите, без участието на самите делегации, но не означава конфиденциалност на разговора и изключването му от общата практика за водене на стенограма за съдържанието на разговора.

Ден след оповестяване на съдебното решение президентската администрация публикува в интернет страницата си стенограма от разговора между делегациите на двете държави и паметна бележка от срещата на „четири очи“.

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

I инстанция - а.г. № 3907/2010 г. на АССГ, I отделение, 5 състав

Заявление

В края на 2008 г. Ганчо Хитров - представител на Сдружение с нестопанска цел „Национален комитет за подобряване на водоснабдяването на България“, подава заявление до Столична община (СО), с което иска достъп до доклад за оценка и анализ на проблеми, свързани с концесионния договор за водата на София.

С Решение от февруари 2009 г. кметът на СО отказва информация с мотив, че докладът е поверителен и е обект на адвокатска тайна (тъй като е изготвен от адвокатска кантора). Отказът е отменен от две съдебни инстанции (от АССГ с Решение от 16.06.2009 г. по а.г. № 1884/2009 г., потвърдено с Решение № 4195/30.03.2010 г. по а.г. № 10514/2009 г. на ВАС, Пето отделение).

Отказ

Вместо да предостави достъп в изпълнение на съдебните решения, СО с писмо от април 2010 г. отново отказва предоставянето на информация с мотив, че исканият документ не представлява нито официална, нито служебна информация.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че обжалваният отказ е в грубо нарушение на конституционно прогласеното право на достъп до обществена информация и изразява явно пренебрежение към властта на съдилищата за реша-

ване на правни спорове. Административният орган е обвързан от постановените съдебни актове и е недопустимо да си „измисля“ нови основания за отказ.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 2 декември 2010 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 4107 от 10 декември 2010 г. състав на АССГ отменя отказа и задължава СО да предостави достъп. В мотивите си съдът отбелязва, че информацията, която се иска, е обществена, доколкото дава информация на гражданите за дейността на СО, която е задължен субект по смисъла на закона, във връзка със сключения концесионен договор за водата на София и неговото изпълнение, анализирано в изготвения по поръчение на ответника одиторски доклад. Съдът отбелязва още, че е недопустимо, след като в първоначалния отказ е твърдяно, че съдържането на анализа е поверително и е обект на адвокатска тайна, поради което не може да бъде разгласяван пред трети лица и този отказ е отменен от съда и препуската върната за ново произнасяне, да се излагат нови доводи, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на закона.

9. Национално движение „Екогласност“ срещу Агенцията за ядрено регулиране

I инстанция - а.г. № 3857/2009 г. на АССГ, II отделение, 36 състав

II инстанция - а.г. № 8872/2010 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 30 октомври 2008 г. Петър Пенчев, зам.-председател на НД „Екогласност“, подава заявление до Агенцията за ядрено регулиране (АЯР), с което иска да му бъде представен достъп до техническо решение на агенцията и приложенията към него, свързани с подмяната на ядрено гориво в АЕЦ „Козлодуй“. Повод за искането е изказване в интернет на бившия служител на АЕЦ „Козлодуй“ Георги Котев, според когото има корупционна схема, която може да се окаже опасна за сигурността на реакторите, тъй като вероятно вместо „свежо“ се използва рециклирано ядрено гориво.

Отказ

С Решение № РД-37-4 от 26 ноември 2008 г. председателят на АЯР отказва информация на основание липса на съгласие от трето засегнато лице, а именно АЕЦ „Козлодуй“. В решението е посочено, че информацията представлява търговска тайна, тъй като в договора между АЕЦ „Козлодуй“ и руската фирма - доставчик на гориво, е налице клауза за конфиденциалност.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че е налице нагледяващ обществен интерес от предоставяне на информацията, тъй като е свързана с проблем, криещ потенциални рискове за околната среда.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 3 декември 2009 г. и е обявено за решаване. АЕЦ „Козлогуй“ е конституирана като заинтересована страна по делото.

Решение I инстанция

С Решение № 670 от 29 март 2010 г. състав на АССГ отменя отказа и връща преписката на АЯР за ново произнасяне. В мотивите си съдът приема, че поисканите сведения представляват информация за околната среда по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и предпоставките за предоставянето ѝ трябва да се преценяват по този закон. ЗООС предвижда основанията за отказ да се тълкуват ограничително, като се отчита общественият интерес от разкриване на информацията. Магистратите не приемат и доводите на председателя на АЯР, че информацията представлява производствена тайна, тъй като в договора между АЕЦ „Козлогуй“ и руската фирма - доставчик на гориво, е налице клауза за конфиденциалност. Съдът отбелязва, че председателят на АЯР не е доказал, че исканата от заявителя информация попада в клаузата за конфиденциалност, поради което не може да се направи извод, че предоставянето на информацията ще доведе до увреждане на правно защитен интерес.

Касационна жалба

Решението на АССГ е обжалвано от АЯР и АЕЦ „Козлогуй“ пред ВАС. В жалбите е посочено, че информацията не е свързана с околната среда и не е налице обществен интерес от узнаването ѝ.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 23 март 2011 г. и е обявено за решаване. Прегледа постановяване на съдебно решение.

10. Николай Колев срещу Прокуратурата на РБ

I инстанция - а.г. № 3617/2010 г. на АССГ, I отделение, 13 състав

Заявление

На 16 февруари 2010 г. Николай Колев подава заявление до Прокуратурата на РБ, с което иска достъп до Доклад относно състоянието на Софийската районна прокуратура (СРП) и действията и бездействията на един районен прокурор.

Отказ

С Решение № 2780 от 21 април 2010 г. заместник главният прокурор на РБ отказва с мотив, че докладът съдържа изводи, мнения и препоръки на проверяващите про-

курори, изготвени във връзка с правомощията на главния прокурор да дава указания, поради което докладът представлява служебна информация, която няма самостоятелно значение.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че при контролната дейност от съществено значение е констатирането на факти, нарушения. Именно то е водещо при осъществяването на контрол, ревизия, инспекция, поради което дейността по установяване на фактите в рамките на проверката има самостоятелно значение.

Развитие пред I инстанция

В първото заседание по делото през септември 2010 г. съдът изисква от прокуратурата да представи за преглед искания доклад. През ноември 2010 г. делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 3959 от 2 декември 2010 г. състав на АССГ отменя отказа и задължава прокуратурата да предостави достъп до доклада. Съдът посочва, че докладът е информация, която представлява окончателен завършващ акт на ревизия по реда на чл. 142, ал. 2 от Закона за съдебната власт. Именно затова не може да се приеме, че завършващият акт на ревизиращия екип няма самостоятелно значение, а има характер на мнение или препоръка. До тези изводи съдът стига след преглед по делото на представения доклад от ревизията. Прави впечатление, че в съдебното решение е преразказана голяма част от направените в доклада констатации и отправените препоръки. Основните изводи в доклада показват редица нарушения и неефективна организация на работата на прокурорския състав и съдебните служители в Софийска районна прокуратура.

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ 2010**

Доклад

**Българска
Първо издание**

Авторски колектив

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

Редактор

Николай Нинов

Коректор

Катя Найденова

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

ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



Програма Достъп до Информация е учредена на 23 октомври 1996 г. в София от журналисти, юристи, социолози и икономисти, решени да допринесат за установяването на информирано обществено мнение.

Фондация *Програма Достъп до Информация* е член на международната мрежа Freedom of Information Advocates Network (FOIA Net).

ПДИ поддържа координаторска мрежа във всички области на България.

През 2005 г. международната фондация за икономически изследвания „Атлас“ удостои *Програма Достъп до Информация* с две от най-престижните награди за принос в изграждането и поддържането на принципите на демокрацията и пазарната икономика - наградата „Темпълтън“ в категорията „Етика и ценности“ и за цялостно институционално развитие.

През 2010 г. ПДИ получи почетен знак за утвърждаване авторитета на Комисията по досиетата.

През 2011 г. гражданско сдружение „Видовден“ отличи ПДИ с годишната награда „Видко“ за принос и за повишаване на познанието и упражняването от гражданите на правото на достъп до информация от държавни органи.

Цели

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.

ПДИ насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация.

ПДИ работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местна власт.

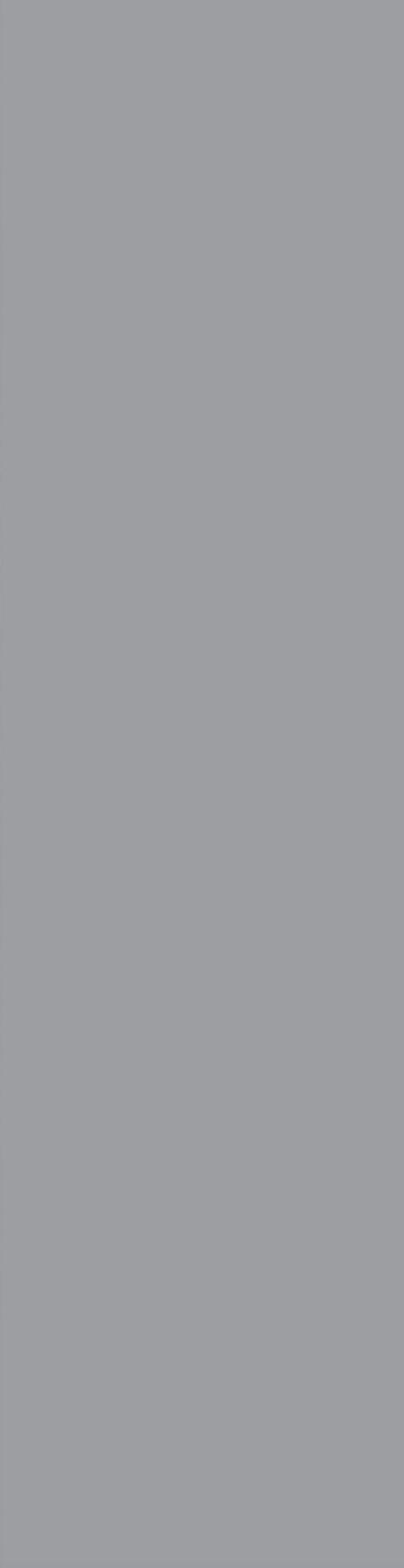
Дейности

Наблюдение на законодателството и практиките по достъпа до информация.

Правна помощ в случаи на търсене на информация.

Обучения в областта на достъпа до информация.

Разяснителни кампании за достъпа до информация.



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ