



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

СОФИЯ 2012

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

2011

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ
2011**

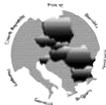
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2012

Този доклад се издава с финансовата подкрепа на Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа (CEE Trust) в рамките на проект „Граждански одит на активната прозрачност на управлението“, осъществяван от *Програма Достъп до Информация*.



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ТРЪСТ ЗА ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО
В ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

Състоянието на достъпа до информация в България 2011 Доклад

©Програма Достъп до Информация, 2012

©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 2011

СЪДЪРЖАНИЕ

ЩЕ СТАРТИРА ЛИ ОТВОРЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ НА НАЦИОНАЛНО НИВО?	5
ПРЕПОРЪКИ	7
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	10
ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ	10
ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА ПО ЗДОИ	11
АНАЛИЗ НА ВЪТРЕШНИТЕ ПРАВИЛА	12
ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ	17
ПРОБЛЕМИ С ИНФОРМАЦИЯТА, КОЯТО ПОДЛЕЖИ НА ПУБЛИКУВАНЕ, И ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ	19
ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ	
В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ	21
ЗАКОНОДАТЕЛНА УРЕДБА НА АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ	21
ПОЛИТИКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО	24
ОЦЕНКА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ОРГАНИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ НА ЦЕНТРАЛНО, ТЕРИТОРИАЛНО И ОБЩИНСКО РАВНИЩЕ	26
СЛУЧАИ, ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ	40
ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА	40
КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА НА ПДИ ПРЕЗ 2011	41
ТЪРСЕНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО АКТУАЛНИ ОБЩЕСТВЕНИ ТЕМИ И СЪБИТИЯ	41
ТЪРСЕНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ 2011	43
ПРОМЯНА НА ПРАКТИКИ	44
ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ	48
СЪДЕБНИ ДЕЛА	51
СТАТИСТИКА	51
РАЗШИРЕН КРЪГ ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ	51
НАДДЕЛЯВАЩ ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС	52
ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - ДОСТЪП ДО ДОКУМЕНТИ	54
ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ И ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ	55

ДОСТЪП ДО ДОКЛАДИ ОТ ПРОВЕРКИ	57
МЪЛЧАЛИВИТЕ ОТКАЗИ	58
РАЗНОСКИ В ДЕЛАТА ПО ЗДОИ	59
ПРИЛОЖЕНИЕ №1	
СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ ОТ ОЦЕНКАТА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ	61
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2	
СПРАВКА ОТ БАЗАТА ДАННИ	100
ПРИЛОЖЕНИЕ	
СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ	103

ЩЕ СТАТИРА ЛИ ОТВОРЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ ЧРЕЗ ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ НА НАЦИОНАЛНО НИВО?

Докладът „Състоянието на достъпа в България“ на *Програма Достъп до информация* от 2011 г. призоваваше за специални мерки за подобряване на активното публикуване, за контрол и санкции при неизпълнение на задълженията по ЗДОИ.

Бавното, понякога почти незабележимо отвяряне на институциите дори след основните промени в ЗДОИ от 2008 г. се съпровожда с повтарящи се от години проблеми на прилагането, чието разрешение ясно очертава необходимостта от орган по наблюдението и координирането на работата на институциите за изпълнение на задълженията по Закона за достъп до обществена информация. Разнообразни практики по активното публикуване на информация, разнообразни практики за работа със заявленията, липса на вътрешен контрол, непознаване на съдебната практика и неизпълнение на съдебни решения - така може да се характеризира ситуацията. Наред с това съществуват администрации, които са организирали добре своята работа - да представят информация и чрез интернет страниците си, и при получаване на заявления за достъп до информация. Не е ясно защо тези позитивни модели на отворени и отчетни институции не стават примери за другите.

В много случаи институции, получили награда в Деня на правото да знам, след време влошават показателите си на прозрачни институции.

Основните фактори за позитивните развития в България си остават активното търсене на информация, журналистическите разследвания и публикации, обществените дебати. Използването на процедурата по ЗДОИ е вече всекидневие и за медиите, и за гражданите.

През 2011 г. беше променена в съответствие с реалностите заповедта на министъра на финансите относно разходите за предоставяне на информация. Години наред заявителите и ПДИ в своите доклади препоръчваха това.

Подобряването на положението с достъпа до информация е естествен еволюционен процес, минаващ през малки кризи, водещи до отвяряне на информационни масиви и нормативни промени в полза на откритостта на управлението. Естествено, трудните победи на гражданите винаги носят удовлетворение, тъй като търсещите винаги искат повече. Понякога победите идват след толкова дълги битки, че победителите в съда вече не могат и да се зарадват.

През 2011 г. българското правителство се присъедини към глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“. Това е ясен политически знак, че сме в клуба на правителствата, които застават зад принципите на откритост, прозрачност, отчетност и гражданско участие във вземането на решения. През април 2012 г. правителството представи и национален план с дългосрочни мерки, които да доведат до по-открито и отчетно управление, основано на общественото участие и гражданския контрол. За всички заинтересовани на отвореното и отчетно управление е ясно, че „отворените данни“, така модерни в последно време, няма да доведат сами по себе си до отворено и отчетно управление, тъй като информацията винаги е била средство

и по отношение на управлението, тя е необходимо условие за гражданите да участват равнопоставено в обсъжданията на политики, засягащи всички.

Ще се изпълнява ли националният оперативен план? Има няколко условия за това. Едно от най-важните е този план да бъде широко разгласен, да има обществено приемане, а след това наблюдение и граждански контрол над изпълнението му. Засега процесът е все още в началото.

Продължава да стои и въпросът кога България ще се присъедини към първия международен договор, а не инициатива - Конвенцията за достъпа до официални документи на Съвета на Европа? Засега няма отговор.

Докладът на ПДИ и тази година започва с препоръки, свързани с правната уредба и практиката по прилагането ѝ.

Те са изготвени на основата на анализ на публикуваните вътрешни правила по Закона за достъп до обществена информация, на оценката на активното публикуване на информацията, на проблемите, които се очертават от случаите, постъпващи в ПДИ за правен съвет и консултация, на основните тенденции на съдебната практика.

В доклада е направен анализ на вътрешните правила по Закона за достъп до обществена информация, едно задължение на органите в системата на изпълнителната власт от 2008 година. В началото на 2012 г. 55% от 474 институции са публикували на интернет страниците си тези вътрешни правила. Автор на анализа на вътрешните правила от гледна точка на стандартите е Александър Кашъмов.

Втората част представя резултатите от проучването на онлайн публикуването на задължителните категории информация от административните структури в системата на изпълнителната власт. Гергана Жулева, Дарина Палова, Диана Банчева, Кирил Терзийски, Николай Марев, Николай Нинов, Ралица Кацарска, Стефан Ангелов, Тереза Манжукова и Фани Давидова прегледаха 474 сайта и подадоха 485 електронни заявления, а служителите във фирмата "Светлозар online" подготвиха програмния продукт за изследването и рейтинга на институциите. Анализ 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. Правния им анализ подготвиха Дарина Палова и Фани Давидова.

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

Като приложение към доклада публикуваме и сравнителните резултати от проучванията на интернет страниците от 2010 г., 2011 г. и 2012 г., както и резултатите от 2012 г. по нива на институциите в системата на изпълнителната власт.

Нашият доклад очертава проблемите, свързани с достъпа до обществена информация и откритостта на управлението, както и предлага разумни мерки за разрешаването им.

Април 2012 г.

Гергана Жулева

Изпълнителен директор на ПДИ

ПРЕПОРЪКИ

ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВНАТА УРЕДБА

- Правителството да предприеме стъпки за подписание и ратификация на Конвенцията за достъпа до официални документи..
- Да бъдат изготвени и внесени следните изменения и допълнения в ЗДОИ:
 - Да се овласти ясно определен орган на власт да отговаря за наблюдението и координирането на дейността по изпълнението на ЗДОИ;
 - Да се определят отговорните за установяването и санкционирането на нарушенията на ЗДОИ длъжностни лица, 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.
- Да се допълни чл. 46а, ал. 2 от Закона за администрацията, като в правомощията на Главния инспекторат към Министерския съвет изрично да се включи да контролира дейността на инспекторатите (алтернативата е създаване на комисар, комисия по достъпа до обществена информация чрез изменение и допълнение на ЗДОИ).
- Да се редактира Законът за търговския регистър или подзаконовата уредба така, че да осигурява достъп на всеки до онлайн регистъра и всички записи в него.
- Да се стесни обхватът на списъка към чл. 25 ЗЗКИ, така че информацията, събрана чрез СРС по наказателни производства, както и доклади и обобщени данни за приложени и използвани СРС да не подлежат на класифициране като гържавна тайна.
- Да се предвиди органът, отговорен за наблюдението и координирането на дейността по изпълнението на ЗДОИ, да издаде инструкция за уеднаквяване на изискванията за активно публикуване на информация по чл. 15 и чл. 15а от ЗДОИ и на вътрешните правила.
- 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 ВЪТРЕШНИТЕ ПРАВИЛА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

- ❑ Относно работата по заявления:
 - Рег за приемане на заявления по електронен път, като отпадне изискването за електронен погнус;
 - Място за преглед на получената информация (читални) в изпълнение на § 18 от ПР на ЗДОИ;
 - Загължение за неформален контакт със заявителя (погпомагане) в случаите, когато заявлението е формулирано прекалено общо или неясно;
 - Разглеждането на заявленията да се осъществява с активното участие на звеното в администрацията, което разполага с исканата информация;
 - Частта относно ограниченията следва да отразява дадените от съда загължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, в това число случаите на *надделяващ обществен интерес*;
 - Описание на начина, по който се предоставя фактически частичен достъп до информация (зачерняне и др.);
 - Възможност заявителят да упълномощава друго лице да получи поисканата информация с обикновено (не нотариално заверено) пълномощно;
 - Рег за предоставяне на достъп до информацията по електронен път (чрез изпращане на ел.поща).
- ❑ Относно активното публикуване:
 - Определяне на отговорното за публикуването звено и на необходимата вътрешна координация в администрацията;
 - Определяне на категориите информация, подлежащи на публикуване;
 - Определяне на реда за публикуване и осигуряване на навременността му.
- ❑ Относно контрола: Да се определи звеното в администрацията, отговорно за осъществяването на контрол на работата по заявления и активното публикуване на информация.

ДРУГИ ПРЕПОРЪКИ

- ❑ Провеждане на задължителни обучения по ЗДОИ за служителите в администрацията относно задълженията за активно публикуване, процедурата за предоставяне на информация, баланса на интереси и съдебната практика.
- ❑ Ръководителите на административни структури да обърнат специално внимание на изпълнението на задълженията по чл.26, ал.2 от Закона за нормативните актове за:
 - онлайн публикуване на всички проекти за нормативни актове, заедно с мотивите към тях;
 - онлайн оповестяване на датата на публикуване на проектите и на определения срок за обществено обсъждане на проектите;
 - онлайн оповестяване на резултатите от обсъждането на представените становища.
- ❑ 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

Законът за достъп до обществена информация не е изменян съществено от 2008 г., когато бяха създадени задължения за онлайн публикуване, бе разширен кръгът на задължените субекти, бе стеснен обхватът на търговската тайна и бяха предвидени основания за предоставяне на информация при надделяващ обществен интерес. През 2010 г. бе изменен чл. 16 във връзка със закриването на Министерството на гържавната администрация и административната реформа (МДАР). Преди това МДАР имаше задължение ежегодно да публикува обобщена информация за администрацията относно постъпилите заявления, отказите и причините за тях, както и друга информация по прилагането на ЗДОИ. В настоящата редакция текстът предвижда изрично тази информация да бъде включена в доклада за състоянието на администрацията, който се приема от Министерския съвет.

През 2011 г. не са предприемани законодателни инициативи за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. Според оценката на ПДИ за момента такива не са и необходими, след като с последното съществено изменение и допълнение (ДВ, бр. 104 от 2008 г.) беше постигната необходимата му синхронизация с международните стандарти, заложи в приетата през 2008 г. Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа (Конвенцията).

Същевременно резултатите от административната и съдебната практика показват, че все още се срещат затруднения при прилагането на ограниченията на правото на достъп до информация. По-конкретно, налице е неяснота при прилагането на баланса за надделяващ обществен интерес, защитата на личните данни, защитата на правата на трето лице, служебната тайна.

Друга сфера, в която се среща разнопосочна практика, е определянето на приложимия закон за достъп до информация, съхранявана от публични институции. Кога е приложим ЗДОИ и кога - специален закон, не е съвсем изяснено в практиката. Продължава да се поставя и въпросът за обхвата на понятието „обществена информация“. Дали ЗДОИ обхваща частично и личните данни - например такива на гържавни органи и гържавни служители, коя информация е свързана с административно-правното обслужване и не попада в обхвата на ЗДОИ, какво означава специален ред за достъп - това са въпроси, които все още се поставят в практиката, без окончателен отговор.

От друга страна, с въвеждането през 2008 г. на задължението за създаване и публикуване на вътрешни правила на институциите за прилагането на ЗДОИ се появи възможност администрациите да уредят детайлно собствените си задължения и да определят начините, по които да осъществяват изпълнението на законовите предписания по разглеждане на заявленията, предоставяне на достъп до обществена информация и публикуването ѝ в интернет страниците им. Прегледът на текстовете на тези вътрешни правила е от значение, за да се установи какви проблеми срещат администрациите в практиката си, кои понятия или норми са им неясни или се тълкуват различно или по несъвпадащ с

международните стандарти и закона начин, кои задължения се нуждаят от гоуреждане.

ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА ПО ЗДОИ

Прегледът на някои вътрешни правила показва, че те най-често обхващат въпроси по заявленията и по активното публикуване на информация. Обикновено преобладава първата група въпроси, които се отнасят до реда за приемане и регистриране на заявленията, реда и начина на разглеждането им, разходите и формите, както и фактическото предоставяне на информация. Някои администрации включват в правилата си и отговорностите по съставянето на годишния отчет по ЗДОИ.

Регистриране на заявленията

Обикновено вътрешните правила (ВП) предвиждат реда за регистриране на устните искания и писмените заявления по ЗДОИ. За това най-често отговарят деловодствата, дирекциите „Канцелария“ или определеният по ЗДОИ служител. Те може да са натоварени и с функцията да насочат заявителя към ръководителя на съответното административно звено за устна справка (чл. 10 от ВП на Агенцията по вписванията). За писмените заявления често се предлага образец, чието получаване е безплатно. Не се уточнява обаче изрично, че следването му не е задължително. За писмени се считат и заявленията, подадени по електронна поща. Някои правила включват в тази категория и заявленията, изпратени по факс [ВП на Изпълнителната агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ (ИА ОСЕС), на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД)]. За електронните заявления се посочва изричен електронен адрес. Все още в някои ВП фигурира изискването за ползване на електронен подпис [ВП на Агенцията по вписванията (АВ)]. В правилата на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията е посочено, че се приемат както заявления, постъпили по електронен път на определен интернет адрес, така и заявления, постъпили на друг адрес, подписани с електронен подпис. От редакцията на текста остава впечатлението, че за изпращане на заявления на първия посочен адрес не се поставя изискване за наличие на електронен подпис.

Кой участва в разглеждането на заявленията

В работата по заявленията най-често участват деловодител, главният секретар, ръководителите на административни звена (напр. директорите на дирекции), служител в дирекция, юрисконсулт, политическа фигура (напр. изпълнителен директор на агенция или негов заместник). Заявленията се регистрират обикновено в съответното деловодство, след което се разпределят от главния секретар с резолюция към съответната дирекция, в чийто ресор попада исканата информация. В рамките на дирекцията се отговаря на въпросите дали заявлението е ясно, а информацията - налична, какъв е видът ѝ (официална или служебна) и приложими ли са ограничения. В някои институции отговорът по заявлението се съгласува с юрисконсулт (напр. АВ) или дори проектът за решение се изготвя от него. В други

случаи юриконсултът се включва само когато е подадена жалба [Министерство на правосъдието (МП), Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ (ИА ГИТ)].

Подготвяне на решенията по заявления

От решаващо значение за преценката по заявлението е съответното звено, в което се съхранява исканата информация (МП, АВ, ИА ГИТ и др.). Това особено важи за информация, която се отнася до дейността на специализираната администрация (ИА ОСЕС). Обикновено това звено разглежда въпроса ясно ли е каква информация се иска, налична ли е, какъв е характерът ѝ, приложими ли са ограничения. Има случаи обаче, в които разглеждането на заявленията е предоставено на друго звено, напр. „Връзки с обществеността“ [Агенцията за социално подпомагане (АСП)], отдел „Връзки с други институции, информация за обществеността и контрол по достъпа на информация“ (Басейнова дирекция за управление на водите - Източнобеломорски район). Според ВП на АСП „Връзки с обществеността“ изпраща заявлението за становище на звеното, разполагащо с исканата информация, но както изглежда, това става едва на етапа на изпълнението на вече взетото решение, доколкото становището обхваща само въпросите в какви форма и срок да се предостави информацията (раздел II, т. 2).

Решаване по заявленията за достъп до информация

Решението по заявлението обикновено се взема от политическата фигура, която ръководи институцията, или неин заместник. В отделни случаи то се взема от държавен служител, напр. от служителя по сигурността (ИА ГИТ) или нарочно определен служител по ЗДОИ, който отговаря за процеса от началото до края (Министерство на правосъдието).

Подготвяне на информация за публикуване

Не във всички вътрешни правила са уредени задълженията за активно публикуване на информация. В случаите, когато е налице такава уредба, се определя кой предлага публикуването на информация извън категориите на чл. 15 от ЗДОИ, например на информация „за която няма задължение за обнародване по закон, но представлява интерес за широк кръг граждани и организации“ [Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД)].

АНАЛИЗ НА ВЪТРЕШНИТЕ ПРАВИЛА

Анализът на вътрешните правила показва, че в тях обикновено има както собствено съдържание, така и буквално възпроизвеждане на законови разпоредби. Обикновено по-трудните материалноправни въпроси по прилагането на закона, като например тези, отнасящи се до ограниченията, са по-слабо застъпени. Детайлно е уредена процедурата по приемане и регистриране на заявленията. Отговорното за разглеждането им звено варира, като могат да се установят няколко типа решения.

Не всички институции отделят внимание на активното публикуване на информация и годишните отчети.

Някои въпроси по закона нямат еднократно или еднозначно разбиране в практиката, или пък се схващат по еднократно начин, който обаче не е безпроблемен от гледна точка на правото на достъп до обществена информация. Това са основни въпроси, свързани с обхвата на понятието „обществена информация“, видове обществена информация и др.

Продължават да се срещат противоречащи на закона разрешения, като изискване за подписание на изпратено по електронен път заявление с електронен подпис, както и за нотариална заверка на пълномощното за получаване на предоставената информация.

Обхват на понятието „обществената информация“. Обществена и класифицирана информация

Във вътрешните правила се приема, че понятието „обществена информация“ изключва личните данни и административните услуги. В някои документи обаче е указано, че класифицираната информация също е извън понятието „обществена информация“ (ДАЗД, Бас. дирекция - Пловдив), докато в други се приема, че тя е обществена, но достъпът до нея подлежи на ограничение (Областна управа - Сливен). Правилно е второто схващане, както се вижда и от текста на чл. 7, ал. 1 и чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, според които достъпът до обществена информация подлежи на ограничаване в случаите, когато тя е класифицирана като гържавна или служебна тайна. Същият извод следва и от чл. 34, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация. Според този текст след изтичане на срока на защита грифът се премахва, а информацията става достъпна по реда на ЗДОИ. Следователно няма място за съмнение, че законодателят разглежда класифицираната информация като обществена, но достъпът на гражданите до нея е временно ограничен.

Обхват на понятието „обществена информация“. Обществена информация и лични данни

Във вътрешните правила често се преповтаря текстът от ЗДОИ, според който достъпът до лични данни не се осъществява по реда на този закон (чл. 2, ал. 3). Тази норма обаче не е достатъчно ясна. Основният въпрос е дали законодателят е имал предвид достъпа на дадено лице до отнасящите се за него данни, събирани и съхранявани от публични институции, или достъпа на всеки до лични данни. Във всеки случай в съдебната практика се приема, че определени данни за лицата, заемащи гържавна служба, са общодостъпни и подлежат на предоставяне по ЗДОИ. Това е например информацията за лицето, подписало даден административен акт, или информацията, свързана с образованието и квалификацията на лицата, заемащи висши гържавни длъжности. Според специалния Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши гържавни длъжности (ЗПИЛЗВДД), декларираната информация за имуществото и доходите им, която за частните лица несъмнено е лични данни, за тях е публична и достъпна по реда на ЗДОИ¹. Същевременно с изключването на данните, отнасящи се до „обществената

¹ Нормата на чл. 6 е с тази редакция, независимо че от години декларациите са достъпни в интернет.

идентичност“ на хората, от кръга на личните данни с изменението и допълнението в Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) през 2005 г., този кръг данни следва да се смята несъмнено за обществена информация².

Обхват на понятието „обществена информация“. Обществена информация и административно обслужване

Във вътрешните правила често се преповтаря законовото положение, че достъпът до информация, свързана с административното обслужване, не се осъществява по реда на ЗДОИ. В практиката администрациите отказват информация, когато заявителят е бил страна в дадено административно производство, напр. заинтересовано лице по преписка по ЗУТ или подател на сигнал по реда на чл. 107 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК). В действителност смисълът на разграничението, направено от законодателя, между достъп до обществена информация и достъп до информация, свързана с административното обслужване, не е в това да се създаде допълнително основание за „отбиване“ на неудобни заявления. Смисълът трябва да се търси в разликата в обема информация, дължим по ЗДОИ и съответно по другия ред. Лице, което е страна в административно производство, би следвало да получава без ограничение цялата информация във връзка с него. Тук няма основание да се прилага ограничение за защита на лични данни, търговска тайна или подготвителни документи. Напротив, това лице задължително трябва да бъде информирано още на етапа на подготовката на даден административен акт, за да има възможност да изрази своето становище и да представи доказателства - чл. 34, ал. 3 във връзка с ал. 1, чл. 39, ал. 1 от АПК.

Обществена информация и специален ред на достъп

Редът по ЗДОИ обхваща широк кръг информация. Това е не само всяка обществена информация, но и т.нар. информация за околната среда, тъй като в чл. 26 от Закона за опазване на околната среда се препраща към ЗДОИ. По същия начин препраща и Законът за досиетата (чл. 31)³, както и нормативната уредба относно някои публични регистри. В практиката се срещат становища, че АПК създава специален ред за достъп до информация, предвид разпоредбата на чл. 12, ал. 2. Тази теза обаче не намира подкрепа в текстовете на АПК - там няма специални разпоредби за заявления, срокове, процедури за искане на информация по АПК. Нормата на чл. 12, ал. 3 от АПК единствено посочва, че страните осъществяват правото на достъп до информацията в производството по реда на АПК, а останалите лица - по реда на ЗДОИ. Такъв ред обаче липсва, поради което следва да се приложат „разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта“ (чл. 46,

² Първата редакция на чл. 2, ал. 1 от ЗЗЛД предвиждаше в понятието „лични данни“ да се включва и т.нар. „обществена идентичност“, както и данни „при изпълнение функции на държавни органи“. Тъй като това бе в явен разрез с Конституцията, Европейската конвенция за правата на човека и законодателството на Европейския съюз, вследствие на обществен дебат тези категории информация отпаднаха от обхвата на понятието „лични данни“ (Закон за изменение и допълнение на ЗЗЛД, обнародван в ДВ, бр. 103 от 2005 г.).

³ Название, под което е известен Законът за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия, обн., ДВ, бр. 102 от 19.12.2006 г.

ал. 2 от Закона за нормативните актове). Такива разпоредби съществуват и това са текстовете на ЗДОИ. Следователно и при липса на специален ред за достъп следва да се приложи общият.

Подаване, регистриране на заявленията

Вътрешните правила често предвиждат къде и от кого гражданите могат да поискат устно информация. Правилен е подходът съответният служител, приемащ такива запитвания, да се свърже или да осигури незабавна връзка със звеното, което разполага с информацията. В много случаи вътрешните правила предвиждат подаване на заявления по електронен път. Правилно в някои ВП е предвидена възможност заявленията да се подават и по факс. Изискването за електронен подпис при подаване на заявления по електронен път обаче противоречи на закона. В чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ са посочени изчерпателно всички изисквания към заявленията. Подпис не е предвиден. Правото на достъп до обществена информация е право на всеки и не се упражнява при наличие на законен интерес. По тази причина категоричната идентификация на заявителя е ненужна. Известно е, че не са много гражданите, които разполагат с електронен подпис, поради което практиката е дискриминационна.

Подпомагане на заявителите

В предходните доклади и анализи на ПДИ бе отбелязано, че единственото явно несъответствие на ЗДОИ с Конвенцията за достъп до официални документи е липсата на предписано задължение за публичните институции да подпомагат заявителите в разумни граници да идентифицират дадения документ (чл. 5, т. 1 от Конвенцията)⁴. Мястото за попълване на тази липса е именно в текстовете на вътрешните правила. До момента обаче подпомагането на гражданите е скромно уредено. То е свързано главно със случаите, в които заявлението е неясно или прекалено общо формулирано, или когато информацията е поискана устно. Във вътрешните правила следва да се включи задължение за свързване със заявителите, когато заявлението е неясно или общо формулирано, вместо да се прибягва до формалните способности за комуникация, предвидени в закона.

Разглеждане на заявленията

Различните вътрешни правила предвиждат компетентност на различни звена от администрацията. Но при всички случаи е странно, когато становището по съществуването на заявлението, характера на исканата информация, наличието ѝ в институцията и въпроса дали от предоставянето ѝ се засягат чужди права се изготвя от звено, което не разполага с тази информация. Както бе отбелязано, в някои институции дирекцията, която разполага с информацията, се включва в процеса на вътрешната комуникация по заявлението едва при предоставяне на информацията вместо на етап решаване. Странно е и когато овластен за подготвяне на решението по ЗДОИ е служителят по сигурността. И без задълбочен

⁴ Целият текст на анализа на съответствието е достъпен на интернет адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/consistency_report_conv.pdf

анализ е ясно, че естеството на работата му е да опазва, а не да предоставя информация, поради което е съмнително доколко значителното му участие в процеса на решаване допринася за откритостта на институциите и удовлетворяването на правото на информация на гражданите.

Сред въпросите, които следва да бъдат решени при разглеждане на заявленията, не фигурира идентифицирането на документите, в които се съхранява исканата информация. Това е съществен пропуск и наличието му създава затруднения и при комуникацията в администрацията относно заявленията, и при предоставянето на информация. Липсват и конкретни указания как се предоставя частичен достъп. А такива указания са ценни, защото ще решат практически проблеми по прилагането на закона и ще осигурят точното и качествено изпълнение на задълженията на администрацията.

Форма на достъп

По въпроса за формата на достъп ВП обикновено отразяват законовите норми. Не се дава отговор обаче на належащ въпрос - възможността за получаване на информация по електронен път. Според вече отменената заповед № 10/2001 г. на министъра на финансите бе предвидено предоставяне на достъп и по електронна поща, което се заплащаше. Според новоприетата заповед на министъра на финансите № ЗМФ-1472 от 29 ноември 2011 г., Обн. ДВ, бр. 98/2011 г., заплащане за тази форма на достъп не се предвижда. Необходимо е обаче във вътрешните правила изрично да се предвиди възможност за предоставяне на информация по електронен път, без заплащане.

Предоставяне на достъп

В уредбата на материята за предоставянето на фактически достъп до информация се установяват два основни проблема. Единият е липсата на правила, които биха улеснили практически както работата на администрацията, така и заявителите. Другият е създаването на излишни формалности, в някои случаи - в явно противоречие със закона. Към първата група се причислява определянето на място за преглед на информацията, което е законово задължение на институциите, както и предвиждането на възможност за изпращане на информацията по електронен път без условности. С развитието на техниката последното става все по-необходимо с оглед преодоляване на разстоянията без разход на време и средства за заявителите.

Непропорционално и непредвидено в закона е изискването за нотариална заверка на подписа под пълномощно за получаване на предоставена информация, което се среща нерядко. Не е отчетено, че случаите, в които упълномощаването следва да бъде с нотариална заверка на подписа, са изрично посочени в закона. Според чл. 37, изр. 1 от Закона за задълженията и договорите упълномощаването за сключване на договори, за които законът изисква особена форма, трябва да бъде дадено в същата форма, тоест в останалите случаи няма изискване за форма на упълномощаването, още по-малко - с нотариална заверка на подписа.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Уредбата на ограниченията във вътрешните правила най-често е лаконична. Същевременно неотразяването на дадено ограничение е интересен подход, който поставя въпроса дали това се дължи на пропуск, или на съзнателно решение да не се прилага това ограничение в полза на прозрачността. Естествено, администрацията не може да се откаже свободно от прилагането на всяко ограничение. Възможността за неприлагане на ограничение обхваща само някои основания, в които ограниченията се прилагат по свободна преценка. Така например във вътрешните правила на ДАЗД ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ не е изброено сред приложимите ограничения. Това е важен подход, тъй като поначало защитата на информацията относно оперативната подготовка на актовете (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) е поставена в зависимост от преценката на органа на власт. От друга страна, достъпът до такава информация е ценен източник на знание, което може да послужи за активно участие на заинтересованите в процеса на вземането на решения.

Защита на правото на трето лице и лични данни

В практиката се смята, че защитата на личните данни е форма на защита на правата на трето лице. Въпросът обаче не е детайлно изяснен в ЗДОИ, още повече че според чл. 2, ал. 3 законът не се прилага за достъп до лични данни. В съдебната практика обикновено се смята, че определени данни, свързани с лица, заемащи държавна служба или публична длъжност, са обществена информация. Изолиран случай представлява съдебно решение от началото на 2012 г., според което защитата на правата на трето лице по реда на чл. 31 от ЗДОИ не обхваща случаите на защита на личните данни. Във вътрешните правила е препоръчително да се предвиди възможност за предоставяне на достъп до информация при заличаване на имена и др. данни на лицата, споменати в документите.

Защита на служебна тайна

Практиката показва неяснота каква информация може да се класифицира като служебна тайна. Държавната комисия за сигурност на информацията проведе през 2010-2011 г. обсъждания, за да прецени необходимостта от евентуално издаване на задължителни указания по този въпрос, проведе и обучения с участието на ПДИ през 2012 г. Съгласно определението на чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ, това е информация, чието предоставяне би се отразило неблагоприятно на интересите на държавата или би увредило друг правнозащитен интерес. Съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗЗКИ, като служебна тайна може да се класифицира само информация, определена в закон. Според чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ ръководителят на съответната институция е овластен да приеме списък с категории информация, релевантни за институцията.

Когато се поставя въпросът доколко служебната тайна може да се припокрива с други основания за ограничаване на достъпа, се стига до извод, че възможностите не са много. Самата норма на чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ изключва възможността държавната тайна да съвпада със служебната. Освен това не е уместно личните данни да бъдат защитени чрез служебна тайна, тъй като по правило подлежат на

защита поне докато лицето е живо, а служебната тайна се защитава за срок от 6 месеца (чл. 34, ал. 1 от ЗЗКИ).

Хипотетично е възможно защитата на консултациите преди крайно решение да попадне в това ограничение, но тук възниква колизия между чл. 26 от ЗЗКИ и чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Целта на защитата на консултативния процес е да се запази независимостта на експертите, които участват в него, поради което по правило нуждата от тази защита отпада с приемането на крайно решение. Затова и според уредбата в други национални закони това ограничение трае до приемането на краен акт. Българският закон дава възможност на съответния ръководител да прецени периода на защита на тази информация, тъй като в чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е употребена гумата „може“. Ако същата информация се защити чрез служебна тайна обаче, тази възможност ще отпадне и ограничението ще се прилага императивно. Същевременно според чл. 37 от ЗДОИ преценка за надделяващ обществен интерес се прави в останалите случаи на ограничения, но не и в случаите, когато информацията е класифицирана като гържавна или служебна тайна. Информацията по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ обаче изрично подлежи на преценка за надделяващ обществен интерес. Следователно ще се появи логическо противоречие кой правен режим да се прилага.

Защитата на търговска тайна като че ли в най-голяма степен би могла да съвпадне със защитата на служебна тайна. Но в ЗДОИ изрично е предвидена преценка за надделяващ обществен интерес - чл. 17, ал. 2. Неясен е и въпросът дали презумпцията, че защитата на търговската тайна е приложима винаги само за период от шест месеца, е разумна и валидна за всички възможни случаи.

Предвид изложеното е препоръчително, доколкото законодателно не се очакват изменения в тази насока, във вътрешните правила да се изясни поне донякъде практическото приложение на закона с оглед посочените въпроси и проблеми.

Контрол по изпълнението на ЗДОИ

В предходните доклади ПДИ препоръча изменение и допълнение в ЗДОИ, с които да се възложат конкретни отговорности на определен орган на изпълнителната власт за наблюдение и координиране на изпълнението на закона. Причина: закриването на Министерството на гържавната администрация и административната реформа (МДААР) през 2009 г., в резултат на 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 които се отнася до прилагането на ЗДОИ, понастоящем са към Дирекция „Държавна администрация“ към Министерския съвет.

През 2011 г. контролната дейност по изпълнението на ЗДОИ продължава да е слаба и неефективна. Доколкото има сигнали за нарушения и неизпълнение, дейността на инспекторатите към министерствата е неефективна. Слабостта на системата бе разкрита от случай, при който неизпълнение на съдебно решение от администрацията на Агенцията за социално подпомагане не доведе до никакви последици, освен че инспекторатът към МТСП обяви, че не намирал нарушение в това поведение, а Главният инспекторат към Министерския съвет заяви, че не

може да разпорежда на инспекторатите към министерствата. Случаят показва, че липсват ефективни механизми в администрацията за обезпечаване на изпълнението на законовите ѝ функции. Изглежда, неслучайно във всеки официален годишен доклад за състоянието на администрацията е отразено, че санкции през годината не са налагани.

Липсата на контрол е особено сериозен проблем и изисква мерки на законодателно и управленско ниво.

Координация между институциите по изпълнението на ЗДОИ също липсва, при отсъствието на гържавен орган, отговарящ за него. Може да се заключи, че най-слабото място в системата за обезпечение на правото на достъп до обществена информация е в координацията и контрола по прилагането на закона.

ПРОБЛЕМИ С ИНФОРМАЦИЯТА, КОЯТО ПОДЛЕЖИ НА ПУБЛИКУВАНЕ, И ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

В законодателството е предвиден значителен брой публични регистри, достъпът до които е свободен. Все повече от тях се поддържат в интернет⁵. Същевременно един неуместен законодателен подход, който започна да се среща по-често в последните години, е обявяването, че дадена информация е публична „при спазване на ЗЗД“ или „без информацията, представляваща лични данни“. Такова законодателно разрешение може да се види в чл. 6 от ЗПИЛЗВДД, чл. 2, ал. 2 от Закона за търговския регистър (ЗТР), чл. 17, ал. 2 от Закона за преготовяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ).

Подобна формулировка не допринася за яснота при прилагане на закона, тъй като според определението в чл. 2, ал. 1 от ЗЗД „лични данни са всяка информация, отнасяща се до физическо лице, което е идентифицирано или може да бъде идентифицирано пряко или непряко чрез идентификационен номер или чрез един или повече специфични признаци“. Още по-голям проблем изниква, когато в изпълнението на правомощията да анализира нормативните актове в областта на защитата на лични данни, да изразява становища и издаде задължителни предписания съгласно чл. 10, ал. 1, т. 1, 4 и 5 от ЗЗД, Комисията за защита на личните данни (КЗД) формулира неясни и пределно общи вместо конкретни разграничения. Например в становището ѝ от 2009 г. по чл. 17, ал. 2 от ЗПУКИ не се посочва кои данни, попълнени в декларациите по закона, са лични и подлежат на защита и кои - не, поради което все повече се срещат практики на непубликуване на съдържанието на декларациите⁶. Така остава неотразен на нивото на административната практика принципът, изведен от Конституционния съд в Решение № 7/04.06.1996 г. по к.г. № 1/1996 г. и от Европейския съд по правата на човека в практиката му, според който „гържавната власт като цяло, както и политическите фигури и гържавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни

⁵ Проучването на състоянието на публичните регистри, достъпни онлайн, е отразено в отделна част от настоящия доклад.

⁶ Срв. резултатите от проучването на интернет страниците на институциите по-нататък в доклада.

лица“ (РКС № 7 от 1996 г.), доколкото всяка такава личност „неизбежно и съзнателно се излага на близко наблюдение на всяка негова дума и действие както от журналистите, така и от цялото общество“ (Решение по делото Лингенс с/у Австрия, жалба № 9815/82, пар. 42).

Особено актуален е посоченият проблем във връзка с измененията и допълненията в ЗТР, предприети през 2001 г. Независимо от критиката на ПДИ се прие редакция на закона, която може да позволи създаването на нееднакви и дори противоречиви практики в публичността на обстоятелства относно вписаните в търговския регистър търговци. Затова и следваше да бъде ясно установен принципът, че защитата на личните данни в тези случаи отстъпва пред публичността на търговците, още повече че относимите директиви не въвеждат защита на личните данни като условия за публичност. В тази връзка трябва да се проследят и съответните изменения и допълнения в подзаконовата регламентация по въпроса.

ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

В доклада на *Програма Достъп до информация* от 2011 г. „Състоянието на достъпа до информация 2010 г.“⁷ бяха разгледани подробно развитието на стандартите, движещите сили, елементите и законодателното уреждане на онлайн публикуването на определени категории информация. Беше направен и преглед на развитията в тази област в България. Някои от констатациите на миналогодишния доклад са валидни и през тази година.

ЗАКОНОДАТЕЛНАТА УРЕДБА НА АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ ОНЛАЙН НЕ БЕ ПРОМЕНЕНА ПРЕЗ 2011 г.

С приемането на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) през 2000 г. бе предвидено задължение на ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт за публикуване на информация, свързана с правомощията, организацията, функциите, отговорностите, списъка на издадените актове, информационните масиви и ресурси и контактна информация за звеното, отговарящо за предоставянето на информация (чл. 15). С измененията на ЗДОИ от 2008 г. задължението по чл. 15 бе допълнено със задължение за „Публикуване в интернет“ (чл. 15а, ал. 1), създаде се и задължение за поддържане на секция „Достъп до информация“ в интернет страниците на административните структури (чл. 15а, ал. 2). С въвеждането на задължение за секция „Достъп до информация“ законодателят очевидно е предвидил да бъде улеснен търсещият информация. В секцията трябва да бъдат публикувани вътрешните правила за достъп до информация, контактната информация за звеното по ЗДОИ и описанието и редът за достъп до публичните регистри, които се поддържат от административната структура, както и годишните отчети по ЗДОИ, които ръководителите на административната структура следва да изготвят и изпращат за подготовка на годишния доклад „Състоянието на администрацията“, приеман от Министерския съвет и представян в парламента⁸.

Законодателното уреждане на активната прозрачност на органите на власт би било едностранчиво отразено, ако не отчитаме, че тази прозрачност е цялостна система. И за да бъде тя описана, трябва да се имат предвид както законите, уреждащи задълженията за онлайн публикуване в различни сфери на дейност на

⁷ http://store.aip-bg.org/publications/ann_rep_bg/report10.pdf

⁸ Според Закона за администрацията: „Чл. 62. (2) (Изм. - ДВ, бр. 24 от 2010.) Министър-председателят представя в Министерския съвет ежегодно до 30 април доклад за състоянието на администрацията, който се приема от Министерския съвет. Докладът се предоставя за сведение на Народното събрание и се публикува в електронната страница на Министерския съвет.“ На 20 юли 2011 г. Министерският съвет прие „Доклад за състоянието на администрацията“. Докладът беше публикуван в страницата на МС в края на юли 2011. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/AnnReport10.pdf>. През 2010 г. това се случи през август.

гържавните органи, така и нормативните документи на органите за местно самоуправление, и подзаконовите актове, уреждащи организацията и реда за публикуване в интернет. Важно значение за оценяването на активната прозрачност е и онлайн подгържането на голяма част от публичните регистри, които органите на власт следва да подгържат в изпълнение на различни законово уредени техни правомощия и функции.

Така например задължението на администрацията на общинските съвети да публикуват и разгласяват актовете на общинските съвети чрез интернет е уредено чрез Закона за местното самоуправление и местната администрация⁹.

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, като плановете за развитие на общината се приемат от общинските съвети и според изискванията на Закона за местното самоуправление и местната администрация са публични¹⁰.

Важно значение за разбирането на картината на активна прозрачност има **Законът за публичност на имуществото на лица, заемащи висши гържавни длъжности (ЗПИЛЗВДД)**, чието изпълнение е възложено на председателя на Сметната палата. Подгържането на онлайн регистър, включително на списъците, декларациите, заключенията за несъответствие, резултатите от проверките на НАП по този закон, е важен елемент от прозрачността на органите на власт¹¹.

Друг елемент на активната прозрачност е задължението за обявяване на декларациите по чл. 12 от **Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ)**. Публикуването на тези декларации на интернет страниците на органите също е уредено в закона¹².

⁹ Закон за местното самоуправление и местната администрация: „Чл. 22. (2) (Нова - ДВ, бр. 69 от 2006 г.) Актовете на общинския съвет се разгласяват на населението на общината в срока по ал. 1 чрез средствата за масово осведомяване, чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин, определен в правилника по чл. 21, ал. 3.“

¹⁰ Закон за местното самоуправление и местната администрация. Общинският съвет, чиито актове са публични, „чл. 12. (Доп. - ДВ, бр. 61 от 2007 г.) приема стратегии, прогнози, програми и плановете за развитие на общината, които отразяват и европейските политики за развитие на местните общности“.

¹¹ <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=7>

¹² „Чл. 17. (1) Лицето, заемащо публична длъжност, подава декларациите по чл. 12 пред органа, който го избира или назначава, или пред съответната комисия - за лице по чл. 25, ал. 2, т. 1 и 3. (2) Декларациите се обявяват на интернет страницата на органите по ал. 1 при спазване на Закона за защита на личните данни.“

Публичност на бюджетите

Чл. 5 на Закона за общинските бюджети определя бюджета на общините като публичен, без да дефинира каналите и средствата за осъществяването на тази публичност¹³.

Законът за устройство на държавния бюджет не урежда специално на какъв етап проектобюджетът трябва да бъде публичен и как да става това. Освен че държавният бюджет се приема със закон, а изпълнението му - с постановление на Министерския съвет, законът не детайлизира публичността на проектозакона и възможността за обсъждане¹⁴, нито изрично препраща към Закона за нормативните актове.

Проблемите с публичността на договори за обществени поръчки, концесии и гр. са разгледани в този доклад на практическото равнище на казуси, постъпващи за консултации, и съдебни дела по тези казуси.

Онлайн публични регистри

Държавните органи събират за гражданите и юридическите лица и тяхната дейност информация, която е необходима за осъществяване на техните властови функции при вземане на решения по индивидуални случаи или осъществяване на управленски и контролни функции. Броят на регистрите, поддържани от органите на власт, е значителен. Тяхното поддържане в повечето случаи е уредено със закон, в определени случаи - с решения на общински съвети или с решения на ръководители на органите на власт.

В много случаи гражданите и юридическите лица не могат да откажат да предоставят исканата от тях информация, защото така получават правото да съществуват в правния свят. Пример за това са регистрите за гражданско състояние, патентните регистри или регистрите на организациите за колективно управление на права по чл. 40 от ЗАПСП.

Специалните закони уреждат публичността на редица информационни масиви, списъци, описи, изброявания, които трябва да бъдат общодостъпни. Тези информационни ресурси и бази данни можем да наречем публични регистри. В някои от нормативните актове е предвидено публичността на тези регистри да се осъществява на интернет страниците на институциите. Очевидно приемането на тези изисквания като нормативно задължение следва да продължи за всички общодостъпни регистри. И сега публичните регистри, ако не се поддържат онлайн, са общодостъпни, т.е. всеки може да поиска информация от тях на основата на ЗДОИ или по-специален рег.

През 2011 г. екип на ПДИ започна специално проучване на законите, уреждащи създаването и поддържането на публични регистри. Законодателното проучване бе последвано от проучване на онлайн поддържаните регистри. Сред досега установените 3945 публични регистри, поддържани от централни, териториални и местни органи на власт, 516 би трябвало по закон да бъдат поддържани на

¹³ Закон за общинските бюджети: „Чл. 5. (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Общинският бюджет е публичен и се контролира от местната община по рег, определен от общинския съвет и от определените със закон компетентни органи.“

¹⁴ Закон за устройство на държавния бюджет, чл. 22 и чл. 23.

интернет страниците на институциите. Досега са установени 631 онлайн регистри. Изследването на този етап не включва нормативни документи на органите на местното самоуправление, които също очевидно уреждат поддържането на публичните регистри онлайн¹⁵.

ПОЛИТИКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО

През 2011 година правителството на България се присъедини към глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“¹⁶.

Международната инициатива „Партньорство за открито управление“ (Open Government Partnership) стартира на 20 септември 2011 г. На срещата в Ню Йорк 46 държави (включително и България, представена от министъра на външните работи Николай Младенов и началника на Кабинета на министър-председателя Румяна Бъчварова) обявиха присъединяването си, като приеха декларацията.

Решението за присъединяването на България към инициативата бе взето на заседание на Министерския съвет от 24 август 2011 г. Отговорен за координацията и участието на България в инициативата е Съветът за развитие при Министерския съвет. В рамките на инициативата държавите участници трябва да разработят План за действие въз основа на широко обществено обсъждане. Съветът за развитие трябваше да изготви и предложи на Министерския съвет такъв план до март 2012 г.

„Партньорство за открито управление“ бе иницирано от правителствата на САЩ и Бразилия. Това е многостранна стратегия, гарантираща решимостта на правителствата да насърчат прозрачността, гражданското участие, борбата с корупцията и да използват новите технологии за по-силно управление. Инициативата се координира от комитет от осем държави и водещи граждански организации. „Партньорство за открито управление“ бе оповестено от държавния секретар на САЩ Хилъри Клинтън и външния министър на Бразилия Антонио Патриота на 12 юли 2011 г. във Вашингтон, САЩ. Тогава се състоя еднодневна среща на представители от 80 държави, подкрепящи инициативата.

Един от основните елементи на приетите вече национални планове за действие на държавите, представени в рамките на инициативата, е развитието на активната прозрачност чрез определени конкретни мерки¹⁷.

Включването на българското правителство към „Партньорство за открито управление“ показва ясна воля за предприемане на конкретни мерки за прозрачност на управлението.

¹⁵ Резултатите от проучването на законодателството и публичните регистри онлайн могат да бъдат разглеждани на: <http://publicregisters.info/>

¹⁶ http://www.aip-bg.org/publicdebate/Инициатива_Партньорство_за_открито_управление/204796/

¹⁷ На страницата на „Партньорство за открито управление“ (<http://www.opengovpartnership.org/>) можете да откриете подробна информация за инициативата, за държавите, които се присъединяват към нея, за националните планове за действие и изказванията на държавните глави на осемте държави от координационния съвет.

Оценка на състоянието на изпълнението на ЗДОИ според доклада на Министерския съвет от 2011 г. „Състоянието на администрацията 2010“¹⁸

Докладът за състоянието на администрацията през 2010 г., приет на заседание на Министерския съвет и публикуван през лятото на 2011 г., показва намаляване на броя на заявленията и увеличаване на отказите в сравнение с предшестващите години.



Графиката е подготвена на основата на данни от правителствените доклади от 2003-2011 „Състоянието на администрацията“

Анализ или обяснение на тази графична промяна обаче отсъства в доклада¹⁹.

На основата на установеното състояние в доклада „Състоянието на администрацията“, публикуван през 2011 г., са направени следните препоръки:

- „Администрациите, които не са разработили правила за ДОО, както и разяснителна информация за граждани как да упражняват правото си на ДОО, следва да изпълнят законовото си задължение и да разработят такива правила и информация.
- Администрациите, които все още не публикуват на интернет страниците си категориите информация, подробно изброени в чл. 15 от ЗДОИ, трябва да предприемат действия за изпълнение на тази разпоредба.

¹⁸ Докладът беше публикуван в страницата на МС в края на юли 2011. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/AnnReport10.pdf>.

¹⁹ Промяната е графична, тъй като броят на заявленията е намалял наполовина, а отказите се увеличават с 3% в сравнение с предшестващите години. Вж. графиката „Заявления и откази“ по-горе.

- Наложително е изготвянето на цялостен анализ за нивото на прозрачност на всички администрации, популяризирането на добрите модели и изготвяне на препоръки за тези администрации, които не са достигнали минималните стандарти.
- Администрациите, които нямат служител/и, отговарящи за ДОИ, следва да определят такива.
- Необходимо е да продължи обучението на служители/звена, отговорни за ДОИ, с оглед ограничаване до минимум на обжалваните решения за достъп и отказите²⁰.

Що се отнася до последната препоръка за обучение на служителите, очевидно тя не е взета под внимание от гържавния Институт по публична администрация. Обучения по законодателство и изграждане на системите на прозрачност в гържавната администрация не са сред темите в програмата за задължителните обучения, предлагани от института²¹.

И тази година не бяха предприети конкретни стъпки за присъединяване и ратифициране на Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи, макар законодателно България да няма причини да не се присъедини към този първи международен договор за прозрачност на органите на власт²².

Какви са резултатите от политиките за прозрачност на институциите или липсата на такива в системата на изпълнителната власт показва прегледът на интернет страниците, който ПДИ прави всяка година след приемането на изменението в ЗДОИ от 2008 г. Резултатите от проучването са на разположение на интересуващите се на страницата на ПДИ²³.

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

Методология

В периода 23 януари 2012 г. - 16 март 2012 г. екип на ПДИ прегледа и оцени 474 интернет страници на 487 административни структури в системата на изпълнителната власт на централно, териториално и местно ниво. Страниците бяха оценявани чрез 39-40 индикатора, организирани в три групи и включващи задължения по чл. 15 и чл. 15а от ЗДОИ и групи стандарти за активно публикуване, а именно наличност на актуална информация, свързана с:

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

²⁰ Доклад за състоянието на администрацията 2010 г., с. 10-11.

²¹ <http://www.ipa.government.bg/files/custom/news/2012/IPA-catalog-2012.pdf>

²² Виж по-подробно за историята, приемането, докладът и анализа на съответствието на българското законодателство и стандарти заложили в Конвенцията на:

http://aip-bg.org/documents/coe_convention_aod.htm

²³ http://www.aip-bg.org/surveys/2012_година/101887

- 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 секции по достъп до информация.

Освен прегледа на интернет страниците от гледна точка на задълженията за онлайн публикуване изследователите имаха задачата да прегледат онлайн регистрите на органите на власт - териториални звена и органи на местната власт, - там, където те се поддържат.

Бяха подадени и 485 заявления по електронен път с искане на задължителната за онлайн публикуване информация - описание на реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от административната структура (чл. 15а, ал. 2) в електронен вид, или посочване в отговора на интернет адреса, на който може да бъде намерена тази информация. Отговорите на тези заявления бяха използвани за по-обективна оценка на готовността на публичните институции за онлайн публикуване на регистрите. Много от отговорите описваха колко публични регистри поддържа органът на власт и колко от тях са в интернет.

Резултати

Резултатите от проучването са организирани както и в миналогодишния доклад на основата на оценката на качената в интернет страниците на институциите информация, свързана с институционалното описание, организационната структура на институцията, качената оперативна информация, финансовата и друга прозрачност и секцията за улеснение на търсещите информация „Достъп до информация“.

От списъка на 487 административни структури в системата на изпълнителната власт на централно, териториално и местно равнище бяха установени 474 институционални страници. В сравнение с миналата година институциите, неподдържащи интернет страници, са намалели. Сред тях са Областната дирекция на вътрешните работи - Хасково, регионалните здравни инспекции в Благоевград, Сливен, Шумен, Плевен, Хасково и общините Бойница, Брегово, Вълчигол, Грамада, Макреш, Опака и Сунгурларе²⁴.

Макар тези 13 институции да не поддържат интернет страници, шест от тях - Областната дирекция на вътрешните работи - Хасково, регионалните здравни инспекции в Сливен и Плевен и общините Вълчигол, Опака, Сунгурларе, отговориха в предвидения от закона срок на електронните заявления.

²⁴ Имеил адресите бяха издирени от други източници - интернет страници на областните управи, Националното сдружение на общините в България (НСОБ).



Институционална информация - нормативна уредба, описание на функциите, услугите и информационните масиви

Задължение на ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт е да публикуват онлайн актуална информация, свързана с правомощията, функциите и отговорностите на ръководената от тях администрация. Голяма част от тази информация се съдържа в законодателните актове и правилниците на администрацията, които уреждат създаването и дейността на дадената институция, допълнени със специални секции, където са резюмирани функциите на институцията и нейните отговорности по отношение на различни обществени сфери, и услугите, които предоставя на гражданите и юридическите лица. За изпълнение на функциите и отговорностите си администрацията поддържа и информационни масиви, регистри, част от които по необходимост са общодостъпни - за да осигуряват гражданския и стопанския оборот и да осигуряват упражняването на определени права и регулирани дейности.

Резултатите от февруари-март 2012 г. показват, че особено развитие в тази област няма - в страниците липсва ясно описание с какво по закон се занимава даденият орган на власт. По отношение на публикуваната нормативна база и функциите на институцията има дори намаление на изпълнението с 3% за всички институции в сравнение с 2011 г. От друга страна, увеличили са се онлайн публикациите за услугите, които предоставя съответната администрация - с 4%, и описанието на информационните масиви и ресурси, поддържани от дадената администрация - с 1%, в сравнение с 2011 г.

Изпълнението на задълженията за онлайн публикуване по отношение на правомощията, функциите и информационните масиви е по-високо при централните органи на власт, държавни агенции, комисии, изпълнителни комисии, държавни институции, създадени със закон и с постановление на Министерски съвет, и най-слабо в общините (Вж. Приложение № 1 към този доклад).

През 2012 г. описанието на услугите, предоставяни от органите на власт, е повишено на всички нива на изпълнителната власт - централно; областни администрации; териториални звена на централните органи; държавни агенции, комисию, изпълнителни комисию, държавни институции, създадени със закон и с постановление на Министерски съвет; общините.

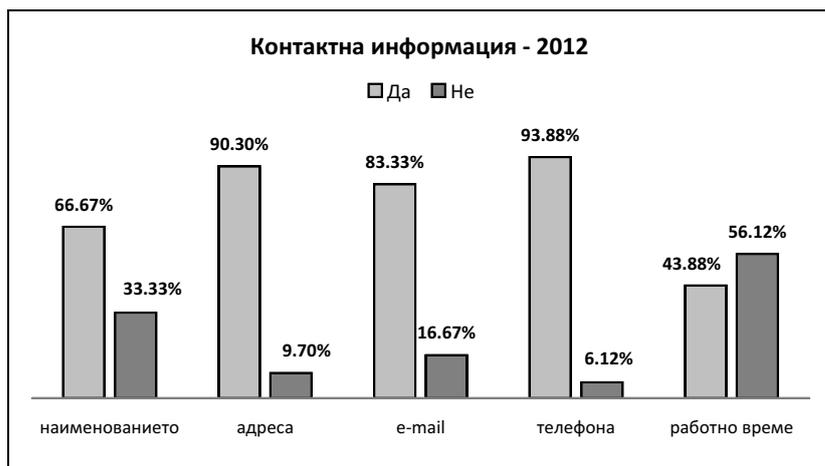


Организационна структура и контактна информация

Продължава тенденцията от предишните години да се увеличават публикациите в интернет относно структурата на администрацията. Почти 92% от институциите са публикували своята организационна структура, като изпълнението при централните органи на власт е 100%, при общините има 7% увеличение в сравнение с 2011 г. и изпълнението е достигнало 89%.

Онлайн публикуването на контактна информация, необходима за ориентация на гражданите и юридическите лица, когато искат да се обърнат към институцията, също бележи увеличение. Най-ниски стойности и тази година има информацията за работното време на институцията.

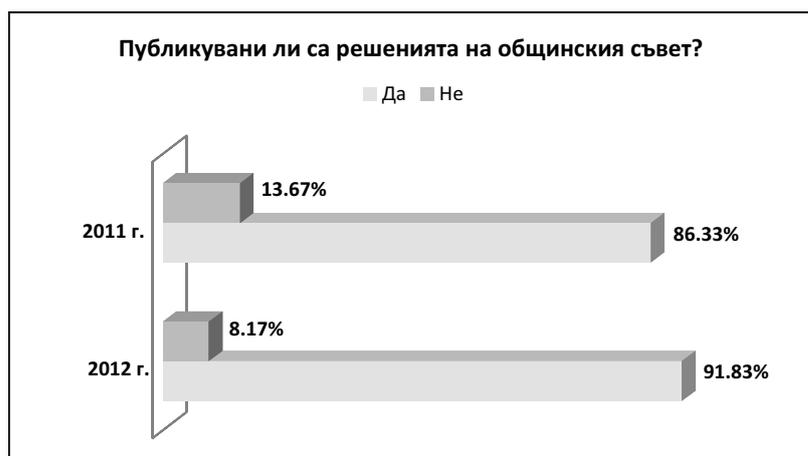




Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

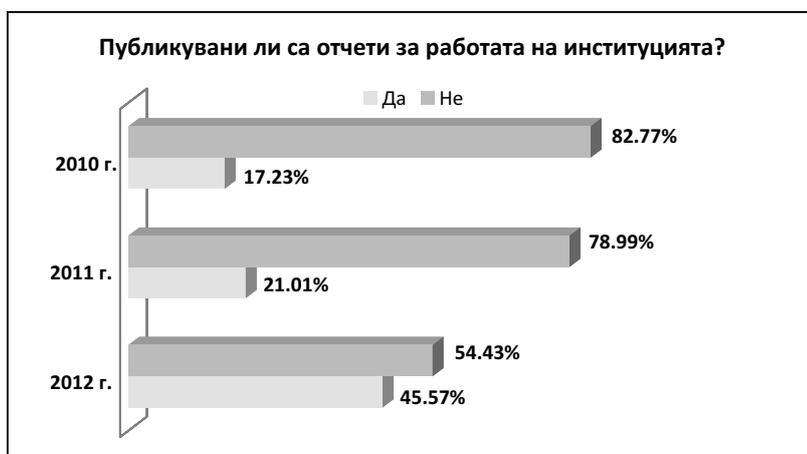
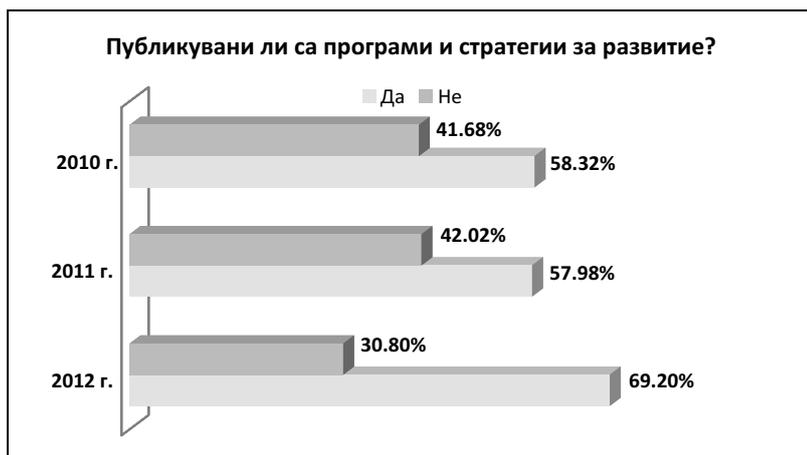
Най-значителен е напредъкът в активното публикуване на актовете на органите на власт. Ако ЗДОИ създава задължение за публикуване на списъци на издадените актове в изпълнение на правомощията на ръководителите на административните структури, то в повечето интернет страници, прегледани в хода на проучването, е направено много повече - поддържат се регистри на нормативните и индивидуалните административни актове, а не само списъци. Наблюдава се значително увеличение на поддържането на онлайн регистри с индивидуални административни актове - ако през 2011 г. по този индикатор имаше 27% изпълнение за всички органи на власт, сега то е почти 46%. Най-високо е то в сайтовете на общините - 55%.

Колкото до задължението за публикуване на актовете на общинските съвети в интернет, тук изпълнението е много високо.



Смятаме, че въвеждането в много общини на вътрешни информационни системи и ориентацията за откриване на регистрите на нормативните, общи и индивидуални административни актове за обществен достъп е крачка напред към оперативната прозрачност на органите на власт.

Плановете и стратегиите за развитие винаги са били сред активно и добре оповестяваната информация в сравнение с отчетите за работата на институцията. Тази тенденция се запазва и през 2012 г., макар че трябва да отбележим увеличаването почти с 24% на публикуваните отчети в сравнение с 2011 г.



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 на органите на власт. Още повече че приемането на бюджетите е по същество консултативен процес и е свързано с обществени обсъждания, особено що се отнася до общинските бюджети, което предполага запознатост на заинтересованите.

В сравнение с 2011 г. бюджетната прозрачност се е увеличила значително - с 30%. Финансовата отчетност също бележи увеличение с 20%. 13 министерства са публикували своите бюджети, а седем от тях и финансовите си отчети. 35% от общините са публикували бюджетите си, а 24% от тях - финансовите си отчети.

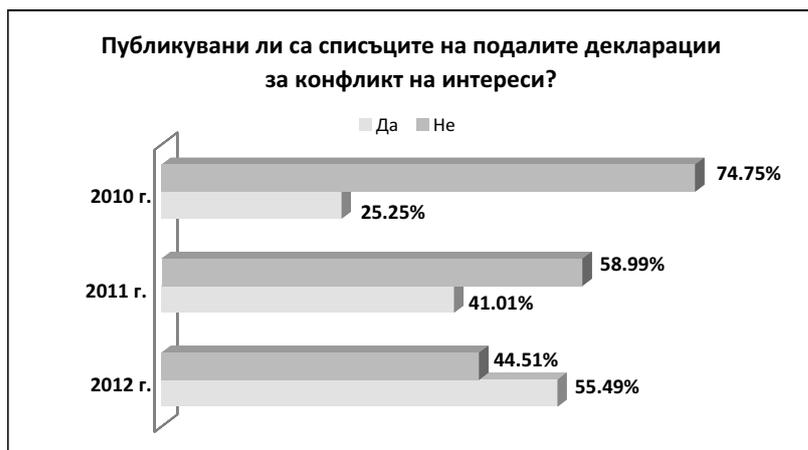
Макар значителното увеличение на администрациите, публикували своите бюджети, да е много позитивно развитие в сравнение с предходни години, все още половината административни структури, включително и общините, не публикуват тази информация.

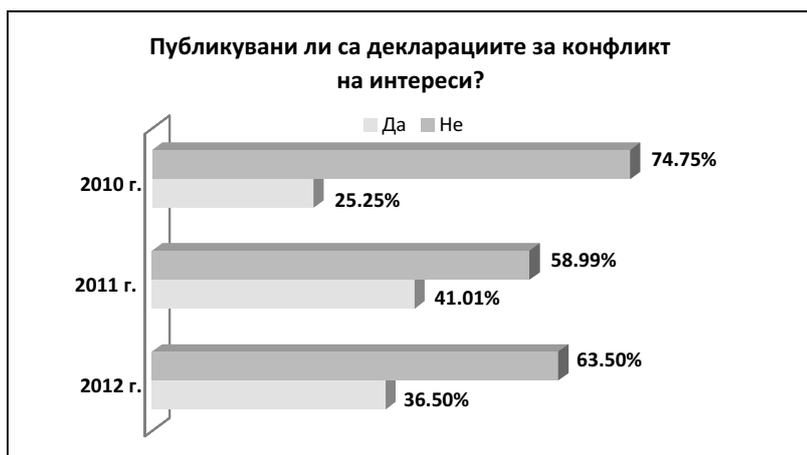
Що се отнася до прозрачността на договорите на органите на власт, това продължава да бъде чувствителна информация.

В 47% от проучваните интернет страници се поддържа регистър на обявите за обществени поръчки, но само в 9% от страниците бе намерена информация за възложени обществени поръчки.

Нашият опит по консултиране на случаи показва, че макар повечето институции да изпращат задължителната по закон информация за договорите по обществени поръчки и концесии в централните регистри, искането на самите договори чрез заявления среща значителен отпор от страна на институцията.

Колкото до обявяването на декларациите по чл. 12 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), тенденцията от миналата година продължава, тоест увеличава се оповестяването на списъците на подалите декларации, но намалява оповестяването на самите декларации. Този факт е очевиден резултат от неясното условие в чл. 17, ал. 2 на ЗПУКИ, че публикуването става при спазване на ЗЗД и от последвалото тълкуване на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД). В някои страници може да се види публикувана една декларация - на единствения служител, дал съгласието си за нейното оповестяване в интернет.

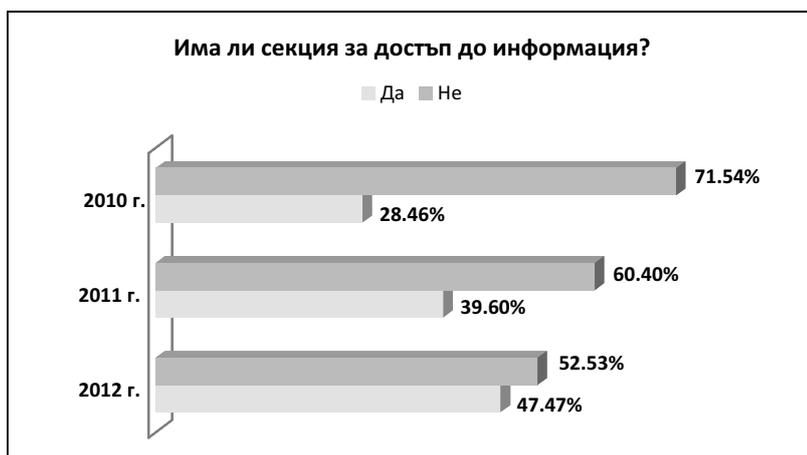




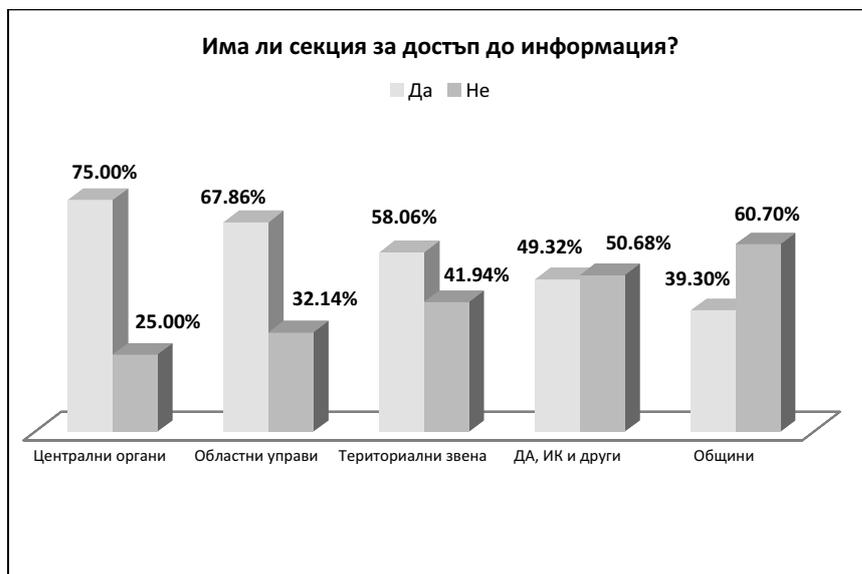
Секция „Достъп до информация“

Секцията „Достъп до информация“ има за цел да улесни и подпомогне заявителите или търсещите информация, като им разясни как е организиран процесът в конкретната институция, посочвайки им определения ред за това, включително реда за достъп до публичните регистри, които поддържа конкретният орган на власт. В секцията следва да са посочени и звеното, което отговаря по ЗДОИ, служителят, определен за това, адресът, телефонът и работното време на звеното (Вж. Приложение № 1, Графики 56-67). В секциите трябва да бъде публикуван и отчетът за изпълнение на ЗДОИ.

Според резултатите от проучването продължава създаването на тези секции в страниците на институциите - почти с 8% са се увеличили институциите, които са създали такава секция.



Резултатите от изпълнението на това задължение по нива на институциите са следните:



От органите на централната изпълнителна власт 12 министерства имат в интернет страниците си секции „Достъп до информация“ с разнообразно съдържание. В секцията на Министерството на правосъдието например вместо отчета по достъпа до информация за годината са публикувани шестмесечните отчети на инспектората на министерството.

Очевидно няма зависимост между съществуването на секция „Достъп до информация“ и работата по заявленията за достъп до информация. От 12 министерства със секция „Достъп до информация“ 4 не отговориха на подаденото в рамките на проучването заявление. Това са:

- Министерство на правосъдието;
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството;
- Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията;
- Министерство на труда и социалните политики.

Нямат секции „Достъп до информация“ следните министерства:

- Министерство на вътрешните работи;
- Министерство на икономиката, енергетиката и туризма;
- Министерство на земеделието и храните;
- Министерски съвет.

С изключение на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма, което не предостави информация по електронен път, всички останали без секция „Достъп до информация“ отговориха в срок на заявлението и предоставиха исканата информация за поддържаните от тях публични регистри и рега за достъп до тях.

Областните администрации също създават и поддържат секции „Достъп до информация“. През 2012 г. 19 от тях имат такива секции и всички отговориха на заявлението за поддържаните публични регистри.

Нямат секции:

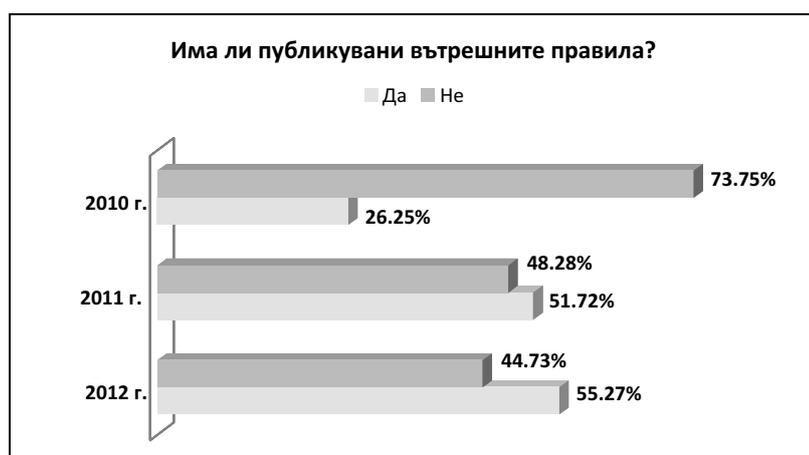
- Областна администрация - Варна;
- Областна администрация - Видин;
- Областна администрация - Кюстендил;
- Областна администрация - Пазарджик;
- Областна администрация - Сливен;
- Областна администрация - София-област;
- Областна администрация - София;
- Областна администрация - Търговище;
- Областна администрация - Шумен (която не отговори на заявлението за поддържаните публични регистри).

Съдържание на секциите „Достъп до информация“

Един от най-важните елементи на секцията са вътрешните правила за организация на работата на институцията по достъп до информация. Анализът на вътрешните правила и препоръките на ПДИ по отношение на вътрешните правила са част от този доклад.

Както бе отбелязано по-горе, една от първите препоръки в годишния доклад на Министерски съвет „Състоянието на администрацията“ от 2011 г. е да продължи разработването на вътрешните правила и на разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп до информация в институцията.

Вътрешните правила за достъп до информация се разработват, приемат и публикуват от все повече институции.



Смисълът на публикуването на тези правила обаче не е достатъчно осъзнат. Само в 67% от прегледаните страници тези вътрешни правила са налични в секциите „Достъп до информация“. В останалите 33% правилата или са част от правилника за работа на администрацията, или са част от „Хартата на клиента“ и са публикувани на места, които трудно биха били установени от незапознати с проблематиката търсещи.

Продължава да е нисък процентът на институциите, които публикуват отчетите за работата си по ЗДОИ. Само 16% от всички прегледани страници съдържат този отчет.

Все така малко са институциите, публикували в секцията „Достъп до информация“ описание на реда за достъп до публичните регистри, които поддържат - 16%. Едно от обясненията за това може би е, че онлайн регистрите са в отделна секция на страницата на институциите, но в много малко случаи тези списъци в различни формати са придружени с обяснения за законовото основание за поддържане на регистъра и с обяснения за реда за достъп до публичните регистри, които не са онлайн.

По отношение на задължението да публикува наименованието на звеното/служителя, което/който отговаря за работата по ЗДОИ и неговата контактна информация, включително работното време, положението постепенно се подобрява (Вж. подробности в Приложение № 1, Графики 56-67).

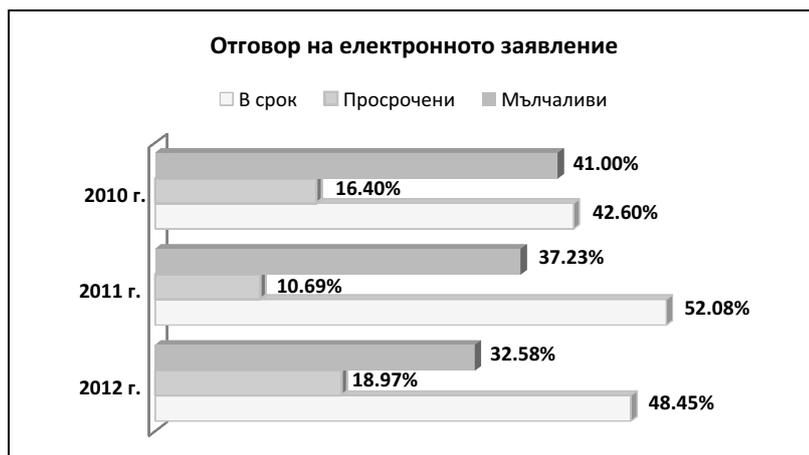
Заявления по електронен път

В хода на оценката на интернет страниците на институциите ПДИ и тази година подаде заявление за достъп до информация по електронен път. С него поискаме информация какви публични регистри поддържа институцията и какъв е редът за достъп до тях. Нашата презумпция беше да не затрудняваме служителите, упълномощени по ЗДОИ, тъй като тази информация би трябвало да е публикувана в секция „Достъп до информация“ в интернет страницата на институцията. Едновременно с това е крайно време да се уеднакви редът за приемане и отговаряне на електронни заявления, след като няколко години се наблюдават различно третиране на заявленията и практика, противоречаща на ЗДОИ - да се иска електронен подпис от подаващите заявления за достъп до обществена информация. Тези противоречиви практики доведоха до странната тенденция на намаляване на броя на заявленията, подавани по електронен път, просто защото на тях не се отговаря. По-долу показаната графика е обобщение на данните от докладите на Министъра на администрацията, Министерството на администрацията и административната реформа, Министерския съвет през годините.



Графиката е подготвена на основата на данни от правителствените доклади „Състоянието на администрацията 2007-2011 г.“

И макар процентът на отговорилите на нашите електронни заявления през 2012 г. да е нараснал от 62,77% през 2011 на 67,42%, институциите, отговорили в срок, са намалели.



От друга страна, трябва да се отбележи, че сред тези, които отговориха на заявлението за достъп до очевидно обществена информация, има 13 отговора, изпратени в срок, но с решение за отказ на исканата информация. Мотивите в повечето случаи бяха, че формата на електронно предоставяне на информация не е предвидена в закона, което не отговаря на истината. Особено се бяха постарали в обосноваването на тези решения кметът на Община Благоевград и директорът на Агенция „Митници“.

Този подход не съответства на никакви стратегии за електронно правителство и на никакви политики на отворено управление. Гражданите очевидно имат право да подадат заявление и да получат информация по електронен път. Ръководителите на административните структури трябваше да утвърдят реда, по който да става това. Този ред не би трябвало да нарушава правото на достъп до информация предвидено в закона.

В допълнение, от отговорилите в срок 235 институции и просрочилите, но отговорили 93, само 270 отговориха по електронен път, останалите отговаряха по пощата.

Рейтинг на институциите на основата на оценката на интернет страниците от гледна точка на активното публикуване и капацитета да се отговаря на електронни заявления

Тази година ПДИ направи и количествена оценка на показателите за активно публикуване, която се изрази в рейтинг на прозрачността. Беше оценен и капацитетът да се обработват електронни заявления и да се отговаря на тези заявления, като се предоставя информация по електронен път в срок.

Най-високата възможна оценка за институция, изпълнила задълженията си за активно публикуване, е 60,5 точки²⁵. По-году са изброени първите 12 институции, които събират над 40 точки.

- **Община Добрич 52.0**
- **Министерство на отбраната 49.0**
- **Министерство на образованието, младежта и науката 46.0**
- **Община Две могили 45.0**
- **Министерство на финансите 44.5**
- **Община Габрово 43.7**
- **Регионална инспекция по околна среда и водите - Благоевград 43.6**
- **Община Мездра 42.7**
- **Национален институт за помирение и арбитраж 42.6**
- **Община Пиргон 42.5**
- **Община Козлодуй 42.1**
- **Регионален инспекторат по образованието - Силистра 42.0**

²⁵ Рейтингът на 474 институции може да бъде видян на страницата:
<http://www.aip-bg.org/surveys/Рейтинг/202921/>

Констатации

Наблюдава се изключително разнообразие на структурата, съдържанието и форматите, в които се качва задължителната за онлайн публикуване информация. Не съществува унификация на страниците, може би с изключение на областните администрации и регионалните здравни инспекции.

Очевидно в малко от институциите публикуването в интернет е свързано със създадени вътрешни екипи, които да определят задължителната за публикуване информация. Тази констатация може да бъде направена и след прегледа на вътрешните правила по ЗДОИ на много от органите на власт.

Наблюдава се значително подобряване на онлайн публикуването, свързано с административните актове на органите на власт, добро изпълнение на онлайн публикуването на актовете на общинските съвети, подобрява се активното публикуване на бюджетите, на онлайн регистрите, услугите.

Продължава създаването на секции "Достъп до информация" и приемането и публикуването на вътрешни правила по достъпа до информация в органите на власт.

Няма унификация на работата с електронните заявления и изпращането на информация по електронен път.

СЛУЧАИ, ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ

ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА

Предоставянето на правна помощ е сред приоритетните дейности за ПДИ. В тази част на доклада представяме случаите, в които за консултация към нас през годината са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации, срещнали трудности при упражняване на правото си на достъп до информация. Както и в предходните години, в някои от случаите правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация още на първоначалния етап от търсенето на информация. В други случаи помогнахме след отказ за предоставяне на достъп (Вж. Приложение № 2, „Справка от базата данни на ПДИ“).

Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари-декември 2011 г., са **330**²⁶.

В зависимост от характера и правната им квалификация ги обособяваме в три групи:

- преобладаващата част отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ - **257**;
- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни - **47**;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - **15**, и др.

Кой търси информация най-често

Най-често информация по реда на ЗДОИ се търси от граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2011 г. най-много консултации са предоставени на граждани, потърсили правна помощ - в **203** случая. В **80** случая са ни потърсили журналисти и координатори на ПДИ от централни и местни медии, а в **34** - от неправителствени организации.

От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към централните органи на изпълнителната власт - **123**, и към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) - **100**. По-рядко се търси информация от публичноправни организации - **31** случая, териториалните органи на изпълнителната власт - **16**, публичноправни субекти - **13**, от органите на съдебната власт - **14**, и др. (Вж. Приложение № 2 - „Справка от базата данни на ПДИ“).

²⁶ Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е по-голям - 577, тъй като по някои от случаите е дадена повече от 1 консултация.

Най-често срещани основания за отказ

През 2011 г. остава голям броят на мълчаливите откази - **32**. От отказите по същество преобладават засягане на интересите на трето лице - **18**, и лични данни - **15**. Позоваване на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е налице в **10** от постъпилите случаи, търговска тайна - в **8**.

Характерни особености на случаите от 2011

Запазва се тенденцията от предходните две години за постъпване на повече случаи за правен съвет в сравнение с минали години. Така например през 2008 г. броят на случаите е **235**, докато през 2009 и 2010 г. те вече са **328**, а през 2011 г. - **330**. Нарастват и случаите, свързани с упражняване на правото на достъп до информация - от **151** през 2008 г., на **237** през 2009, **248** през 2010 г. и на **257** - през 2011 г.

През 2011 г. се е увеличил броят и на гражданите, обръщащи се към екипа за правен съвет и консултации. През 2010 г. техният брой е **144**, а през 2011 г. - **203**.

Все повече граждани, неправителствени организации и журналисти търсят помощта на ПДИ чрез електронна поща. Писмените консултации по имейл за 2010 г. са **137**, а през 2011 г. са вече **219**.

И през 2011 г. наблюдаваме увеличаване на броя на мълчаливите откази.

КОНКРЕТНИ ПРИМЕРИ ОТ ПРАКТИКАТА НА ПДИ ПРЕЗ 2011 г.

Конкретните практически примери са илюстрация как ЗДОИ ефективно се използва от граждани, журналисти и НПО в случаи на анализ на актуални обществени събития, журналистически разследвания или дори при решаване на обикновени ежедневни проблеми.

ТЪРСЕНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО АКТУАЛНИ ОБЩЕСТВЕНИ ТЕМИ И СЪБИТИЯ

Журналистически разследвания за даренията на МВР

В края на май 2011 г. журналисти от в. „Сега“ и „Дневник“²⁷ потърсиха информация по казус, показващ смущаващи практики в работата на МВР, а именно приемане на парични суми под формата на дарения от частни дарители. Случаят следва да бъде отбелязан и заради впечатляващата упоритост на репортерите от двата вестника да получат по реда на ЗДОИ данни за направени конкретни дарения из страната. Първоначално заявленията за достъп бяха подадени до министъра на вътрешните работи. Впоследствие от централата на МВР препратиха заявленията към областните дирекции, след което на репортерите се наложи да пропътуват в летните месеци стотици километри до различни кътчета на страната, за да получат ценната не само за тях, но и за обществото ни информация - пълни справки за получените дарения.

Разразилият се впоследствие разгорещен дебат за допустимостта на частни дарения за МВР в крайна сметка доведе до реформи. В резултат на основателните критики, че подобни дарения способстват за поява на конфликти на интереси и

²⁷ Журналисти от „Дневник“ и „Медианул“ потърсиха помощ и коментар от ПДИ по случая.

препятстват доверието в работата на министерството, МВР прие вътрешни правила за получаването на дарения. Създаден бе и единен регистър²⁸ на даренията, публикуван на страницата на министерството в интернет.

За пренасочените субсидии на независимите депутати

През юли и август 2011 г. трима журналисти от различни медии поискаха информация за полагащата се на независимите народни представители субсидия по Закона за политическите партии. Първото заявление подаде Виктория Петрова от bTV, второто - Паулина Живкова от в. „Банкеръ“, а третото - Илия Вълков от Дарик радио. Исканията на журналистите са за достъп до съдържанието на декларациите, с които независимите народни представители са насочили полагащата им се държавна субсидия към съответна избрана от тях политическа партия. Журналистическият интерес е продиктуван от обществения интерес да се научи кои независими народни представители коя политическа сила са предпочели. На практика така, само чрез деклариране на принадлежност към определена парламентарна група, без реално да се присъединяват към нея, депутатите могат да прехвърлят полагащата им се субсидия.

Тъй като Министерството на финансите не предостави информацията на основание *защита на личните данни*, срещу отказите бяха заведени три дела. Към настоящия момент по две от тях съдът се произнесе с решения в полза на журналистите, като изтъкна, че исканата информация не представлява лични данни. Междувременно Народното събрание възложи на Сметната палата да извърши одит по случая, за да се установи законосъобразно ли е отпускането, получаването и разходването на допълнителната бюджетна субсидия на партиите, към които независимите народни представители от 41-вото Народно събрание са декларирали принадлежност.

Информация за възнаграждения на служители от държавни институции

Възнагражденията на служителите, работещи в държавните институции, често са обект на интерес от журналисти и граждани. В началото на 2011 г. гражданинът Иван Джабиров подаде заявление до Националния осигурителен институт, искайки информация, свързана с раздаваните суми за допълнително материално стимулиране на служителите в системата на НОИ. Съгласно Кодекса за социално осигуряване 15% от средствата, събрани от НОИ от наложени имуществени санкции вследствие на извършени проверки, се разходват за допълнително материално стимулиране на служителите на института. Гражданинът поиска да му бъде предоставен общият размер на сумата за допълнително материално стимулиране, изплатена на служителите на НОИ извън основните трудови възнаграждения за 2009 и 2010 година. Последвалият мъчалив отказ бе обжалван пред Административен съд - София-град, а отказът на НОИ беше отменен. В резултат Джабиров получи информацията точно в разгара на обществения скандал по повод разпределените бонуси в държавните институции.

²⁸ http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/2E17C42A-FCCD-49FE-90A7-82319C400D83/0/Darenia_MVR_godishen_update.pdf

Потребителска информация за цените на парното

ЗДОИ може да се използва успешно при търсене на информация, засягаща правата на потребителите. Непрекъснатото повишаване на цените на тока и парното е поводът, по който адв. Стоян Терзийски инициира заявление за достъп до Държавната комисия по енергийно и водно регулиране (ДКЕВР). Той поиска достъп до документи, свързани с преразглеждането на цените и ценообразуващите елементи на електро- и топлоенергията. И по-точно - протоколите и стенограмите от заседания на ДКЕВР, на които са разглеждани и одобрени исканията на 2 от 22 енергийни гружества за повишаване цената на произвежданата от тях топлоенергия. Комисията отказа достъп, позовавайки се на защита на интересите на трети лица - търговци.

С решение на Административен съд - София-град, отказът бе отменен, а ДКЕВР - задължена да предостави информацията. В мотивите си съдът посочи, че гражданът, а и всички потребители имат право да научат ръководи ли се регулаторният орган от принципа за осигуряване на баланс между интересите на енергийните предприятия и потребителите. Без тази информация потребителите не биха могли да знаят дали комисията е определила цените въз основа на обективни критерии. Според съда исканата информация и предоставянето ѝ кореспондират със спазването на принципа за определяне на регулираните цени по прозрачен начин.

ТЪРСЕНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО ВРЕМЕ НА ИЗБОРИ 2011

Прозрачността на изборителния процес спомага за формиране на крайното заключение доколко провеждането на изборите е станало при спазване на законността, обществения ред и правата на изборителите. Случаите, които попаднаха в общественото ползрение или постъпиха в офиса за консултация по време на изборите за местна власт и президент от есента на 2011 г., показват какви бяха проблемите и какво още може да се желае за постигане на желаната прозрачност.

Публичност на заседанията на ЦИК

В рамките на публична кампания неправителствената организация „Институт за развитие на публичната среда“ настоя ЦИК да публикува на своя сайт всички стенограми от заседанията си, така че процесът по вземане на решения в комисията да е открит за обществеността. Според представители на организацията само чрез публичността на този процес изборителите могат да научат аргументите на членовете на ЦИК в полза на едно или друго решение. ЦИК отказа да направи заседанията си публични, поради което от неправителствената организация поискаха достъп до протоколите от ключови заседания на комисията. В отговор на заявлението комисията отново отказа да предостави копия от документите с аргумента, че информацията отразява мнения, свързани с оперативната работа на органа, и няма самостоятелно значение. Към момента отказът на ЦИК е обжалван пред АССТ.

Отразяване на изборителния процес

На втория тур на изборите за президент и местна власт журналистка от в. „Лом-прес“ е извикана в Районното управление на полицията в гр. Лом, където ѝ е връче-

но разпореждане със забрана както да снима изборния процес, така и да се доближава до секционните избирателни комисии. Причина за издаване на въпросната заповед е сигнал за нередности в три избирателни секции в Лом, разследван от журналистката. По данни на очевидци в тези секции са правени опити за влияние върху част от избирателите посредством организирана система за довеждането им до мястото на гласуване и отбелязване на присъстващите в предварително подготвени списъци. Журналистката уведомила за случващото се присъстващите на мястото полицаи, които обаче не предприели мерки. Тогава тя успяла да заснеме някои от хората и част от списъка, с който разполагат. Час по-късно е извикана в полицията, за да даде показания за случилото се, като впоследствие получава забрана за достъп до избирателните секции. Полицейската заповед на практика лишила репортерката от възможността да си свърши работата, като отрази случващото се в общината по време на изборния ден.

След получаване на заповедта журналистката информира за инцидента ПДИ и с помощта на правния екип подаде жалба до Районното управление на полицията за отмяна на разпореждането като незаконосъобразно. Две седмици по-късно началникът на полицейското управление отхвърли жалбата като неоснователна, поради което журналистката поиска отмяна на полицейското разпореждане от Административен съд - Монтана. Съдът отмени разпореждането, като посочи, че то засяга неоправдано от гледна точка на обществения интерес такива права и свободи като свободното упражняване на журналистическата професия, правото на получаване и разпространяване на информация и свободата на медиите.

ПРОМЯНА НА ПРАКТИКИ

ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ СЛЕД СМЯНА НА УПРАВЛЕНИЕ/ ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ

От консултираните през годините случаи можем да изведем някои тенденции при предоставянето на информация. Една от тях е, че новите управляващи винаги са по-склонни в началото на мандата си да предоставят информация, която касае предходното управление. При смяна на правителството например екипът на новия премиер с готовност предоставя информация за ремонта на кабинета на предишния; новият кмет предоставя на заявителите дълго отказвани документи от стария и т.н. Примери за това съществуват в практиката ни през последната година.

Новият президент предостави списъка с поканените на официалните приеми

В един от постъпилите случаи журналистът Крум Благоев поиска от президентската администрация списъците на лицата, поканени да присъстват на официалните приеми в Президентството през 2010 г., организирани по случай Националния празник на България - 3 март, и Деня на българската просвета и култура и славянската писменост - 24 май. По данни на медиите на въпросните приеми са присъствали съответно 3000 и 5000 души, сред които и лица, за които не е съвсем ясно на какво основание присъстват там. Въпреки че приемите са широко отразявани в медиите събития и са финансирани със средства от държавния бюджет, информа-

цията беше отказана на основание *лични данни*. Отказът бе обжалван в съда, а делото бе разглеждано от две съдебни инстанции, които не доведоха до желания резултат. След президентските избори журналистът подаде ново заявление за достъп до същата информация, този път адресирано до новия президент. В отговор от т.з. Президентството предостави списък на присъстващите на последните 4 приема на стария президент и списъка на поканените на първия прием на новия, като имената на частните лица бяха представени с инициали.

Предоставяне на информация за извършените помилвания

Широк обществен отзвук през годината предизвикаха въпросите, свързани с помилванията на осъдени лица в рамките на двата мандата на президентската двойка Първанов и Марин. Темата за прозрачността на процеса на помилванията у нас не е нова. За пръв път тя бе поставена през 2009 г., когато журналистът от в. „Сега“ Любен Обретенков подаде заявление до президента, с което поиска имената на членовете на Комисията по помилвания, както и имената на помилваните. Тогава главният секретар на президента отказа да предостави информация на основание *защита на личните данни*. Веднага след встъпване в длъжност на новата президентска двойка журналистката Доротея Дачкова подаде ново заявление, консултирано с ПДИ, в отговор на което получи информация за броя на извършените помилвания, обосновката на всяко, инициалите на помилваните лица и правилника за работа на комисията. Получената информация послужи за публикации, които предизвикаха широко обществено обсъждане на процеса на помилванията.

БАБХ предостави информация за работата на НВМС

Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ) предостави достъп до поисканата от гражданката Ваня Христова информация от несъществуващата вече Национална ветеринарномедицинска служба (НВМС). Със заявлението си, подадено в началото на 2011 г., тя бе поискала информация за извършена проверка от организмите на НВМС в приют за безстопанствени кучета в Плевен, стопанисван от „Дружество за защита на животните - Плевен 2008“, и по-конкретно: протокол от извършената проверка, направените въз основа на нея предписания и заповедта за преустановяване на дейността на приюта. Последвалият мъчалив отказ бе обжалван в съда. Междувременно Националната служба бе закрыта и при условията на правоприемство като отговорник по делото съгът конституира Българската агенция по безопасност на храните. С решението си, постановено през м. май, АССГ отмени мъчаливия отказ и върна преписката на БАБХ за произнасяне по подаденото заявление, които предоставиха информацията в цялост.

ПРОБИВИ

Няколко случая от изминалата година, консултирани от ПДИ, получиха успешна развързка в области, в които получаването на информация е традиционно затруднено. Става въпрос за търсене и предоставяне на информация от прокуратурата и за предоставяне на документацията относно изпълнението на проекти. Тук представяме два случая, които решихме да наречем *пробиви*, защото поне засега са такива.

Близо 7000 страници проектна документация бе предоставена по реда на ЗДОИ

Поводът за подаденото заявление е интересът на група граждани от Ловеч към усилените строителни дейности в града, продължили близо две години и обхващащи реконструкция и подобрения на съществуващата инфраструктура. От оповестената информация ставало ясно, че ремонтите са в изпълнение на проект „Подобряване на физическата и жизнена градска среда в община Ловеч“, за който е предоставена безвъзмездна финансова помощ на общината в размер на над 9 млн. лева, а периодът за изпълнение на проекта е 20 месеца. Тази информация обаче не се видяла достатъчна на Янита Нешева, която решила да разбере за какво точно и как са изразходвани отпуснатите средства, като подаде заявление за достъп до информация. След консултация с екипа ни бе подготвено и подадено заявление до Община Ловеч и до Министерството на финансите, с което заявителката поиска да се запознае със сключените договори с фирмите - изпълнителки по проекта, проведените тържни процедури, докладите по изпълнението на дейностите по проекта и т.н. След неколкомесечна кореспонденция с въпросните институции и уточняване на исканата информация, гражданката я получи от Министерството на финансите. С решението си от министерството предоставиха близо 7000 (седем хиляди) страници документи, касаещи проекта (записани на електронен носител), сред които договори за проведените обществени поръчки, техническа документация, удостоверения за въвеждане в експлоатация на обектите, разходни документи, доклади от извършените проверки по изпълнение на проекта и др.

Достъп до прокурорско постановление и доклад на инспектората към ВКП

В два от консултираните през годината случаи беше предоставена информация за работата на прокуратурата. По реда на ЗДОИ зам. градският прокурор на София Божидар Джамбазов предостави на екипа на сп. „Правен свят“ и на в. „Капитал“ постановлението на прокурор Георги Тафров за отказ да започне разследване срещу съдия Росен Русев. Срещу него е подаден сигнал за извършени нарушения в качеството му на председател на Хасковския окръжен съд. Според журналистите въпросното постановление е интересно с това, че практически няма мотиви и в него са игнорирани част от твърденията в сигнала срещу съдията, включително и доказателствата за частни пътувания със службена кола в чужбина - както по време на отпуск, така и в работно време. Решението на прокурор Джамбазов може да се счита за пробив в практиката на прокуратурата по ЗДОИ, тъй като въпросните постановления се отказват на журналисти дори когато те засягат знакови случаи от надделяващ обществен интерес.

В друг случай Българският институт за правни инициативи (БИПИ) потърси информация от ръководителя на отдел „Инспекторат“ към Върховната касационна прокуратура (ВКП). Във връзка с предстоящия избор на председател на Апелативния специализиран наказателен съд неправителствената организация търси информация относно кандидатите за поста. Със заявлението си от БИПИ искат да им се предоставят копия на резултатите от извършена проверка относно дейността на кандидатите, както и копия от всички документи, въз основа на които е изработен окончателният доклад по проверката. Първоначално поисканата инфор-

мация е отказана и от БИПИ се обърнаха за консултация към екипа на ПДИ. След уточнение информацията беше предоставена. Описаното заявление не е инициативна акция на Българския институт за правни инициативи. Въз основа на информация, почерпена от публични масиви и регистри, както и на документи, получени по реда на ЗДОИ, организацията е създала и поддържа специална интернет страница²⁹ „Инициатива за прозрачни съдебни назначения“. Онлайн могат да бъдат намерени профили на кандидатите за административни ръководители в съдебната система.

ДОБРИ ПРАКТИКИ В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

АДФИ започна да публикува информация за финансовите инспекции в Интернет

С изменението на Закона за държавната финансова инспекция през 2011 г. Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) предприе конкретни промени за осигуряване на по-голяма публичност на работата на финансовите инспектори. В съответствие с приетите изменения, до 10-о число на месеца, следващ всяко тримесечие, на интернет страницата на агенцията се публикува списък с обектите, в които финансовите инспекции са приключили, както и информация за резултатите от тях. По този начин, посредством публикуваните справки, Агенцията представя в синтезиран вид данни от изготвените доклади за констатираните нарушения, броя на съставените актове за установяване на нарушенията, броя на съставените актове за начет в случаите, в които са констатирани виновно причинени вреди. Публикува се също и информация за проверените обществени поръчки и за броя и стойността на установените непроведени процедури за обществени поръчки.

Старата уредба предвиждаше предоставяне на информация, свързана с дейността на агенцията само при поискване по реда на ЗДОИ, което не бе достатъчно с оглед характера и значението на работата на тази държавна институция. Както е известно, инспекцията извършва проверки за законосъобразното разходване на средства от държавния и/или общинските бюджети, както и на средства, предоставени от европейски фондове и програми. Резултатите от извършваните финансови инспекции представляват сериозен обществен интерес. Ето защо публикуването на информация за тях в интернет, макар и в синтезиран вид, е стъпка в посока на осигуряване на нужната прозрачност относно дейността на агенцията чрез предоставената възможност на обществеността да се запознае своевременно с тях.

Сметната палата разработи и пусна в действие Единен регистър по реда на Изборния кодекс

В началото на 2011 г. влезе в сила новият Изборен кодекс, с който бе регламентирано създаването на единен публичен регистър, в който да се публикува информация за финансирането на партиите, коалициите от партии и инициативните комитети, участващи в съответния вид избори. Посредством т.нар. Единен регистър³⁰,

²⁹ <http://judicialprofiles.bg/pages/terms/>

³⁰ <http://erik.bulnao.government.bg/RegDonors/>

създаден и подгържан от Сметната палата, стана възможно информацията за финансите, с които партиите ще се явят на избори, да е достъпна за всеки. В регистъра се публикуват данни за имената на участващите в изборите партии, за тяхната регистрация и ръководни органи, имената на гарителите и видът, целта, размерът или стойността на направените от тях гарения, както и декларациите за произхода на гарените средства. В системата се публикуват и финансовите отчети на партиите за направените от тях разходи във връзка с предизборната кампания, а също и информация за социологическите, рекламните и PR агенции, с които работят участниците в изборите.

По-пълна информация за разглежданите дела се публикува от съдилищата

Системата за активно информиране в рамките на съдебната власт действа от няколко години благодарение на създадените интернет страници на съдилищата в страната. Тази практика е в резултат на изпълнение на задължението за незабавно публикуване на съдебните актове в интернет съгласно разпоредбата на чл. 64 от Закона за съдебната власт. По този начин процесът на получаване на информация бе значително улеснен чрез публикуване на данни за развитието на разглежданите от съдилищата дела. През изминалата година наблюдаваме ново положително развитие в областта на активното публикуване от страна на административните съдилища. Така например освен справки за насрочените дела, част от съдилищата, като Административен съд - София-град, Административен съд - Бургас, Административен съд - Смолян, и др., публикуват на интернет страницата си протоколите от проведените съдебните заседания и постановените от съда актове.

ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

И през 2011 г. година темата *лични данни* бе предмет на някои от случаите, постъпили в ПДИ за консултация и коментар. Търсеци правната помощ на ПДИ в тази област бяха както граждани с нарушени права, така и администратори на лични данни, нуждаещи се от съвет как следва да се изпълняват задълженията по Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). В тазгодишния доклад ще отбележим две интересни теми от областта на защитата на лични данни, коментирани от нашия правен екип.

Защита на личните данни при улично видеозаснемане

Темата за видеонаблюдението бе отбелязана и в миналогодишния доклад на ПДИ в контекста на обработването на данни, получени от видеокамери, поставени с цел охрана и опазване на обществения ред. През 2011 въпросите, свързани с допустимото обработване на лични данни чрез видеонаблюдение, отново бяха предмет на дебат, но този път в по-различна светлина.

Правният екип на ПДИ беше потърсен от журналисти от TV7 за коментар по следния казус. Търговско дружество предлага за продажба специализирана техника и оборудване за тайно наблюдение - скрити камери за заснемане, послушателни и проследяващи устройства и т.н. Фирмата поддържа интернет страница, на коя-

то може да се види онлайн как работи предлаганата техника. На няколко точки в София са разположени скрити видеокамери, предаващи в реално време изображения от улици и сгради. Камерите дават възможност за голямо приближение, липсва замъгляване на образите, което позволява разпознаване на преминаващите хора, дори изображения от прозорците на наблюдаваните сгради. Резонният въпрос тук е има ли нарушение на разпоредбите на ЗЗЛД, тъй като камерите заснемат улични гледки в реално време, като снимките включват всички обекти на улицата към съответния момент като конкретни хора и превозни средства.

По идентичен казус през лятото на 2011 г. Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) е сезирана с молба за официално становище от групеството „Гугъл Айрланд Лтд“. Комисията е помолена за тълкуване на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Искането за становище е във връзка с обстоятелството, че „Гугъл Айрланд“ планира да събира улични изображения в Република България за продукта, наречен „Стрийт Вю“ (Street View). Изображенията ще се публикуват на Гугъл Мъпс (Google Maps) и след това ще бъдат достъпни за потребители по целия свят. Изображенията ще се заснемат чрез шофиране по улиците с камера за заснемане, монтирана на покрива на автомобила.

В становището³¹ си с № 3949 от 04.10.2011 г. КЗЛД приема, че за да бъдат спазени изискванията на българското законодателство за защита на личните данни в случаите на улично видеозаснемане, администраторите на данни са длъжни да информират обществеността за датите, на които се извършва заснемането, продължителността, графичните, маршрутите и местоположението на заснемащите устройства. Администраторите са длъжни да информират още за вида на събираните данни, правата на физическите лица по отношение на обработваните техни лични данни (право на достъп, на информация, възражение, възможността да поискат заличаване и премахване на образите, както и начина, по който могат да реализират тези свои права). Следва да се предприемат и мерки с цел замъгляване на образите на физическите лица. Особено на места, намиращи се под особен режим по чл. 5, ал. 1 от ЗЗЛД, като например: религиозни храмове, болници/клиники, центри на политически партии, заведения и места, които биха могли да разкрият сексуална ориентация и/или интереси на конкретни физически лица. Образите на физическите лица в тези случаи следва да бъдат замъглени изцяло.

Защита на личните данни при участие в тв игри, лотарии и директен маркетинг

От постъпилите за коментар случаи в ПДИ се очертават няколко чести нарушения на ЗЗЛД, свързани с обработването на лични данни за целите на телевизионни игри, лотарии и директен маркетинг.

³¹ Пълният текст на становището можете да намерите на http://www.cpdp.bg/index.php?p=element_view&aid=670

Администраторът на лични данни невинаги е известен

Гражданите трябва да могат да идентифицират ясно от кого са потърсени, а това невинаги е лесно. В един от казусите, постъпили за коментар в ПДИ, гражданин посочва, че получава на мобилния си телефон sms предложения за участие в телевизионна игра. По същото време в една от ефирните телевизии вървяла реклама за същата игра тип лотария. Не е ясно кое юридическо лице стои зад въпросната игра, съответно не е ясно кой е администраторът, който обработва данните. Получателят на непокисканото съобщение трябва да гадае дали това е самата телевизия, рекламна къща или продуцентска компания.

Данните на гражданите се обработват след първоначално обявения срок

Посоченият по-горе казус онагледява нарушаването и на това изискване на ЗЗД. Оказало се, че преди година гражданинът участвал доброволно в друга игра, като за целта изпратил ЕГН-то си. Очевидно данните са били запазени и за следващи игри в бъдеще. В подобни случаи се нарушава разпоредбата на чл. 2, ал. 2, т. 2 на ЗЗД, която задължава администраторите да обработват лични данни единствено за конкретно определени цели, след изпълнението на които данните трябва да бъдат унищожавани.

Физическите лица, до които се изпращат непокискани търговски съобщения, невинаги се информират за възможността да отказват получаването на подобни предложения

Интересен е случаят, в който банка Х използвала данни от публичен регистър, за да предлага свои банкови продукти. От официалната интернет страница на Националното бюро за правна помощ банката копирала адвокатските регистри (трите имена, регистрационен номер в Софийската адвокатска колегия, адрес и телефон) и разпратила нарочни писма до адвокатите за своя депозитна програма. Това действие на банката един от адвокатите възприел като неправомерна употреба на неговите лични данни, защото не е давал съгласие за такава обработка, и сезирал Комисията за защита на личните данни. Комисията приема, че действително е налице нарушение на разпоредбата на чл. 34а от ЗЗД, тъй като банката в качеството си на администратор на лични данни е обработила личните данни на адвоката за целите на директния маркетинг, без да го уведоми за правата му по чл. 34а, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от ЗЗД, а именно възможността за отказ от рекламни съобщения. На същото становище застават и съдебните състави, разглеждали казуса на две инстанции в съда. В мотивите на решение №15546 от 25.11.2011 ВАС - Петчленен състав, отбелязва, че използваните от банката данни са взети от публичен регистър, но въпреки това обработването им следва да бъде съобразено с правилата, установени със Закона за защита на личните данни. Тъй като не е било налице условието по чл. 4, ал. 1, т. 7 от ЗЗД за употребата на тези данни, е извършено неправомерно обработване на данните от страна на банка Х. Съдът отбелязва още, че за да бъдат изпълнени изискванията на ЗЗД, е достатъчно администраторите на данни да уведомяват гражданите за правото им на възражение срещу обработването на данни.

СЪДЕБНИ ДЕЛА

СТАТИСТИКА

През 2011 г. правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на достъп до информация. В този период подготвихме **73** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (42 - по случаи на граждани, 12 - на НПО, 18 - на журналисти, 1 - на частна фирма).

През 2011 г. правният екип изготви **53** жалби. Първоинстанционни жалби - 31 (Върховен административен съд - 2, Административен съд - София-град - 20, административни съдилища в страната - 9); касационни жалби - 11; и частни жалби - 11.

От изготвените 31 първоинстанционни жалби 22 са срещу изричен отказ за достъп до информация, а тези срещу мълчалив отказ са 8. В един случай е подадена жалба срещу бездействие на административен орган по чл. 256 от АПК.

В **59** случая от страна на ПДИ бе осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип изготви **20** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

Бяха постановени **77** съдебни решения и определения по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд - 38, Административен съд - София-град - 26, административни съдилища в страната - 13). В 44 случая съгът се произнесе в полза на търсещите информация, а в 33 случая - в полза на администрацията.

Разширен кръг задължени субекти

През 2011 г. продължи развитието на съдебната практика, свързана с разширения кръг задължени субекти по ЗДОИ (Изм. в ЗДОИ от м. декември 2008 г.). Следва да се отбележат случаите, в които АССГ обяви като първа инстанция за задължени субекти по ЗДОИ Камарата на архитектите в България, както и едно читалище в столицата („Райна Княгиня“), въпреки че и двете организации твърдяха, че не са длъжни да предоставят информация по ЗДОИ. Решението на АССГ за камарата впоследствие бе отменено от ВАС, но това за читалището не бе обжалвано и влезе в сила.

С решение³² от 22.12.2010 г. АССГ отмени отказ на Камарата на архитектите в България, като прие, че съгласно действащата нормативна уредба, и по-конкретно Закона за камарите на архитектите и на инженерите в инвестиционното проектиране (ЗКАИИП), Камарата на архитектите е задължена да предоставя информация в качеството ѝ на публичноправен субект, тъй като осъществява публичноправни правомощия. Впоследствие това решение на АССГ бе отменено от ВАС с решение от 22 декември 2011 г., тъй като съгът прие, че Камарата на архитектури-

³² Решение № 4374/22.12.2010 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав, по а.г. № 6720/2010 г.

те не представлява публичноправен субект по ЗДОИ. Този си извод магистратите мотивираха с обстоятелството, че камарата се различава от публичноправните субекти по цел и начин на финансиране.

С решение³³ от 27.10.2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Народно читалище „Райна Княгиня“ в София. В мотивите си съдът посочи, че народните читалища са задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ по отношение на осъществяваната дейност, финансирана със средства от консолидирания гържавен бюджет. Съдът посочи, че председателят на читалището е лицето, което по силата на Закона за народните читалища (ЗНЧ) представлява читалището. Ето защо същият е задължен при постъпване на заявление за достъп до обществена информация да издаде решение по реда на ЗДОИ.

През 2011 г. ВАС като втора инстанция разгледа и госта дела срещу Националната електрическа компания (НЕК), заведени през 2010 г. от Фондация „Институт за зелена политика“ (както и едно от Института за пазарна икономика), и те без изключение бяха прекратени от АССГ с мотива, че НЕК не е задължен субект по ЗДОИ. Почти всички определения на АССГ бяха потвърдени от ВАС, но имаше и едно дело, в което върховните магистрати приеха, че НЕК дължи предоставяне на информация по ЗДОИ конкретно за проекта АЕЦ „Белене“, тъй като получава финансиране от гържавния бюджет за осъществяването му.

С определение³⁴ от 16.05.2011 г. ВАС отмени определение на АССГ за прекратяване на дело, заведено по жалба на Фондация „Институт за зелена политика“ срещу отказ на Националната електрическа компания (НЕК) да предостави информация за договора за заем в размер на 250 млн. евро, сключен между НЕК и BNP Paribas за изграждането на АЕЦ „Белене“. През януари 2011 г. АССГ прекрати делото, като прие, че НЕК не е задължен субект по ЗДОИ. ВАС обаче прие, че НЕК е задължен субект по смисъла на ЗДОИ, тъй като на гружеството се предоставят средства от консолидирания гържавен бюджет за изпълнение на проекта за изграждане на нова ядрена мощност на площадката на АЕЦ „Белене“ (ПМС № 259/27.10.2008 г.). Впоследствие АССГ отхвърли жалбата и по същество, като прие, че дори НЕК да е задължен субект, отново не дължи достъп до исканата информация, тъй като същата не е обществена и не би дала възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект.

Надделяващ обществен интерес

Достъп до договори и друга търговска информация

През 2011 г. в няколко дела, подкрепени от ПДИ, различни съдилища приемаха, че е налице надделяващ обществен интерес (въведен с изменение в ЗДОИ от декември 2008 г.) от предоставяне на достъп до информация, и на това основание отменяха отказите на администрацията. Прави впечатление, че балансът и преценката за наличие на надделяващ обществен интерес бяха правени през годината предимно

³³ Решение № 4642/27.10.2011 г. на АССГ, Първо отделение, 16 състав, по а.г. № 4092/2011 г.

³⁴ Определение № 6740/16.05.2011 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 3129/2011 г.

от административни съдилища в страната. Два пъти с този мотив Ловешкият административен съд отмени отказ на кмета на Ловеч да предостави договори на общината с частни фирми. В един случай и Смолянският административен съд отмени с този мотив отказ на кмета на града да предостави информация за цената на два общински договора с частни фирми.

С решение³⁵ от 29.12.2010 г. АС - Ловеч, отмени отказ на кмета на Ловеч да предостави достъп до договор, сключен между общината и частна фирма за ремонт на домашния социален патронаж в града. В решението за отказ бе посочено, че информацията засяга интересите на трето лице, което не е съгласно с нейното представяне, тъй като представлява търговска тайна. Съдът обаче прие, че не е следвало да се търси съгласие от третото лице (частната фирма), защото същото е задължен субект относно тази информация, тъй като е получило финансиране от общинския бюджет, както и тъй като е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията.

С решение³⁶ от февруари 2011 г. АС - Ловеч, отмени отказ на кмета да предостави достъп до договор на общината с частна фирма по проект „Подобряване на физическата и жизнена градска среда в Община Ловеч“ по Оперативна програма „Регионално развитие 2007-2013“. В мотивите си съдът отхвърли довода на общината за наличие на търговска тайна и прие, че в случая е налице надделяващ обществен интерес, тъй като искането е за достъп до обществена информация, представляваща договор за изпълнение на обществена поръчка, сключен от общината.

С решение³⁷ от 16.06.2011 г. АС - Смолян, отмени отказ на кмета на Смолян да предостави информация за цената на два общински договора за третиране на битовите отпадъци. В мотивите си съдът отбеляза, че в случая по силата на ЗДОИ е налице презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес от предоставяне на исканата информация.

Разкриване на нарушения

В два случая съдът отмени отказ на администрацията след преценка за наличие на надделяващ обществен интерес при искания за достъп до информация, чието предоставяне би разкрило евентуални нарушения.

С решение³⁸ от 10.01.2011 г. АССГ отмени частичен отказ на главния секретар на МИЕТ да предостави пълния текст на доклад от проверка за нередности в АЕЦ „Козлодуй“. Съдът прие, че в случая е налице надделяващ обществен интерес, тъй като докладът третира въпроси за конкретни действия и факти, касаещи разкриването на наличие или липса на корупционна схема за подмяна на свежо ядрено гориво с рециклирано в атомната централа.

³⁵ Решение от 29.12.2010 г. на Ловешкия административен съд по а.г. № 197/2010 г.

³⁶ Решение от 16.02.2011 г. на Ловешкия административен съд по а.г. № 196/2010 г.

³⁷ Решение № 195/16.06.2011 г. на Смолянския административен съд по а.г. № 169/2011 г.

³⁸ Решение № 109/10.01.2011 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав, по а.г. № 2889/2010 г.

С решение³⁹ от 1 юни 2011 г. петчленен състав на ВАС потвърди решение⁴⁰ на тричленен състав на ВАС от февруари 2011 г. за отмяна на отказ на министъра на земеделието и храните да предостави достъп до информация за процедурата по издаване на лиценз за извършване на селекция с породата „Българско овчарско куче“. Информацията поиска Сдружение с нестопанска цел „Международна асоциация „Каракачанско куче“, гр. Пловдив, и касаеше процедурата по кандидатстване за извършване на селекция с тази порода от друго сдружение с нестопанска цел - „Български киноложки клуб за българско овчарско куче“, гр. Монтана. В мотивите си магистратите отбелязаха, че дългогодишните публични дискусии по въпроса дали новата регистрирана порода „Българско овчарско куче“ е различна, или е идентична с породата „Каракачанско куче“ правят ноторно наличието на надделяващ обществен интерес в този случай.

Достъп до информация - достъп до документи

Въпреки че в последните години се установи трайна съдебна практика по ЗДОИ да може да се иска както достъп до информация, така и достъп до документи, защото документите също представляват информация, но записана в конкретна форма, през 2011 г. отново се наложи на два пъти съдът да отменя откази на администрацията, в които бе посочено, че по реда на ЗДОИ може да се иска информация, но не и документи.

С решение⁴¹ от 23.02.2011 г. петчленен състав на ВАС задължи министъра на вътрешните работи да се произнесе по искане на гражданинa Вилям Попов за предоставяне на достъп до договора/договорите на вече несъществуващото Министерство на извънредните ситуации с фирма „Контракс“ за проектиране, изпълнение и издръжка на Центъра за аерокосмическо наблюдение и информация за изпълнението му. Отказът бе мотивиран с това, че заявителят бил поискал достъп до документи, каквото право нямал по ЗДОИ. Според петчленния състав на ВАС обаче „дали се иска конкретният материален носител на информацията или описателно самата информация, е ирелевантно за дължимостта ѝ“. Това е третото поред решение на петчленен състав на ВАС от приемането на ЗДОИ досега, с което се постановява, че няма значение дали заявителят е формулирал искане за достъп до информация или до документ.

С решение⁴² от 05.07.2011 г. АССГ отмени отказ на главния архитект на столицата да предостави списък и копия на документите, съдържащи се в преписка по издаване на заповед за налагане на строителна забрана. Отказът бе с мотив, че в случая не става въпрос за искане на достъп до обществена информация, тъй като се търси достъп до документи като материален носител на информацията. Съдът обаче стигна до извода, че дали се иска достъп до конкретния материален носител на информацията или описателно самата информация, е ирелевантно за дължимостта ѝ.

³⁹ Решение № 7619/01.06.2011 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия, по а.г. № 4389/2011 г.

⁴⁰ Решение № 2139/11.02.2011 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 2342/2010 г.

⁴¹ Решение № 2761/23.02.2011 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия, по а.г. № 13930/2010 г.

⁴² Решение № 3317/05.07.2011 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав, по а.г. № 3009/2011 г.

Достъп до информация и защита на лични данни

През 2011 г. имаше ред дела, в които бяха обжалвани откази на администрацията, аргументирани с необходимостта от защита на лични данни в исканата информация. В два случая съдът отмени откази на администрацията да предостави имената и длъжностите на членовете на определени комисии. В един случай бе отменен отказ да се предостави информация за лицата, поканени на няколко официални приема в Президентството. Бе отменен и отказ на министерство да предостави информация дали е раздавало на служителите си допълнителни възнаграждения по формата на материално стимулиране или груп вид премии. Бяха заведени и три идентични дела срещу откази на Министерството на финансите да предостави информация за разпределението на държавната субсидия, полагаща се на независимите народни представители.

С решение⁴³ от 14.04.2011 г. АССГ отмени частично отказ на главния секретар на Президента относно искана информация за помилванията в България през 2008 и 2009 г. Съдът прие, че главният секретар на Президента следва да предостави информация за имената на членовете на Комисията по помилванията, а информация за помилваните лица следва да се предостави, но без индивидуализиращи данни за тези лица. Решението на АССГ бе обжалвано. Предстои разглеждане на жалбата от ВАС в открито съдебно заседание на 28 май 2012 г.

С решение⁴⁴ от 21.04.2011 г. АССГ отмени отказ на Министерството на правосъдието да предостави информация за имената и длъжностите на членовете на комисията, одобрила юридически лица с нестопанска цел за финансиране от държавния бюджет за 2010 г. В мотивите си съдът отбеляза, че информацията не може да се определи като лични данни, тъй като оповестяването само на служебното качество на лицата не съдържа индивидуализиращи данни, насочени към личния живот.

С решение⁴⁵ от 13.06.2011 г. АССГ отмени отказ на главния секретар на Президента да предостави списък на всички лица, поканени да присъстват на три официални приема: по случай Рождество Христово (декември 2009 г.), Националния празник на България (3 март 2010 г.) и Деня на българската просвета и култура и славянската писменост (24 май 2010 г.). Информацията бе поискана от журналиста Крум Благоев, а главният секретар на Президента предостави информация само за лицата, които заемат висши държавни длъжности, и отказа информация за останалите лица с мотив, че имената им са обект на закрила от ЗЗД. Съдът обаче прие, че Президентството следва да предостави и списък на поканените на въпросните приеми, които са извън списъка на лицата, заемащи висши държавни длъжности, както и информация в какво качество са поканени. В мотивите си съдебният състав отбеляза, че приемите в Президентството са отразени във всички медии, поради което е налице максимална прозрачност и съответно е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията. Впоследствие това решение бе отменено от ВАС, който прие, че надделяващият обществен интерес не е прило-

⁴³ Решение № 1767/14.04.2011 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав, по а.г. № 9104/2009 г.

⁴⁴ Решение № 1902/21.04.2011 г. на АССГ, Първо отделение, 16 състав по а.г. № 6954/2010 г.

⁴⁵ Решение № 2882/13.06.2011 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав, по а.г. № 144/2011 г.

жим спрямо защитата на личните данни. В резултат на тези съдебни решения и след подаване на заявление до новия президент на РБ от Президентството предоставиха на журналиста списък с присъствалите на приемите, като имената на частните лица бяха само с инициали.

С решение⁴⁶ от 23.11.2011 г. АССГ отмени отказ на Министерството на труда и социалната политика да предостави информация дали през 2011 г. във ведомството са раздавани допълнителни възнаграждения под формата на материално стимулиране или друг вид премии. Информацията бе поискана от Динка Христова (в. „Сега“), а отказът на главния секретар бе с мотив, че информацията съдържа лични данни и за предоставянето ѝ е необходимо съгласие на третите засегнати лица. В мотивите си съдът отбеляза, че заявителят иска да научи не колко е получил поименно всеки служител в министерството, а дали са изплатени допълнителни възнаграждения и на какъв принцип. Това според АССГ е обществена информация, защото предоставянето ѝ ще позволи на заявителя да си състави мнение как работи съответната администрация, по какъв начин и по какви критерии стимулира служителите си.

С решение⁴⁷ от 24.11.2011 г. АССГ отмени отказ на Министерството на финансите (МФ) да предостави информация за разпределението на държавната субсидия, полагаща се на независимите народни представители. Информацията бе поискана през юли и август 2011 г. със заявления от трима журналисти. Първото бе подадено от Виктория Петрова от bTV, второто - от Павлина Живкова от в. „Банкеръ“, а третото - от Илия Вълков от Дарик радио. Исканията бяха идентични и касаеха съдържанието на декларациите, с които независимите народни представители са насочили полагащата им се държавна субсидия по Закона за политическите партии към съответна, избрана от тях, политическа партия. Интересът на журналистите бе продиктуван от обстоятелството, че няколко независими народни представители са декларирали принадлежност към политически сили, различни от тези, с които са избрани за депутати. Отказът на МФ бе с мотив - защита на личните данни. Съдебният акт е по третото от образуваните дела - на журналиста Вълков от Дарик радио. В мотивите си съдът отбеляза, че по делото са представени образци на въпросните декларации, от които е видно, че няма графи, съдържащи лични данни на съответния декларатор. Според съда в този конкретен случай членството в определена политическа партия не представлява лични данни, отделно от това народните представители сами представляват задължени субекти по ЗДОИ и не следва да им се иска съгласие за предоставяне на информацията. Решението на съда не беше обжалвано от МФ и влезе в сила.

⁴⁶ Решение № 5317/23.11.2011 г. на АССГ, Второ отделение, 28 състав, по а.г. № 6487/2011 г.

⁴⁷ Решение № 5343/24.11.2011 г. на АССГ, Първо отделение, 5 състав, по а.г. № 7543/2011 г.

Достъп до доклади от проверки

В две дела от 2011 г. съдът отмени отказ на администрацията да предостави достъп до свои доклади. В единия случай администрацията твърдеше, че исканият доклад представлява информация с подготвителен характер, която няма самостоятелно значение и не следва да се предоставя (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ), тъй като съдържа мнения и препоръки. Като цяло съдиите се обединиха около позицията, че не може да се отказва достъп до цял доклад на това основание, тъй като той съдържа не само мнения и препоръки, но и констатации, които имат самостоятелно значение и окончателен характер, тъй като не зависят от приемането на последващи актове, а отразяват определено фактическо положение към момента на проверката.

С решение⁴⁸ от 22.03.2011 г. АССГ отмени отказ на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави доклад, свързан с работата на социални служители по защита на интереса на деца в няколко конкретни случая и с предложения за конкретни мерки за отстраняване на поставените проблеми. Директорът на АСП отказа информация с мотив, че е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът обаче прие, че фактическите констатации, съдържащи се в обясненията на служителите и доклада, не попадат в категорията на изброените в разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Дори да са свързани с оперативната подготовка на актовете, те имат самостоятелно значение, защото отразяват съществуващото положение относно защитата на най-добрия интерес на детето към момента на проверката. Решението на съда не бе обжалвано от АСП и влезе в сила.

С решение⁴⁹ от 3.10.2011 г. АС - Пловдив, отмени решение на главния секретар на Община Пловдив по заявление за достъп до информация, подадено от Константин Бобоцов. Със заявлението бе поискано копие на отчетен доклад за 2011 г. по Програмата за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на община Пловдив. В отговор главният секретар на общината се произнесе с решение за предоставяне на пълен достъп до информацията. Вместо исканата информация обаче на гражданина бе предоставен отговор, в който се посочва, че нейното изготвяне предстои. За да получи това „уведомително“ писмо, заявителят бе таксуван 14 стотинки от администрацията на общината. В решението си съдът посочва, че оспореното решение е незаконосъобразно, тъй като както към момента на подаване на заявлението, така и към момента на постановяване на оспореното решение исканата информация обективно не е съществувала, поради което не са били налице основания за издаване на решение за предоставяне на достъп. Вместо това, според съда, би следвало да се приложи хипотезата на чл. 33, ал. 1 от ЗДОИ, т.е. общината е следвало да уведоми заявителя, че не разполага с исканата информация. В решението си съдът изтъква още, че атакуваното решение е издадено и в противоречие с целите и духа на ЗДОИ. „В случая е очевидно некоректното отношение, което задълженият по закон субект за осигуряване на обществена информация

⁴⁸ Решение № 1348/22.03.2011 г. на АССГ, Първо отделение, 18 състав, по а.г. № 7863/2010 г.

⁴⁹ Решение № 1500/03.10.2011 г. на Пловдивския административен съд по а.г. № 989/2011 г.

в лицето на главния секретар на Община Пловдив е проявил спрямо жалбоподателя. По делото е безспорно установено, че жалбоподателят не е получил достъп до исканата обществена информация. Това негово право не е реализирано, като същевременно не е удовлетворено и правото му да получи от административния орган адекватен отговор, съобразен с фактичката обстановка и със закона.“

Мълчаливите откази

През 2011 г. продължи трайната съдебна практика по отмяна на мълчаливите откази. В тези случаи съдилищата неизменно приемат, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е неопустимо от закона бездействие на административните органи, както и че единствената призната от закона възможност за задължен субект при получаване на редовно заявление е да постанови изрично решение за предоставяне на информация или за отказ за предоставяне на достъп.

С решение⁵⁰ от 07.12.2010 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на мълчалив отказ на кмета на СО да предостави копие от договор за предпроектно проучване и съпътстващи документи по проект „Управление на битовите отпадъци на Столична община“ за финансиране от фондовете на ЕС.

С решение⁵¹ от 20.01.2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на Столична община по заявление за достъп до инвестиционната програма на общината за 2010 г. за разходите за придобиване на частни имоти. Информацията бе поискана по повод разходите, направени от общината, за придобиване на частни имоти във връзка с реконструкцията на бул. „Домско шосе“.

С решение⁵² от 27.01.2011 г. АС - Варна, отмени мълчалив отказ на директора на ТД на НАП да предостави достъп до информация, свързана с размера и събирането на публичните вземания на местната съдебна власт. В решението си съдът посочи, че правилата за добра администрация в демократична и правова държава с гражданско общество изключват бездействието на задължените субекти по ЗДОИ.

С решение⁵³ от 14.02.2011 г. АС - Варна, отмени мълчалив отказ на кмета да се произнесе по заявление за достъп до информация, свързано със строежа на нова сграда в града, което е подадено по електронен път. В мотивите си съдът посочи, че след като Община Варна има приети вътрешни правила за достъп до информация и след като в тях е посочено, че подадени по електронната поща заявления се считат за писмени, то за общината е възникнало задължение да се произнесе по полученото по електронен път заявление.

С решение⁵⁴ от 21.02.2011 г. АС - Пазарджик, отмени мълчалив отказ на кмета на Пазарджик да предостави достъп до информация под формата на справка за всички договори, сключени от общината за доставка на стоки или услуги в периода 2007-

⁵⁰ Решение № 14896/07.12.2010 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 11136/2009 г.

⁵¹ Решение № 301/20.01.2010 г. на АССГ, Второ отделение, 27 състав, по а.г. № 8149/2010 г.

⁵² Решение № 157/27.01.2011 г. на Варненския административен съд по а.г. № 3250/2010 г.

⁵³ Решение от 14.02.2011 г. на Варненския административен съд по а.г. № 3831/2010 г.

⁵⁴ Решение № 86/21.02.2011 г. на Административен съд - Пазарджик, по а.г. № 62/2011 г.

2010, като справката включва имената на страните по договорите и цената, както и информация за приключилите договори, по които общината още не е изплатила дължимите от нея суми.

С решение⁵⁵ от 9.05.2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на директора на Националната ветеринарномедицинска служба (НВМС) да предостави информация, касаеща извършена проверка от органите на НВМС в приют за безстопанствени кучета в града, стопанисван от „Дружество за защита на животните - Плевен 2008“.

С решение⁵⁶ от 12.12.2011 г. АССГ отмени мълчалив отказ на директора на Националния център за информация и документация (НАЦИД) да предостави достъп до информация за дипломата на бившия изпълнителен директор на ДФ „Земеделие“ Калина Илиева. Решението не бе обжалвано и влезе в сила, но в началото на 2012 г. директорът на НАЦИД отказа изрично предоставяне на исканата информация. Отказът е обжалван и предстои разглеждане на ново дело в АССГ.

Разноски в делата по ЗДОИ

През 2011 г. се забелязва тенденция на увеличаване на случаите, в които съдилищата осъждат жалбоподателите да заплащат разноски за юрисконсултско възнаграждение на институциите, когато отхвърлят жалби срещу отказ на администрацията.

Така Национално движение „Екогласност“ беше осъдено да плати разноски за защита на държавата по дело, в което се поставя въпросът за подмяната на ядрено гориво в АЕЦ „Козлодуй“⁵⁷. Гражданинът Вилям Попов беше осъден да плати разноските по дело⁵⁸ срещу отказ на Министерството на отбраната да предостави информация, свързана с броя на закритите поделения, въоръжение и техника, негодни или с отпаднала необходимост по видове и родове и др. Журналистката от в. „Дума“ Веселка Венкова беше осъдена да заплати разноските по дело⁵⁹ срещу отказ на Авиоотряд 28 да предостави информация за разходите за полети в страната на министър-председателя Борисов.

Изброените случаи са само примери, обемът на проблема е по-внушителен. Придетелното е, че става въпрос за тенденция, тъй като до момента такива случаи бяха изключение. Предисторията на тази тенденция се корени в нормата на чл. 143 от приетия през 2006 г. Административнопроцесуален кодекс (АПК), с която бе въведена отговорност за разноски за жалбоподатели, когато съдът отхвърли оспорването. През 2007 г. Конституционният съд⁶⁰ отхвърли искане на омбудсмана за обявяване на тази норма за противоконституционна, а през 2010 г. ВАС прие тълкувателно решение⁶¹, според което в случаите, когато съдът отхвърли

⁵⁵ Решение № 2191/09.05.2011 г. на АССГ, Първо отделение, 4 състав, по а.г. № 2109/2011 г.

⁵⁶ Решение № 5654/12.12.2011 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав, по а.г. № 292/2011 г.

⁵⁷ Решение № 5621/20.04.2011 г. на ВАС, Пето отделение, по а.г. № 8872/2010 г.

⁵⁸ Решение № 7927/06.06.2011 г. на ВАС, Петчленен състав, по а.г. № 4714/2011 г.

⁵⁹ Решение № 3482/12.07.2011 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав, по а.г. № 6873/2010 г.

⁶⁰ Решение № 5/2007 г. по к.г. № 11/2006 г.

⁶¹ Тълкувателно решение № 3/13.05.2010 г. по т.г. № 5/2009 г.

оспорването или оспорващият оттегли жалбата си, страната дължи заплащане на разноски за юрисконсултско възнаграждение, когато административният орган е представляван от юрисконсулт в съдебно-административното производство. Най-сериозният проблем е, че в тези решения на Конституционния съд и ВАС не се прави разлика между отделните категории жалбоподатели и видове дела, а такава разлика има и тя се определя най-вече от това дали в едно дело се защитава частен или обществен интерес.

ПРИЛОЖЕНИЕ №1

СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ 2010 Г. - 2012 г. И РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ В СИСТЕМАТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ 2012 г. ПО ИНСТИТУЦИИ

Графика 1. Има ли институцията Интернет страница?

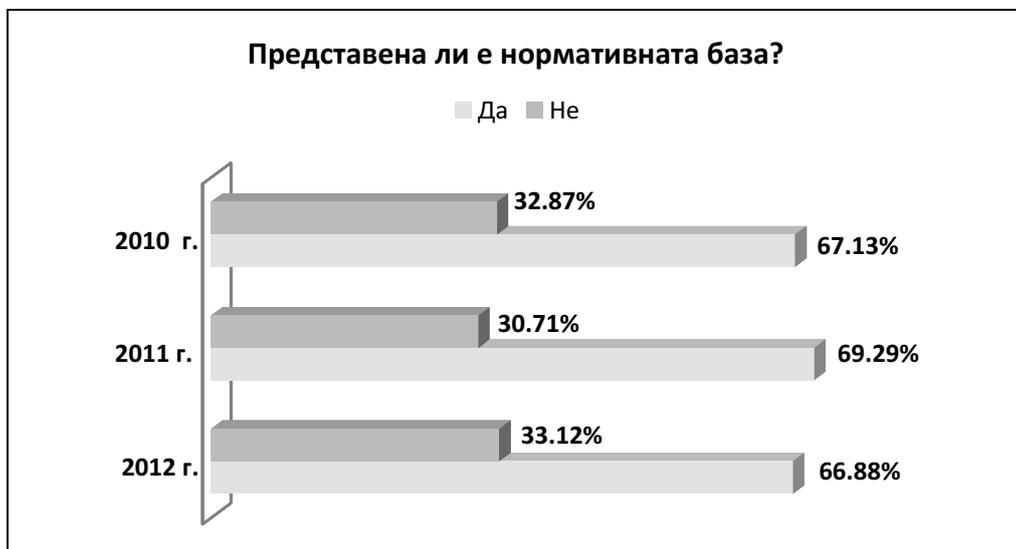


Графика 2. Има ли институцията Интернет страница? (2012 г. - по институции)



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

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



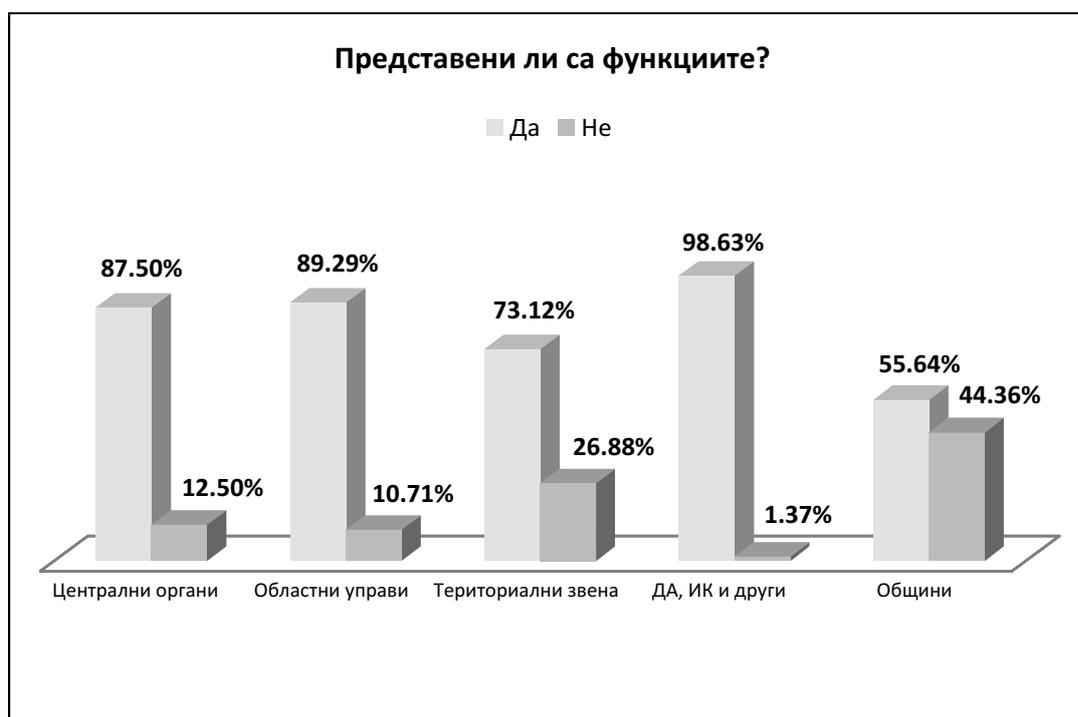
Графика 4. Представена ли е нормативната база за правомощията и отговорностите? (2012 г. - по институции)



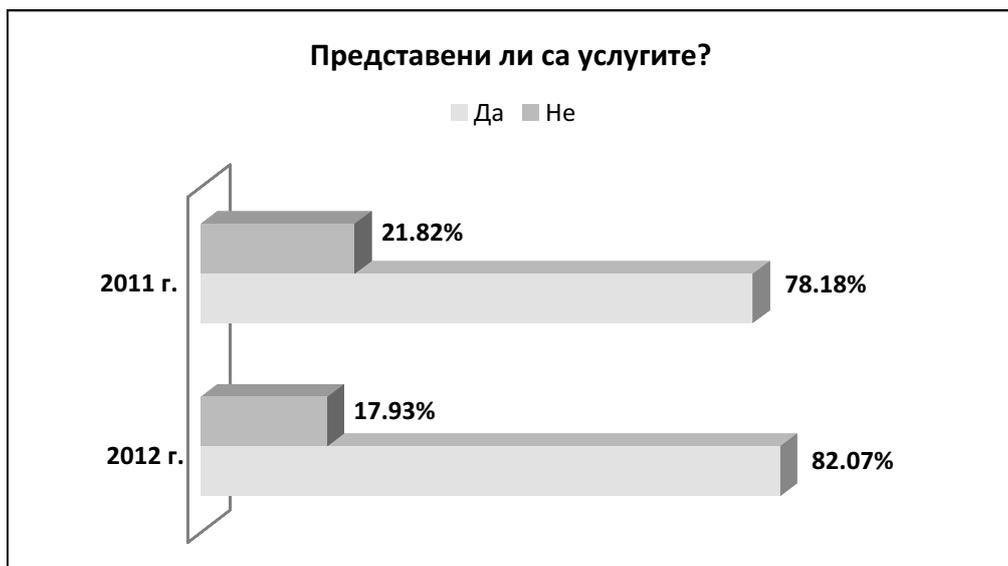
Графика 5. Представени ли са функциите на институцията?



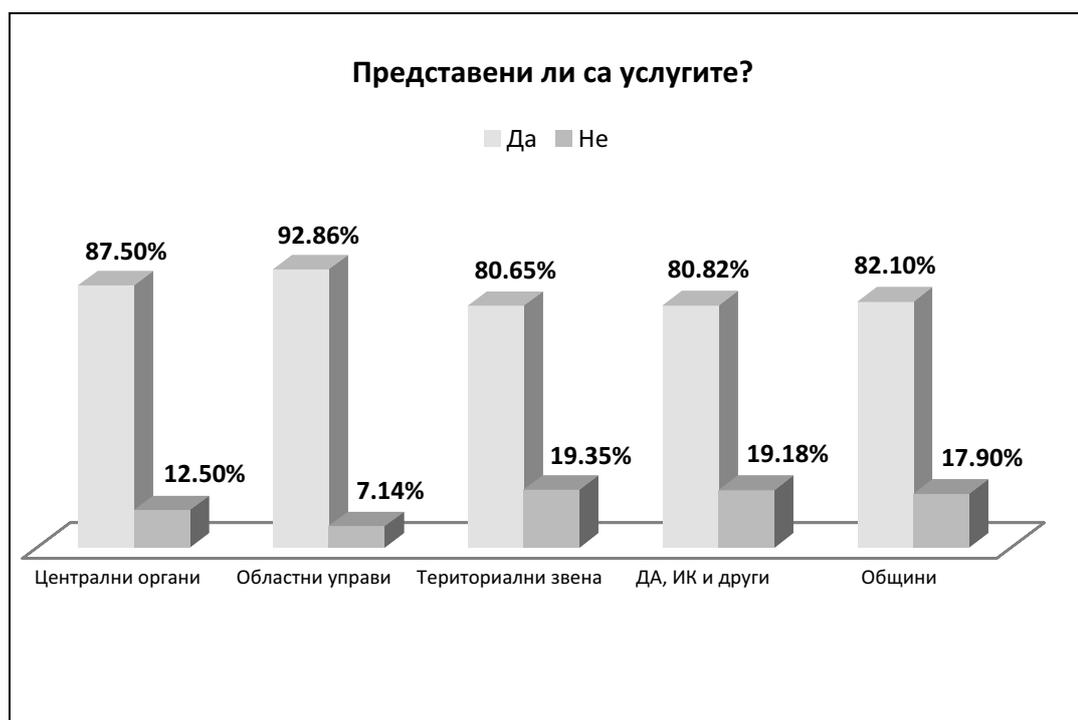
Графика 6. Представени ли са функциите на институцията?
(2012 г. - по институции)



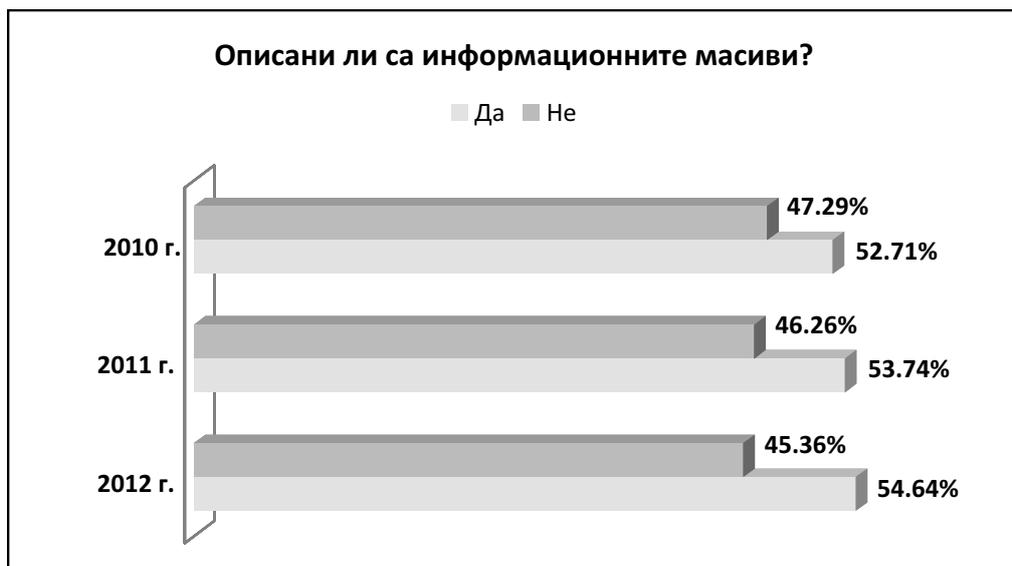
Графика 7. Представени ли са услугите, които предоставя институцията?



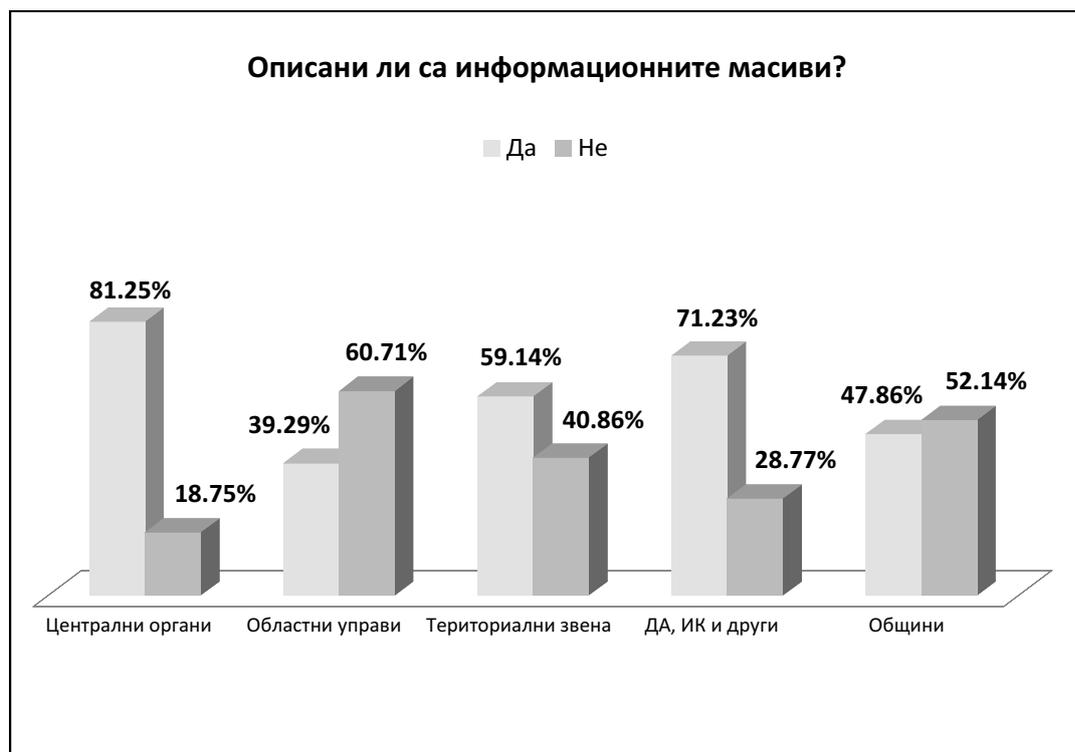
Графика 8. Представени ли са услугите, които предоставя институцията? (2012 г. - по институции)



Графика 9. Представени ли са информационните масиви и ресурси?



Графика 10. Представени ли са информационните масиви и ресурси?
(2012 - по институции)



Организационна структура и контактна информация

Графика 11. Представена ли е структурата?

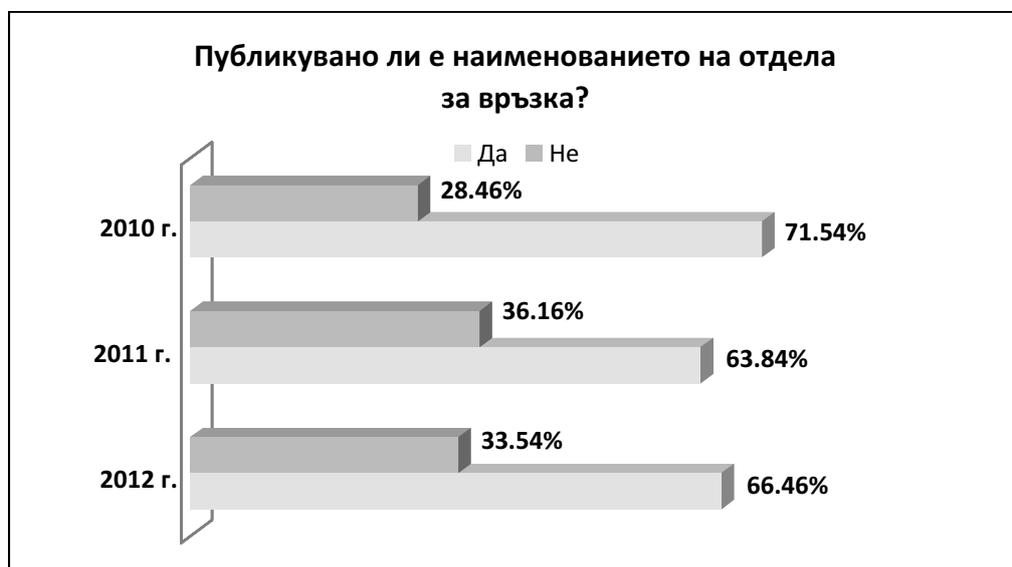


Графика 12. Представена ли е структурата? (2012 г. - по институции)

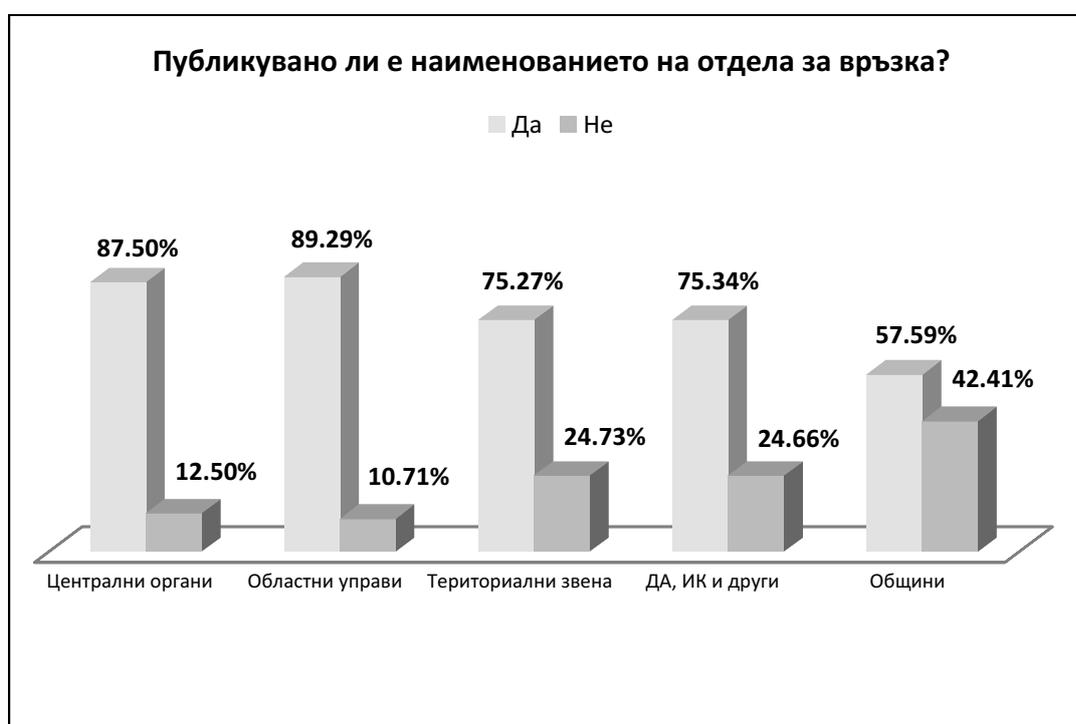


Контактна информация за гражданите

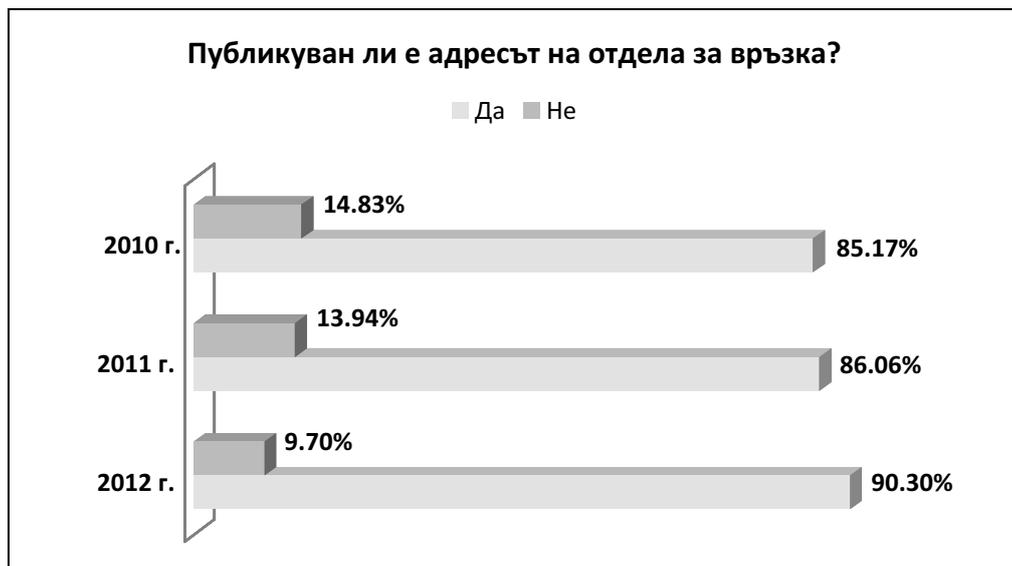
Графика 13. Наименование на отдела за връзка?



Графика 14. Наименование на отдела за връзка? (2012 г. - по институции)



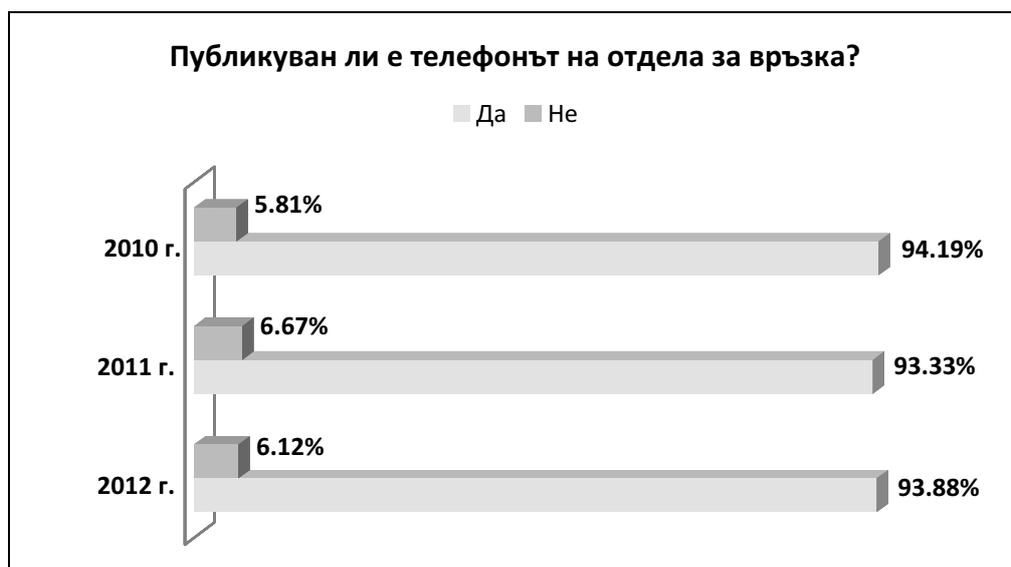
Графика 15. Адрес за контакт?



Графика 16. Адрес за контакт? (2012 г. - по институции)



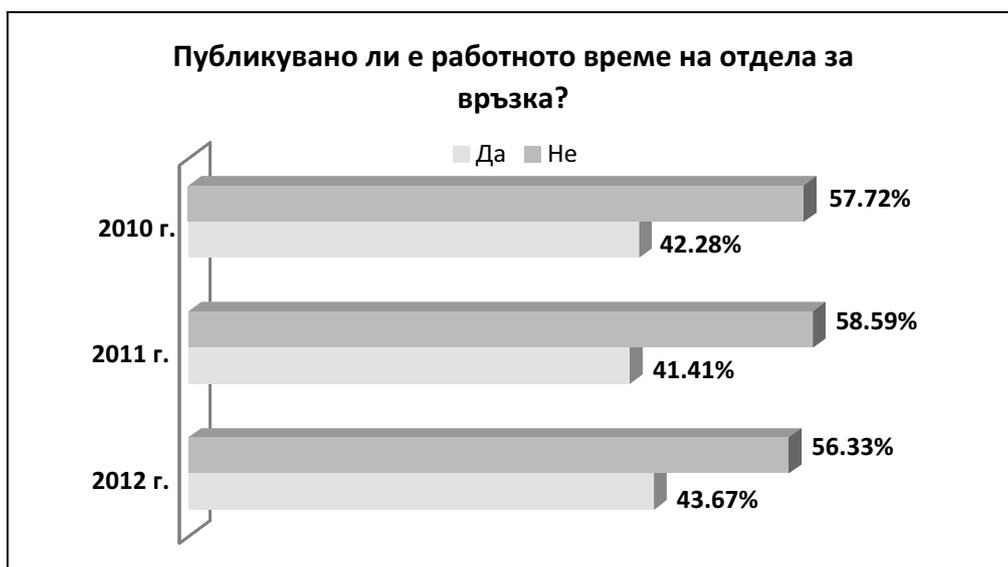
Графика 17. Телефон за контакт?



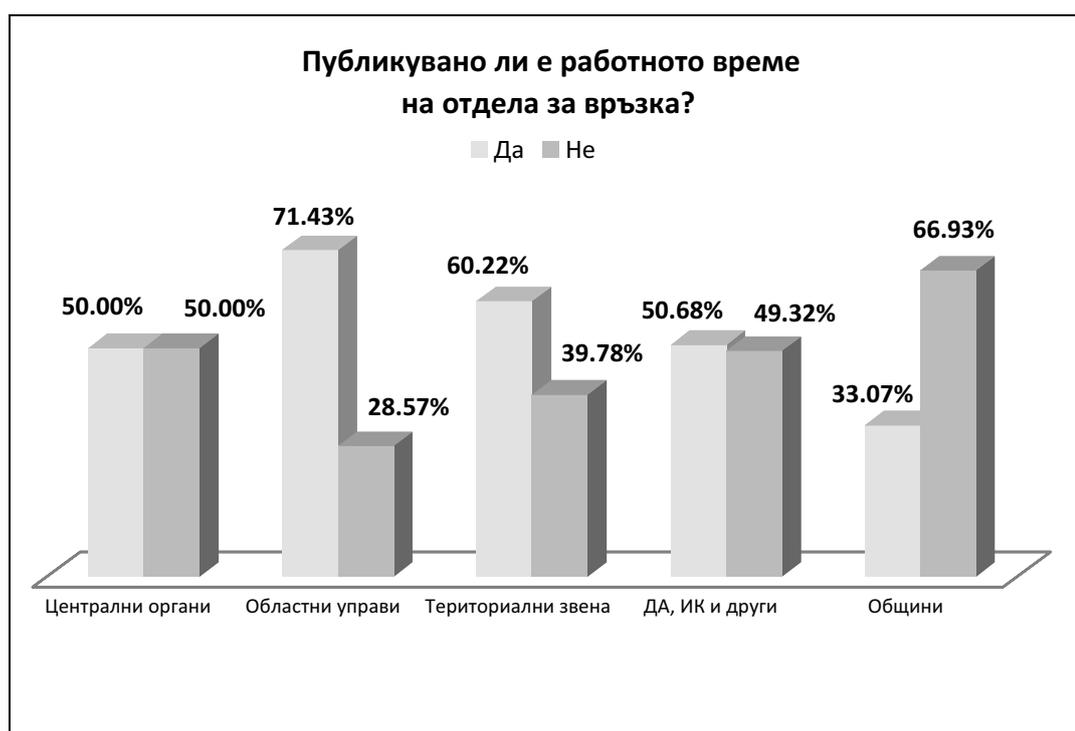
Графика 18. Телефон за контакт? (2012 г. - по институции)



Графика 19. Работно време на отдела за контакт?

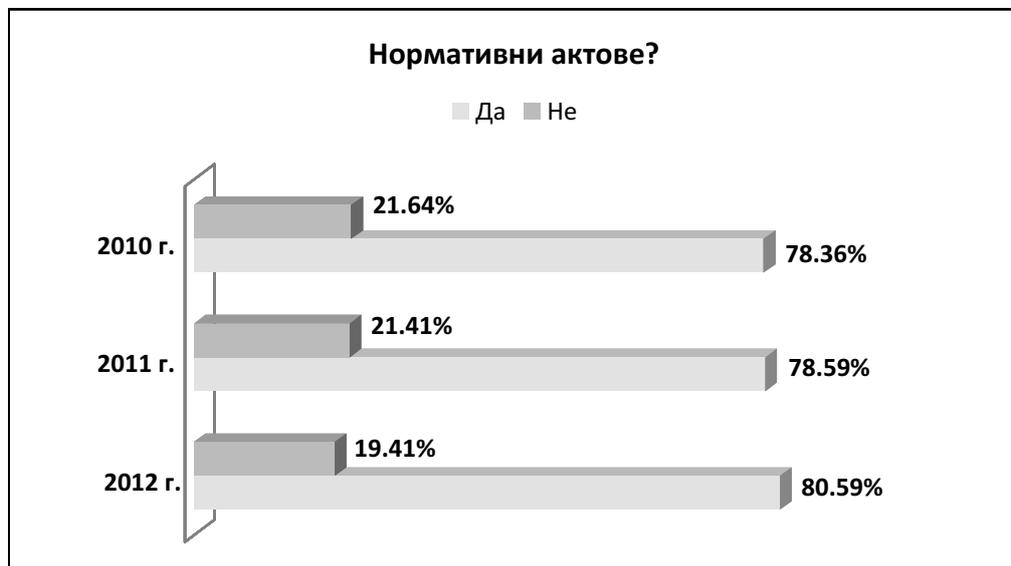


Графика 20. Работно време на отдела за контакт? (2012 г. - по институции)

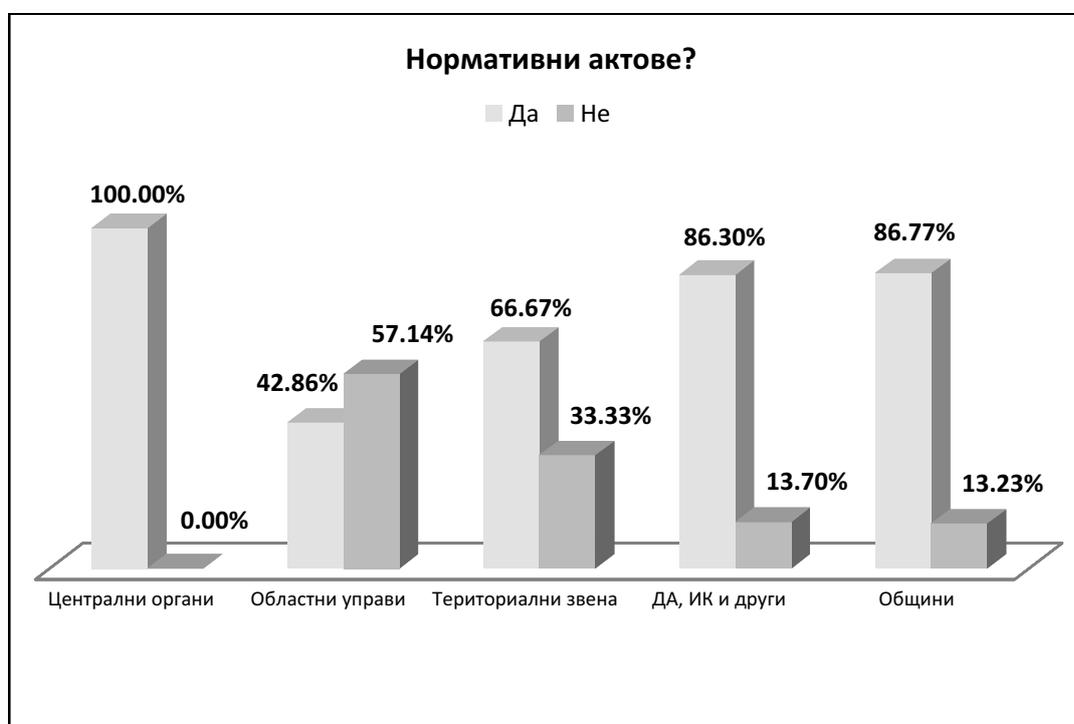


Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

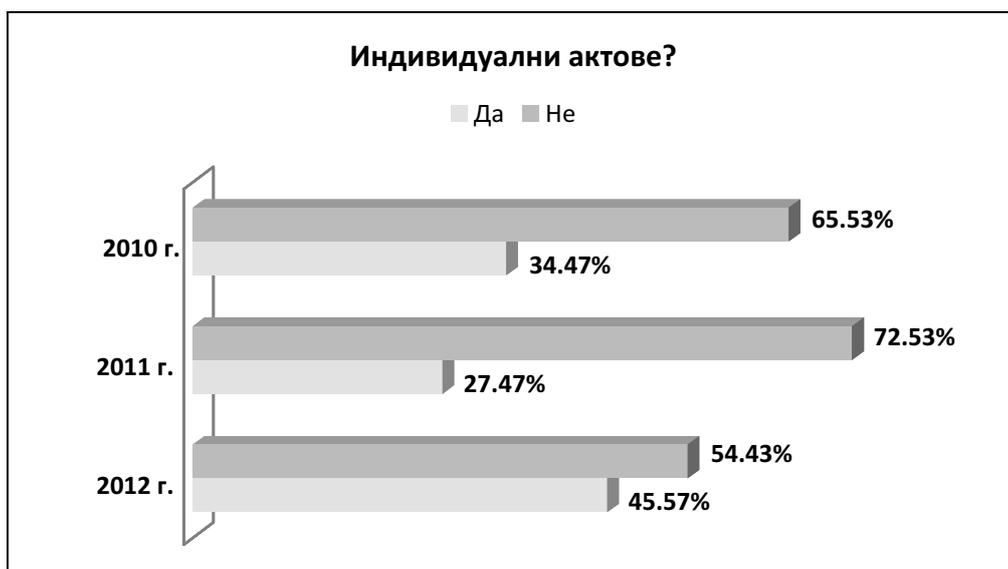
Графика 21. Има ли списък на нормативните актове?



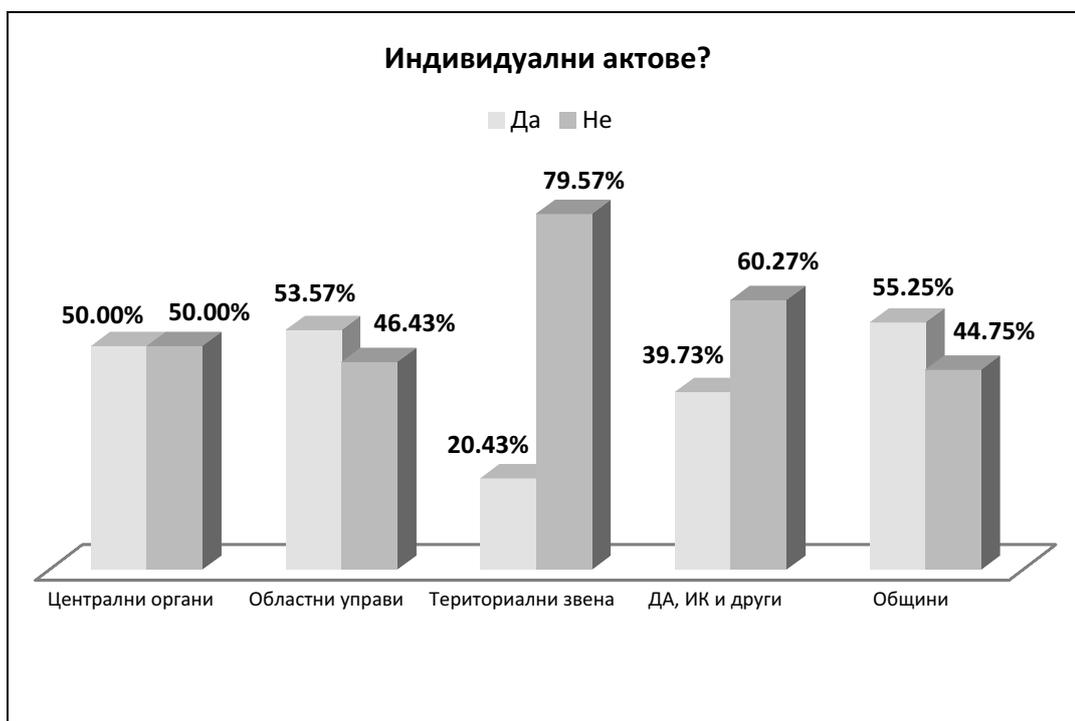
Графика 22. Има ли списък на нормативните актове? (2012 г. - по институции)



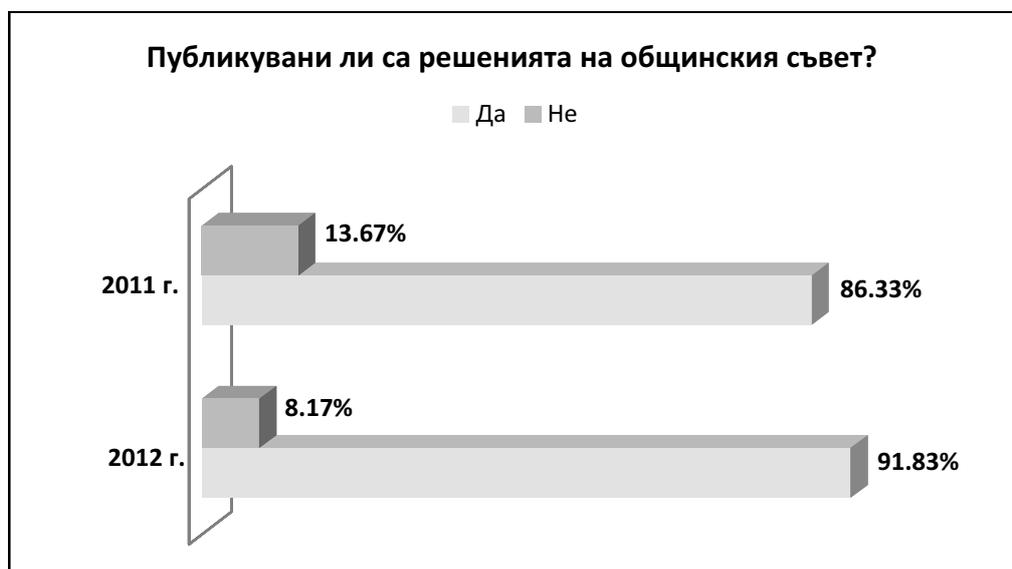
Графика 23. Има ли списък на индивидуални адм. актове?



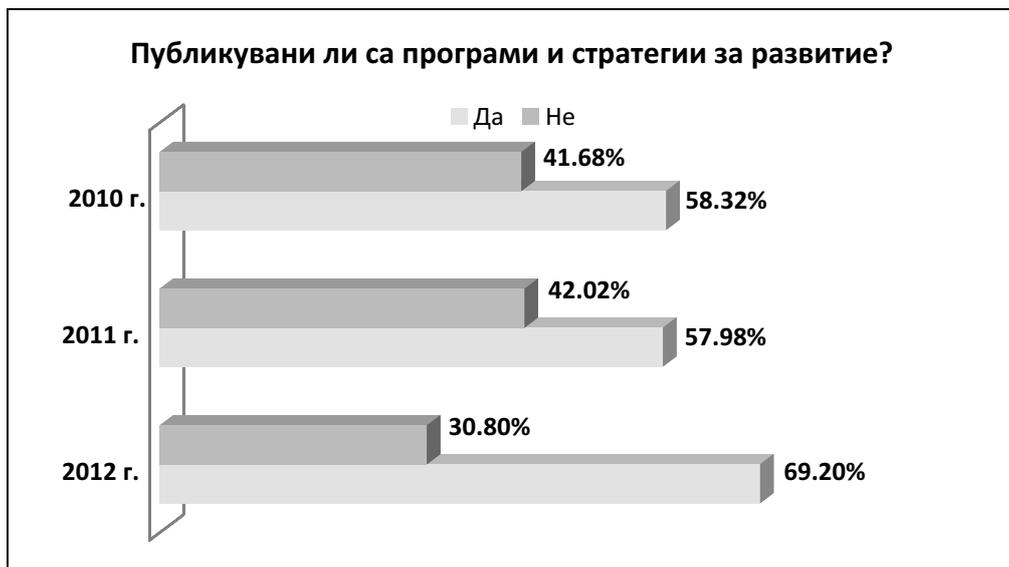
Графика 24. Има ли списък на индивидуални адм. актове?
(2012 г. - по институции)



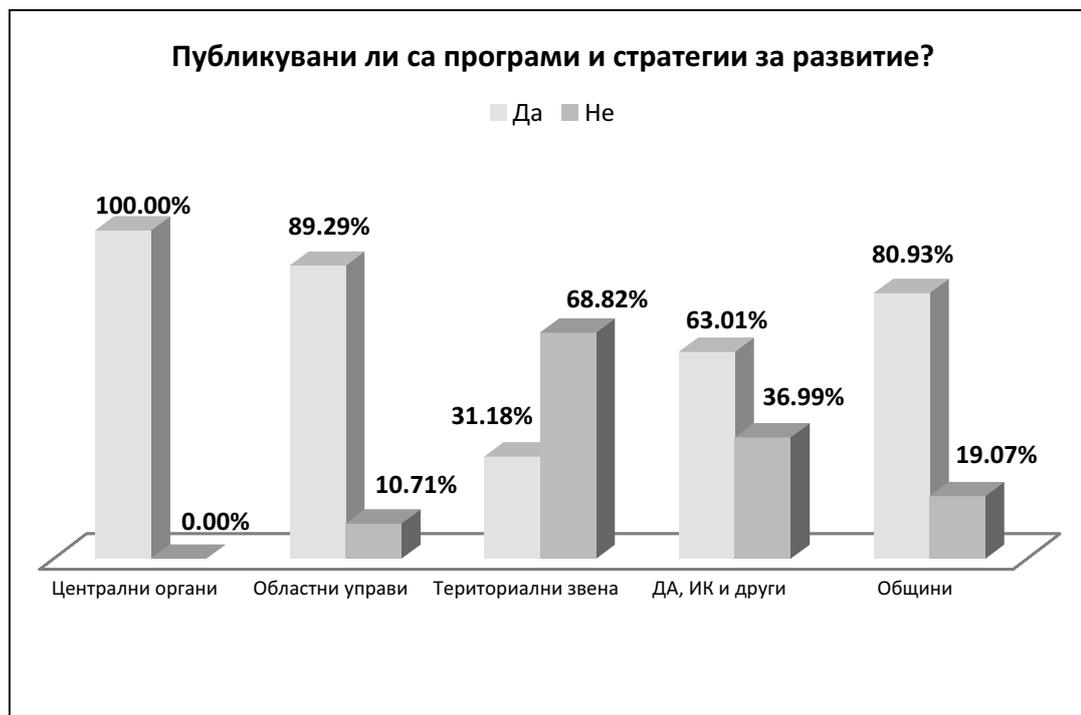
Графика 25. Публикувани ли са решенията на общинския съвет?
(2011 - 2012 г. само за общините)



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



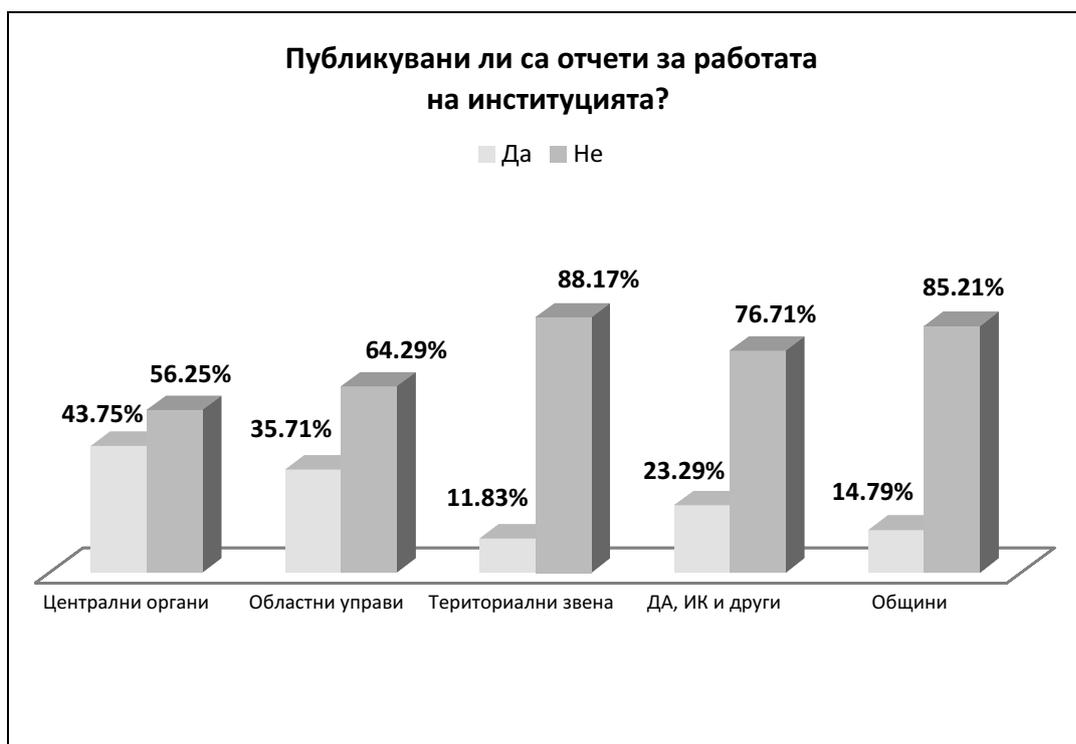
Графика 27. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие? (2012 г. - по институции)



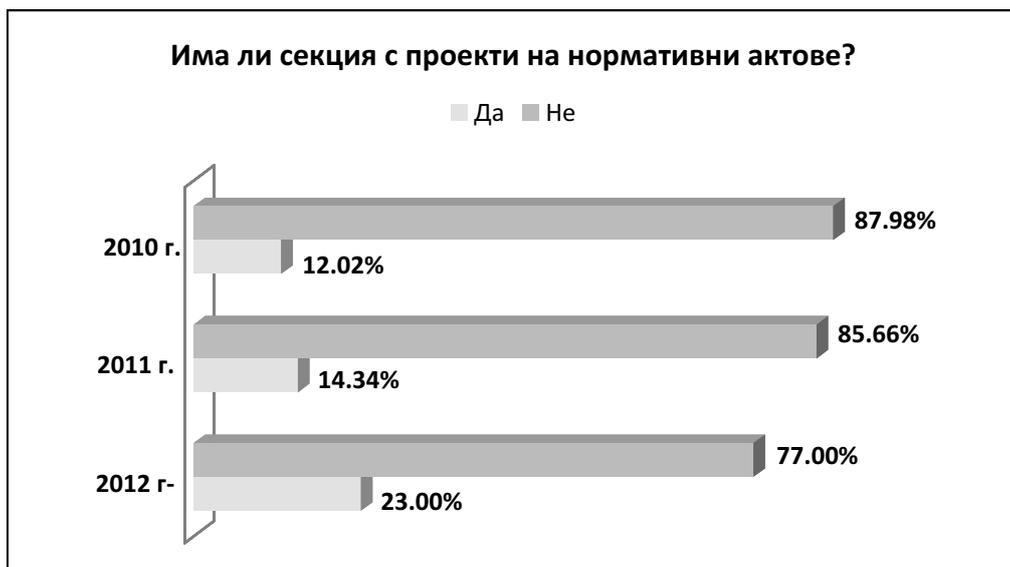
Графика 28. Публикувани ли са отчети за работата на институцията?



Графика 29. Публикувани ли са отчети за работата на институцията? (2012 г. - по институции)



Графика 30. Публикувани ли са проекти на нормативни актове?

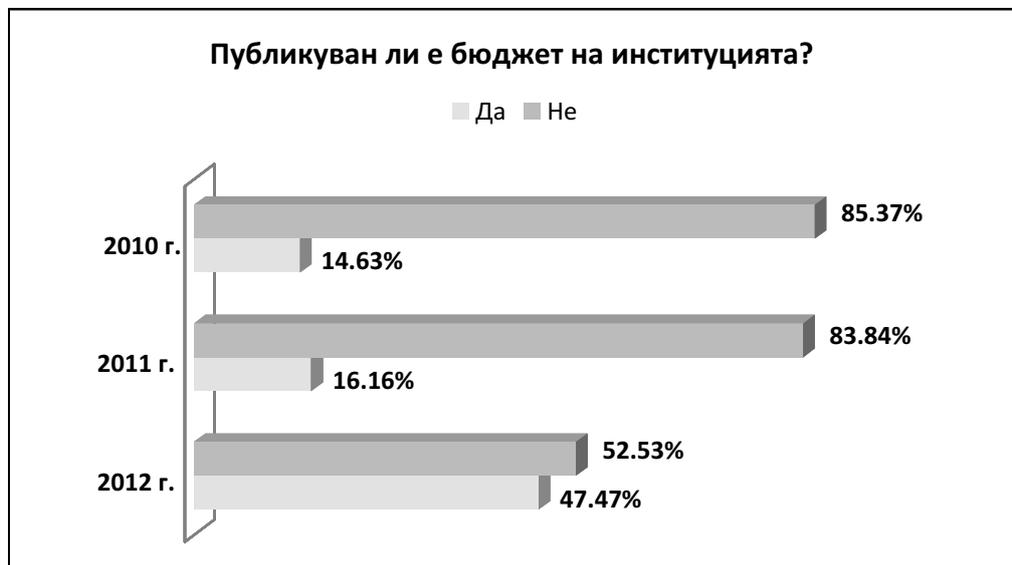


Графика 31. Публикувани ли са проекти на нормативни актове?
(2012 г. - по институции)

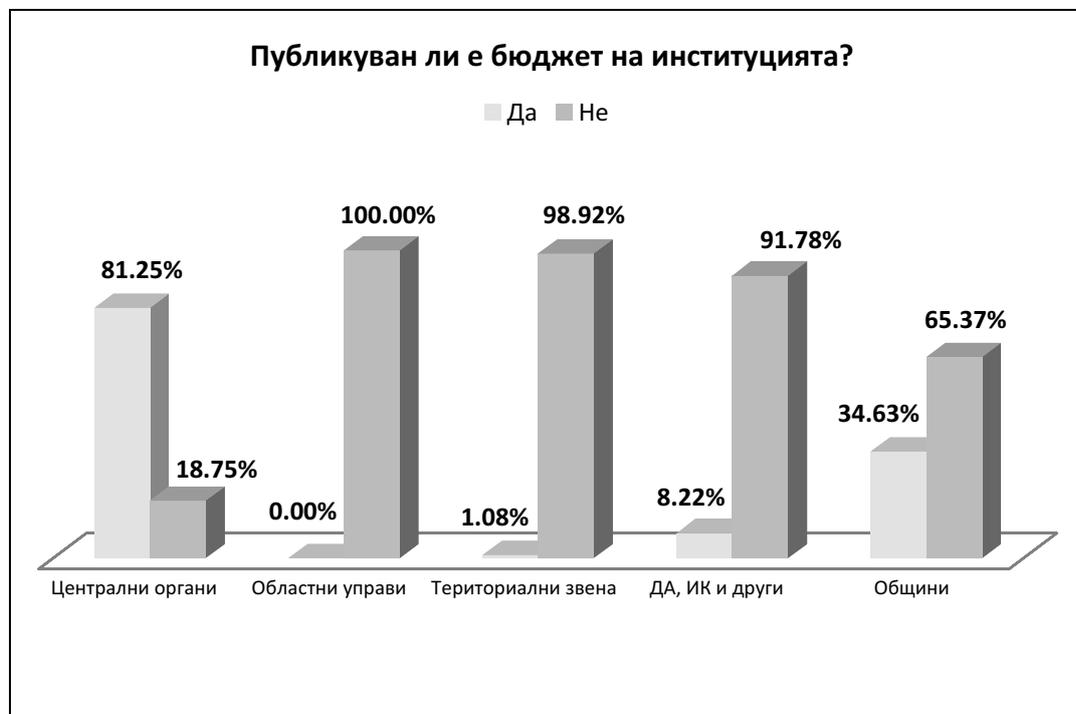


Финансова и друга прозрачност - бюджети и финансови отчети, договори, декларации за конфликт на интереси

Графика 32. Публикуван ли е бюджетът на институцията?



Графика 33. Публикуван ли е бюджетът на институцията? (2012 г. - по институции)



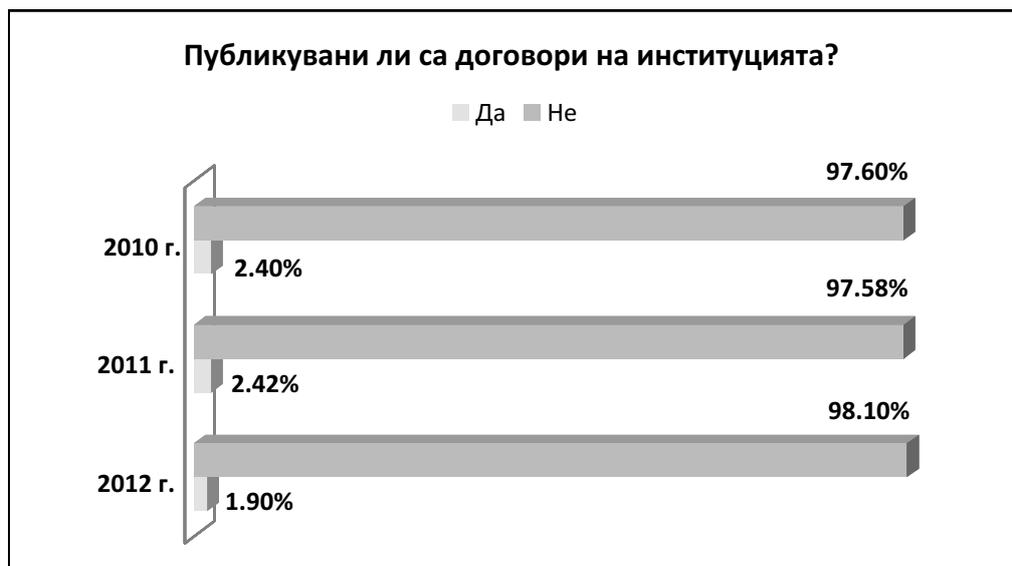
Графика 34. Публикуван ли е финансов отчет на институцията?



Графика 35. Публикуван ли е финансов отчет на институцията?
(2012 г. - по институции)



Графика 36. Публикувани ли са договори на институцията?



Графика 37. Публикувани ли са договори на институцията?
(2012 г. - по институции)



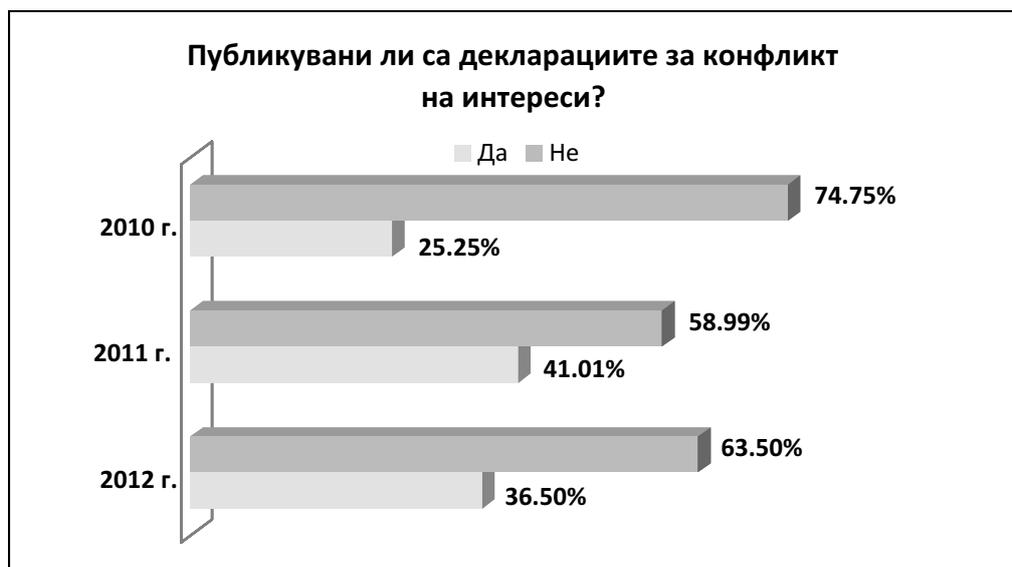
Графика 38. Публикувани ли са имотните декларации?



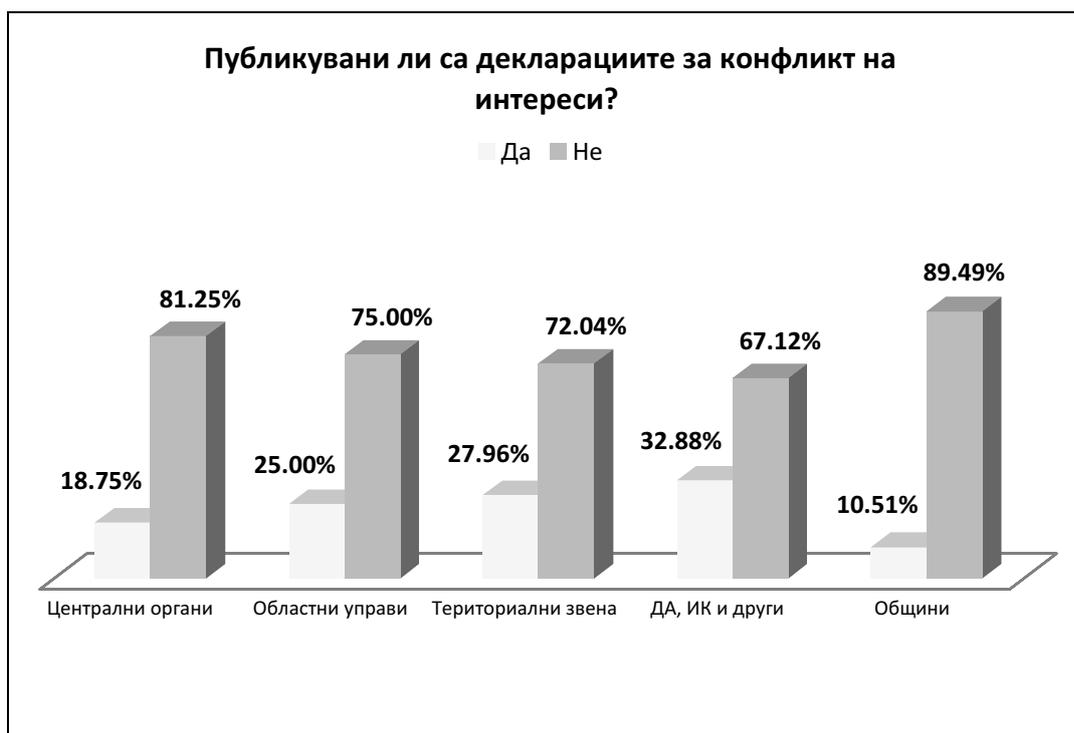
Графика 39. Публикувани ли са имотните декларации? (2012 г. - по институции)



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

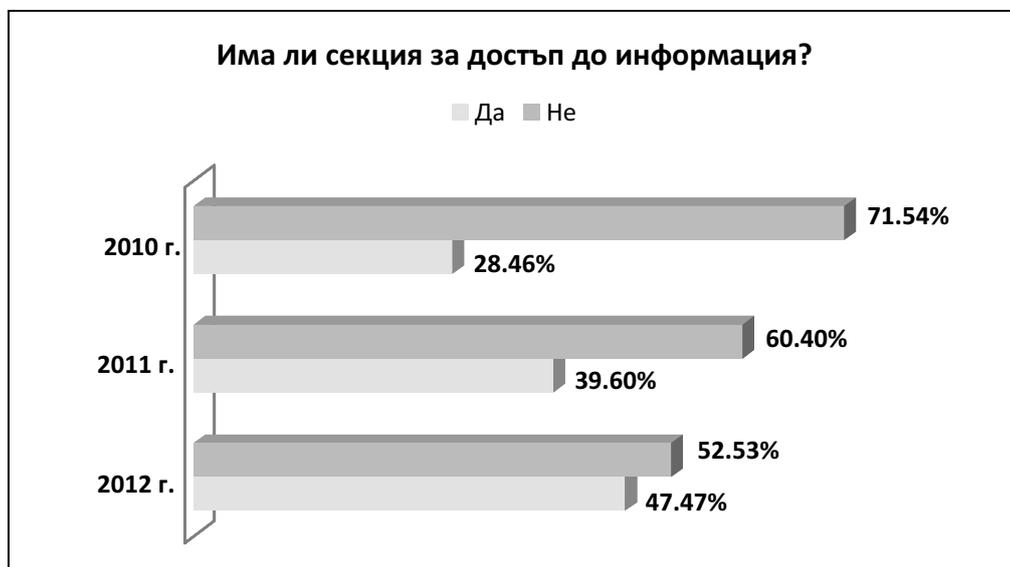


Графика 41. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси? (2011 г. - по институции)



Секции „Достъп до информация“ - информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация

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

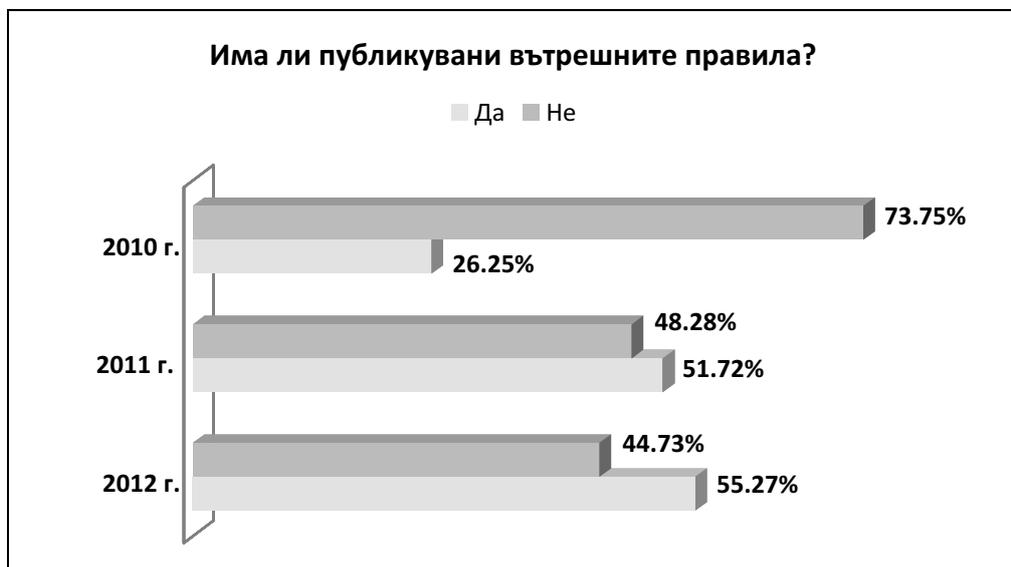


Графика 43. Има ли секция „Достъп до информация“? (2012 г. - по институции)

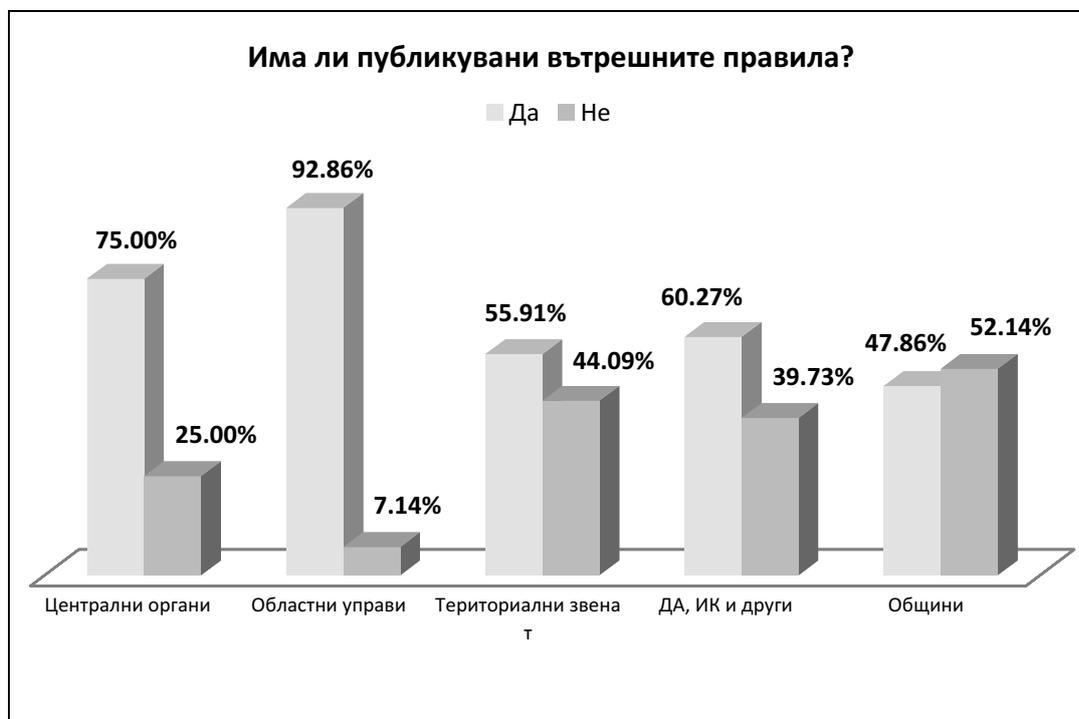


Вътрешни правила

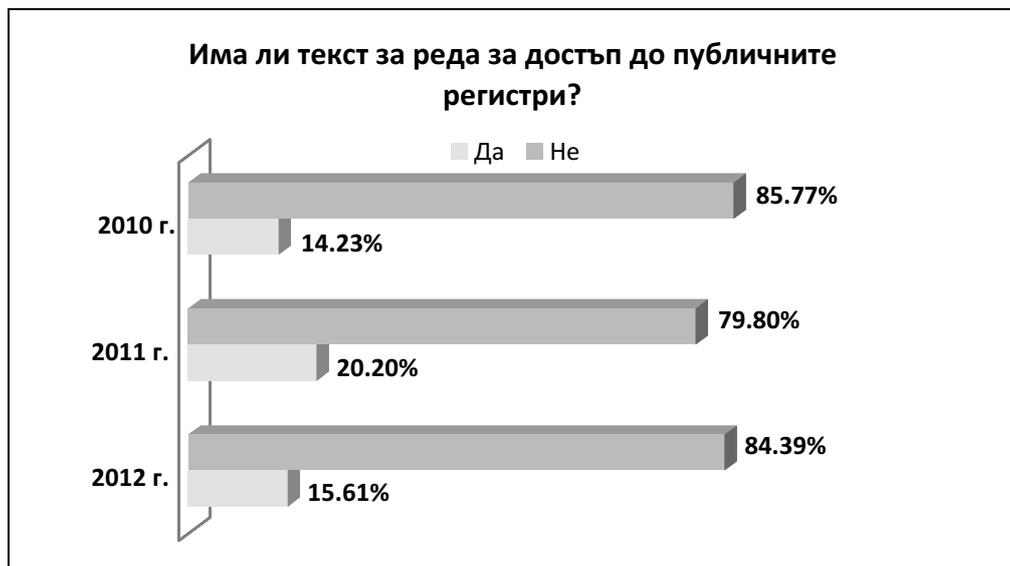
Графика 44. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ?



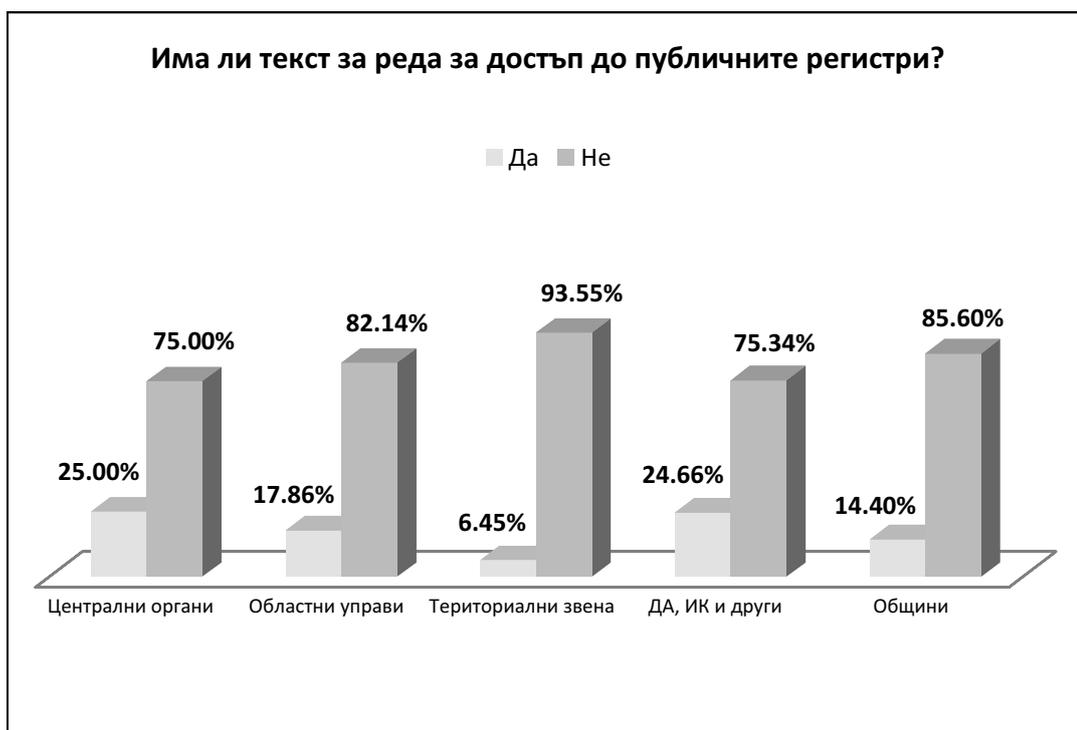
Графика 45. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ? (2012 г. - по институции)



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

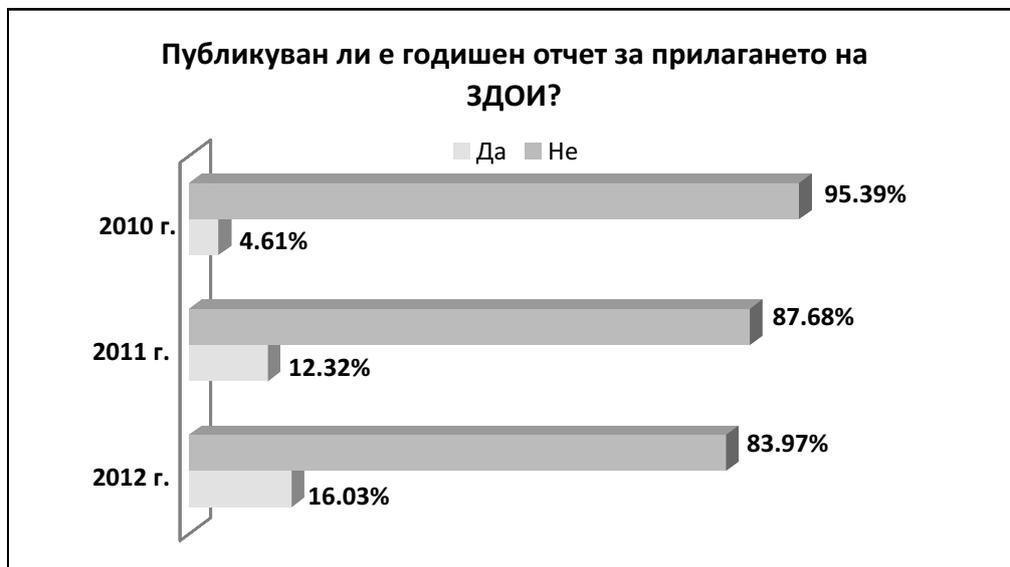


Графика 47. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри? (2012 г. - по институции)

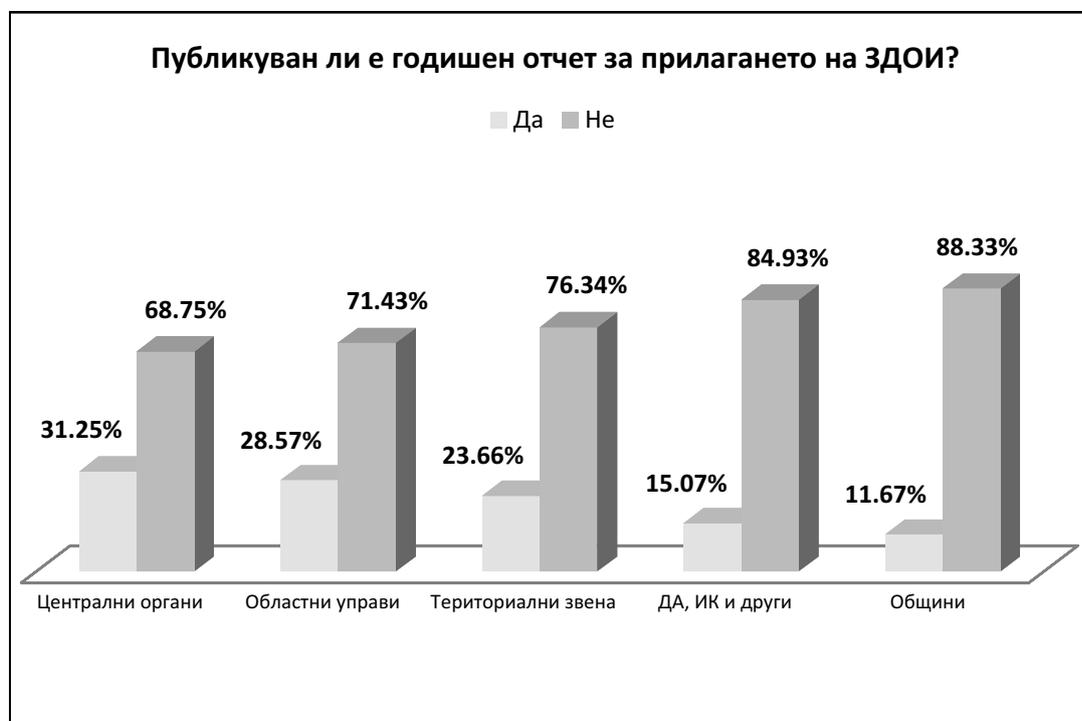


Годишен отчет за получените заявления, решенията за отказ и основанията за тях

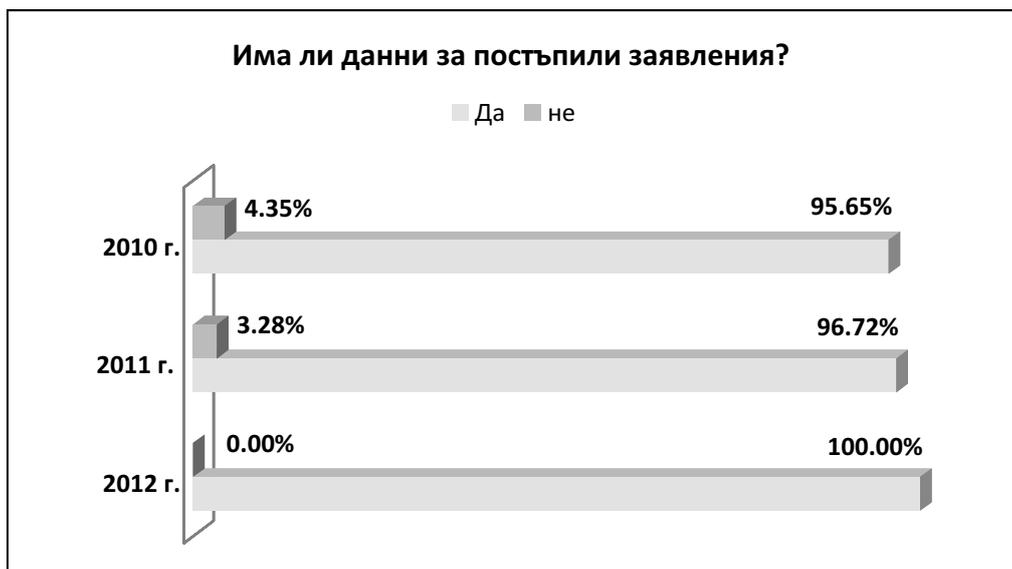
Графика 48. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ?



Графика 49. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ? (2012 г. - по институции)



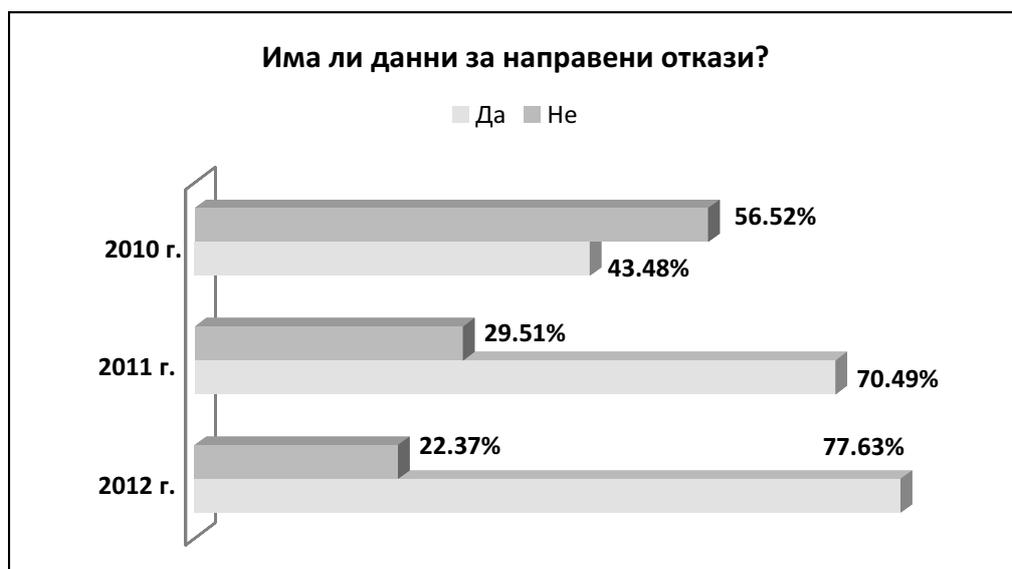
Графика 50. Има ли данни за постъпилите заявления?



Графика 51. Има ли данни за постъпилите заявления? (2012 г. - по институции)



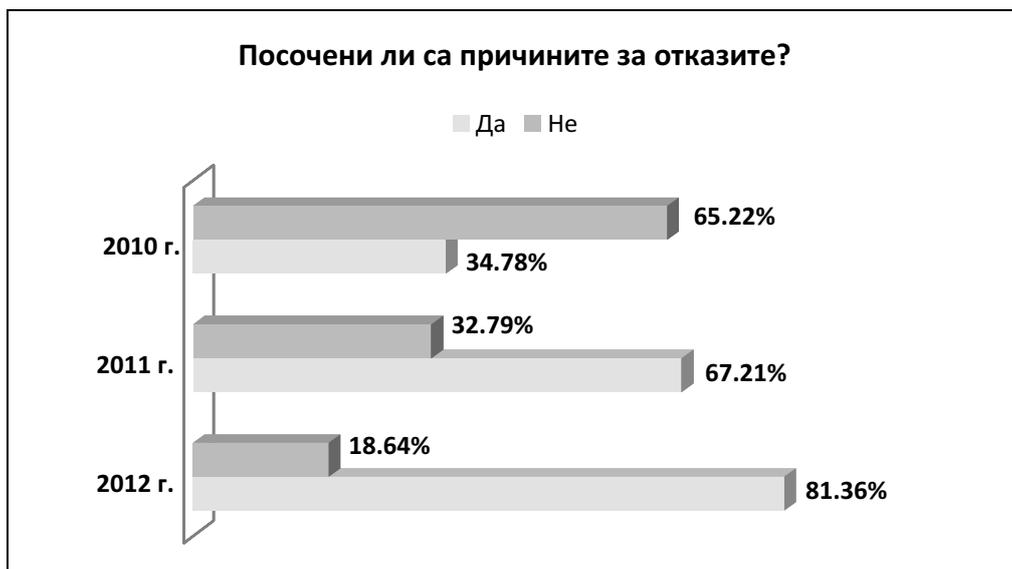
Графика 52. Има ли данни за решенията за отказ?



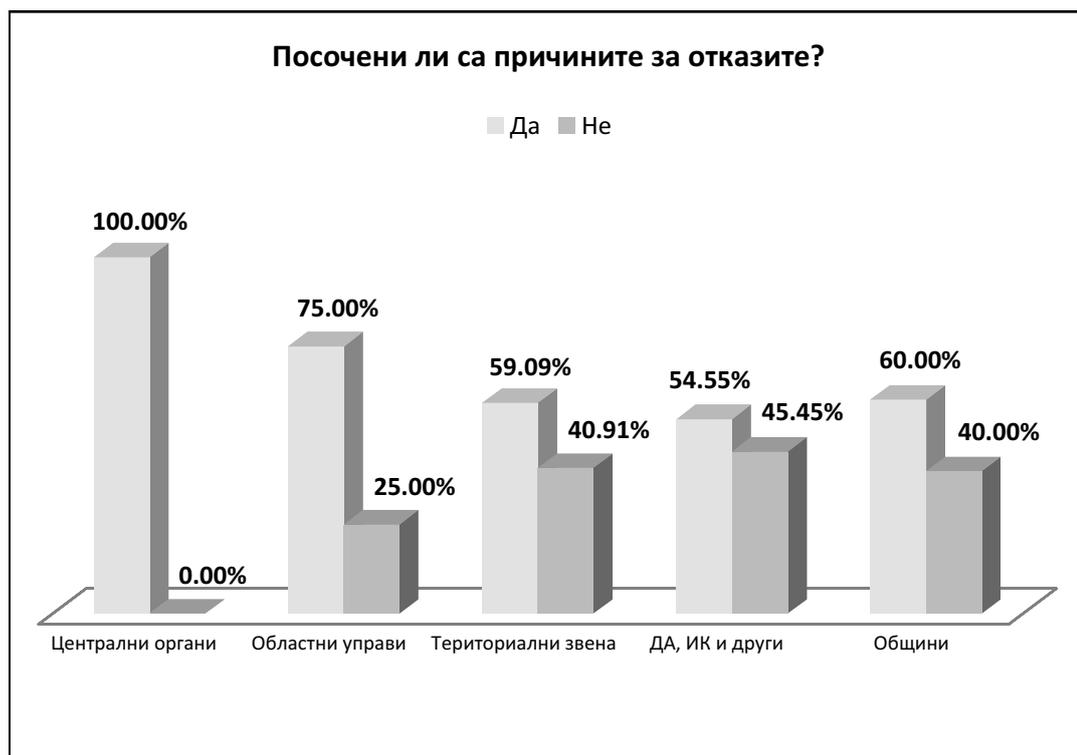
Графика 53. Има ли данни за решенията за отказ? (2012 г. - по институции)



Графика 54. Има ли данни за основанията за отказ?

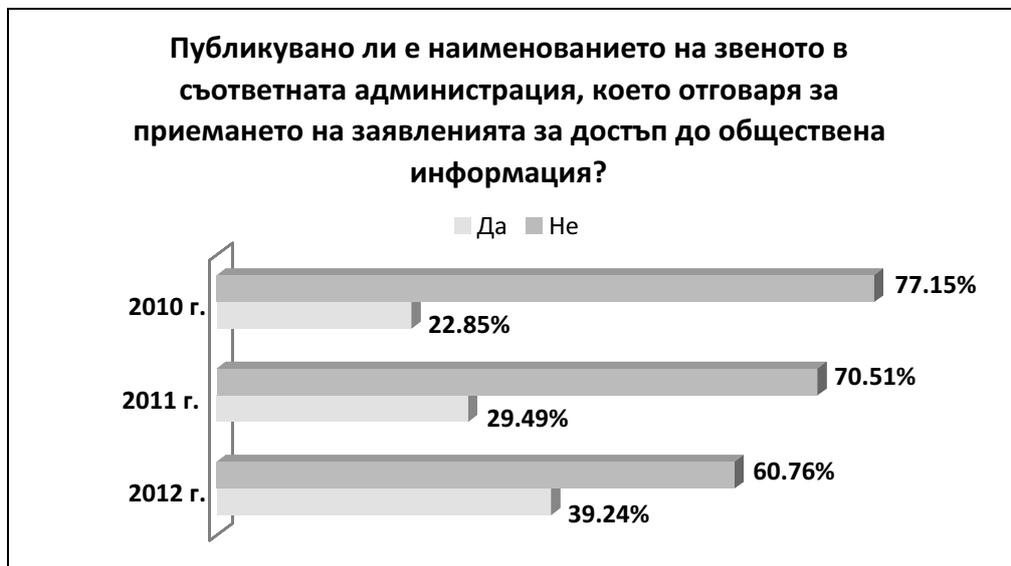


Графика 55. Има ли данни за основанията за отказ? (2012 г. - по институции)

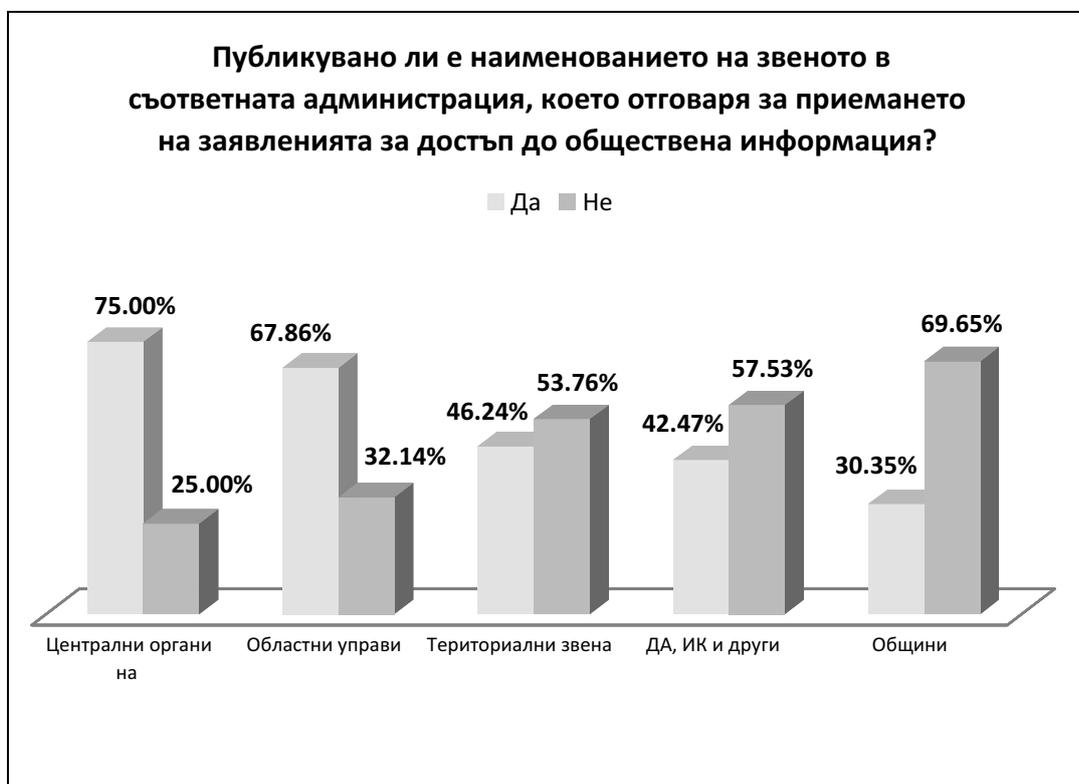


Контактна информация на звеното/служителя, отговарящо/отговарящ за достъпа до информация - наименование, адрес, телефон, е-мейл, служител, работно време

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



Графика 57. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - наименование? (2012 г. - по институции)



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



Графика 59. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - телефон?
(2012 г. - по институции)



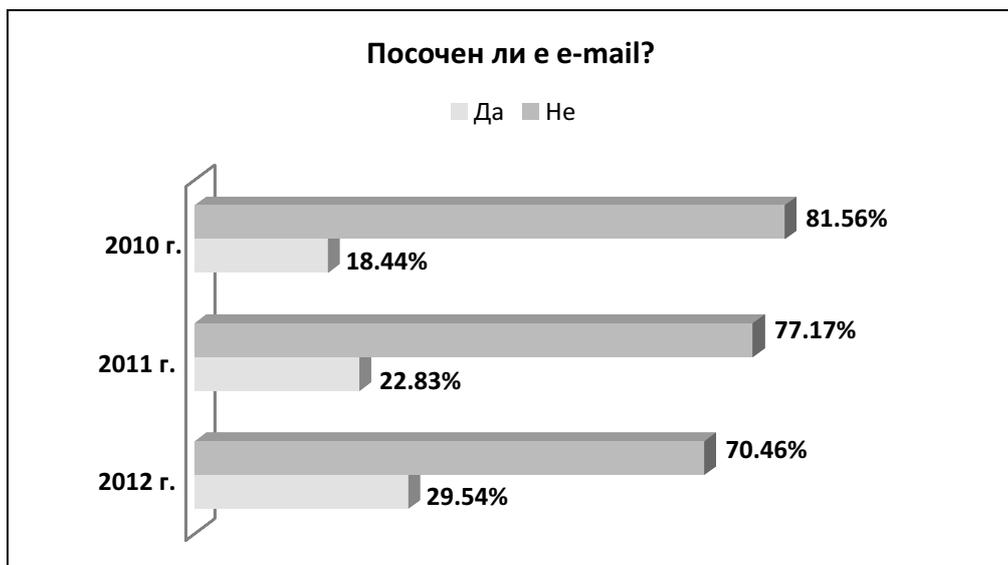
Графика 60. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - длъжностно лице?



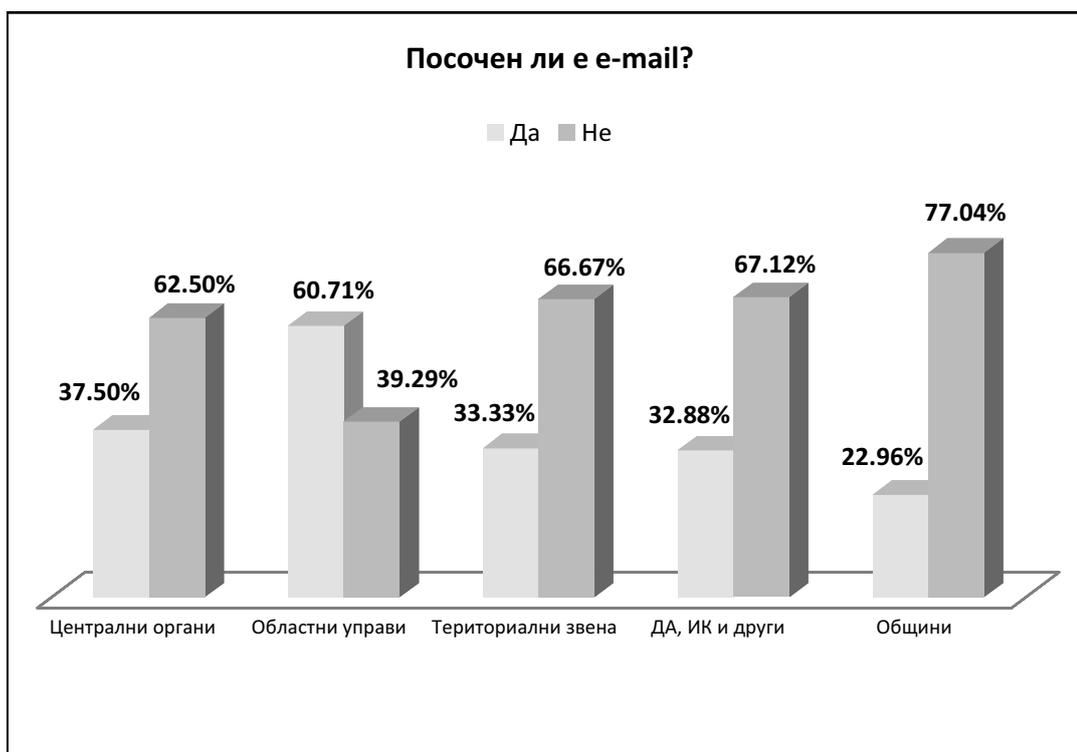
Графика 61. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - длъжностно лице? (2012 г. - по институции)



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



Графика 63. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - е-mail адрес?
(2012 г. - по институции)



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



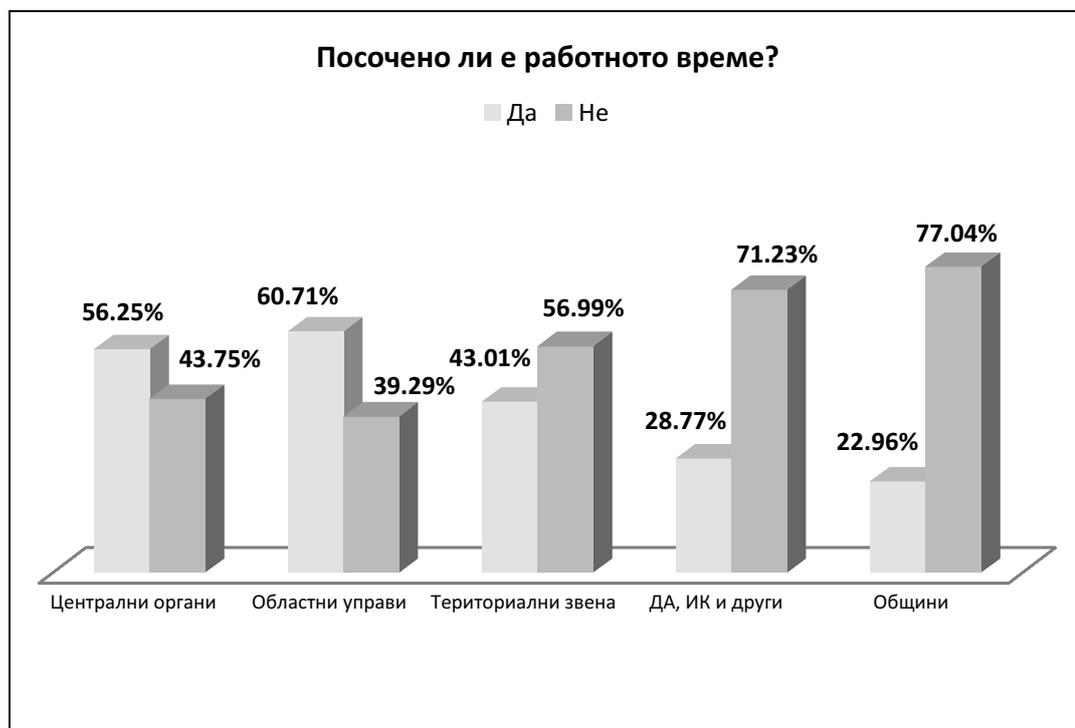
Графика 65. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - адрес?
(2012 г. - по институции)



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



Графика 67. Контактна информация на звеното по ЗДОИ - работно време? (2012 г. - по институции)



Други условия за упражняване на правото на достъп до информация

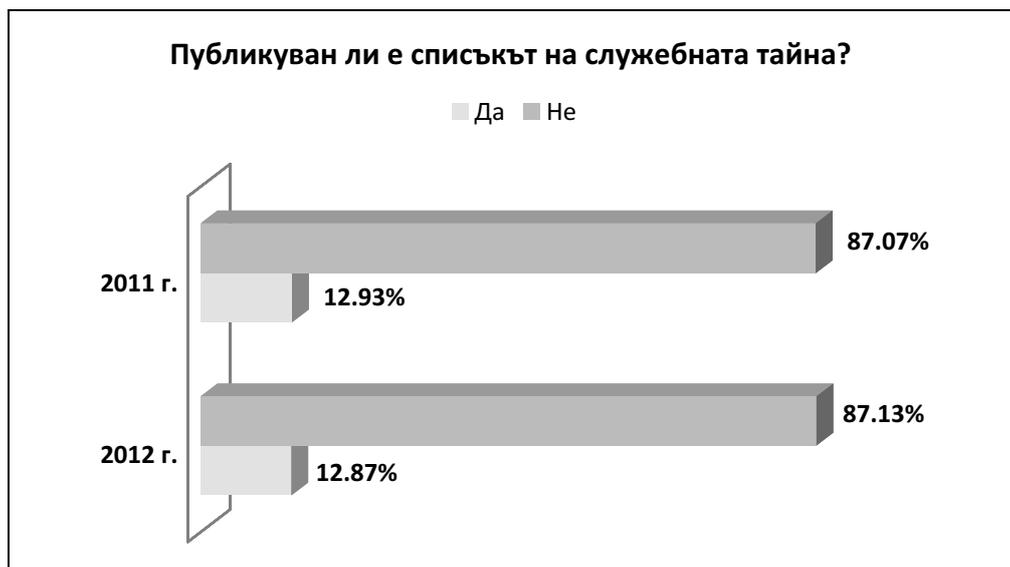
Графика 68. Списък на разсекретените документи?



Графика 69. Списък на разсекретените документи? (2012 г. - по институции)



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



Графика 71. Списък на категориите информация „Служебна тайна“? (2012 г. - по институции)



Работа с електронни заявления

Графика 72. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път?



Графика 73. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път? (2012 - по институции)



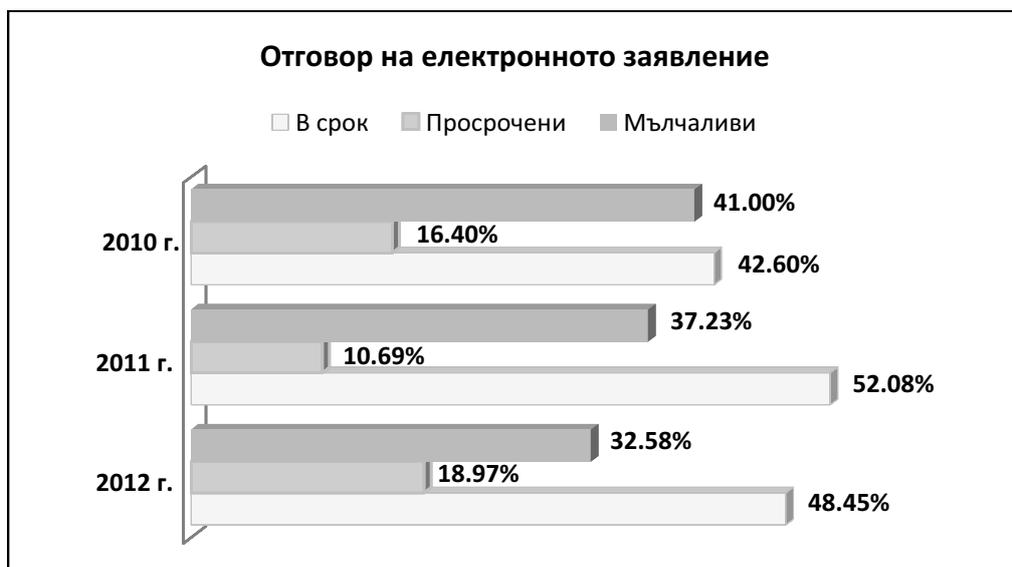
Графика 74. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път?



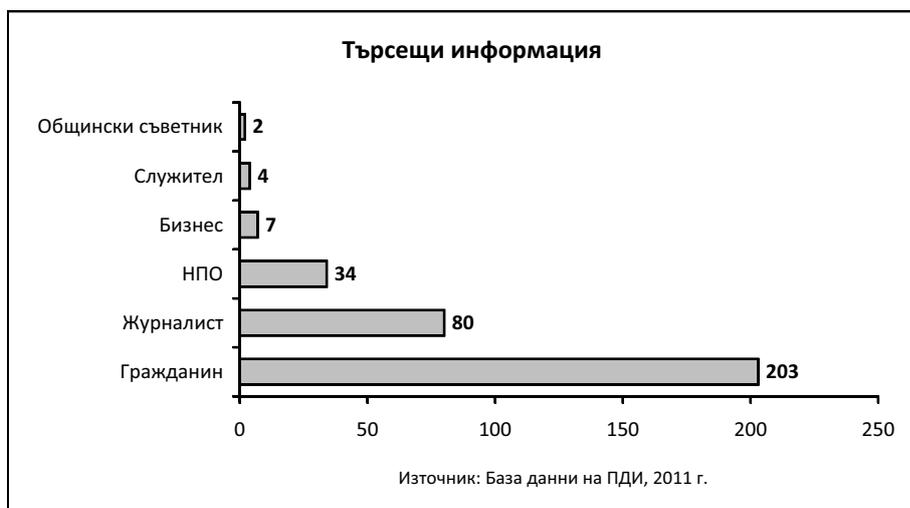
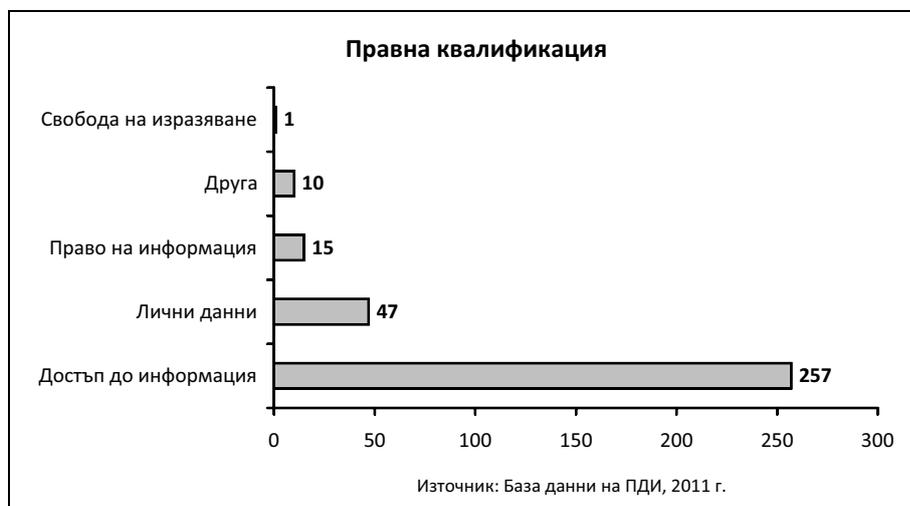
Графика 75. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път? (2012 - по институции)



Графика 76. Отговори на електронното заявление 2010 - 2011



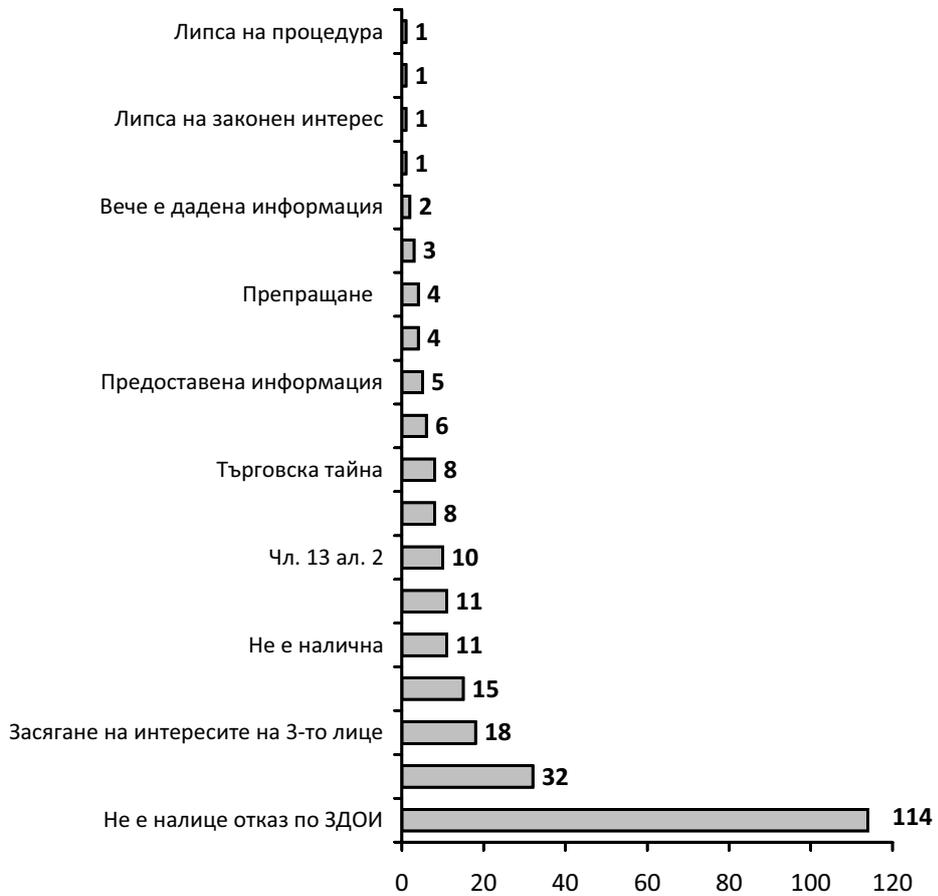
ПРИЛОЖЕНИЕ №2 СПРАВКА ОТ БАЗАТА ДАННИ



Институции, от които е търсена информация



Основания, на които е отказвана информация



Източник: База данни на ПДИ, 2011 г.

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

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. Зарко Маринов (в. „Отзвук“ - Смолян) срещу кмета на Община Смолян

I инстанция - а.г. № 169/2011 г. на Административен съд - Смолян

II инстанция - а.г. № 9760/2011 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

Със заявление от март 2011 г. главният редактор на в. „Отзвук“ Зарко Маринов иска кметът на Община Смолян да му предостави копия от два общински договора:

- Договор между Община Смолян и „Титан-Клинър“ ЕООД - гр. Кърджали, от 2006 г. за „Зимно поддържане и снегопочистване в гр. Смолян; поддържане на паркове, зелени площи и озеленяване; сметосъбиране и сметоизвозване; поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване в община Смолян“; и
- Договор между Община Смолян и „Еко Титан Груп“ АД от 2008 г. за „Третиране на твърди битови отпадъци (ТБО) и експлоатиране на регионалното депо за ТБО в местността „Теклен дол“ гр. Смолян“.

Отказ

Кметът търси съгласието на третите лица - частните фирми, които изрично отказват да бъдат предоставени на заявителя исканите договори. В резултат кметът на общината издава решение за частичен достъп, като предоставя копия от двата договора, но със заличени места в частта относно цената и неустойките по договорите.

Жалба

Частичният изричен отказ е обжалван пред Административен съд - Смолян. В жалбата е посочено, че по силата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласието на третото лице в случаите, когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията. В тази връзка, съгласно § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ, до доказване на противното винаги е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на информация, свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

С Решение № 195 от 16 юни 2011 г. Административен съд - Смолян, отменя частичния отказ и задължава кмета да предостави достъп до заличената информация в двата договора. В мотивите на съдебното решение е отбелязано, че в случая по силата на закона е налице презумпция за наличие на надделяващ обществен инте-

рес от предоставяне на тази информация. Посочено е още, че по делото не са представени доказателства, с които да се обори законовата презумпция, така че съдът приема, че действително е налице надделяващ обществен интерес.

Касационна жалба

Решението на Административен съд - Смолян, е обжалвано от кмета на общината пред ВАС. В жалбата е посочено, че изводът на съда за наличие на надделяващ обществен интерес е неправилен, тъй като "надделяващ обществен интерес" по ЗДОИ е оборима презумпция и тежестта на доказване лежи върху този, който твърди, че такъв е налице.

Развитие пред II инстанция

Предстои разглеждане на делото от ВАС в открито съдебно заседание на 30 май 2012 г.

2. Виолета Андреева срещу председателя на Народно читалище „Райна Княгиня“, София

I инстанция - а.г. № 4092/2011 г. на АССТ, Първо отделение, 16 състав

Заявление

На 10 януари 2011 г. Виолета Андреева подава заявление до председателя на Народно читалище „Райна Княгиня“ - гр. София, с което търси информация, свързана с дейността на читалището. Иска да получи устава на читалището; имената на членовете на настоятелството и проверителната комисия; протоколи от общото събрание; отчети за дейността и отчети за приходите на читалището.

Отказ

Председателят на читалището не се произнася по подаденото заявление в 14-дневния срок по ЗДОИ.

Жалба

Мълчаливият отказ е обжалван пред Административен съд - София-град (АССТ).

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване. В това заседание процесуалният представител на читалището твърди, че същото не е задължен субект по ЗДОИ, поради което за председателя не е възниквало изобщо задължение да се произнася по заявлението. Представителят на жалбоподателя излага аргументи, че читалището е задължен субект по ЗДОИ в качеството си на юридическо лице, което получава финансиране от консолидирания гържавен бюджет. Посочва, че съгласно Закона за народните читалища (ЗНЧ) на читалищата се отпускат годишна субсидия както от гържавния, така и от общинските бюджети.

Решение I инстанция

С Решение № 4642 от 27 октомври 2011 г. АССТ отменя отказа на председателя на народното читалище и му връща преписката за изрично произнасяне по заявлението. В мотивите си съдът посочва, че народните читалища са задължен субект по

смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ по отношение на осъществяваната дейност, финансирана със средства от консолидирания гържавен бюджет. Съдът отбелязва, че председателят на читалището е лицето, което по силата на ЗНЧ представлява читалището. Ето защо същият е задължен при постъпване на заявление за достъп до обществена информация да издаде решение по реда на ЗДОИ.

3. Любен Обретенков (в. „Сега“) срещу главния секретар на Президента

I инстанция - а.г. № 9104/2009 г. на АССГ, II отделение, 31 състав

II инстанция - а.г. № 9708/2011 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 23 ноември 2009 г. Любомир Обретенков от в. „Сега“ подава заявление до Президента на РБ, с което иска да му бъде предоставена информация, свързана с помилванията на лица в България през 2008 и 2009 г.

Отказ

С решение от 3 декември 2009 г. главният секретар на президента прави някои разяснения по поставените от журналиста въпроси, но изрично отказва да предостави имената на членовете на Комисията по помилванията към президента, както и имената на помилваните лица. Според главния секретар узнаването на имената на членовете на комисията може да доведе до оказване на натиск върху тях и ще наруши защитата на личните данни. Като основание за отказ да се предоставят имената на помилваните лица е посочена и защитата на личните данни.

Жалба

Изричният отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че дейността по помилванията е публична и в обществен интерес, което предполага безусловна публичност на имената на членовете на комисията. Посочено е още, че присъдата винаги е публична, поради което предоставянето на информация, че някой е помилван, не представлява защитени лични данни.

Развитие пред I инстанция

С определение от юли 2010 г. АССГ прекратява делото и оставя жалбата без разглеждане като просрочена. Определението на АССГ е обжалвано с частна жалба пред ВАС. С протоколно определение от 2 февруари 2011 г. по а.г. № 10370/2010 г. състав на ВАС, Пето отделение, намира жалбата за погледена в срок и връща делото за разглеждане на АССГ. На 14 март 2011 г. АССГ разглежда делото в открито съдебно заседание и го обявява за решаване..

Решение I инстанция

С Решение № 1767 от 14 април 2011 г. АССГ отменя отказа и задължава главния секретар на президента да предостави частичен достъп до информация. Съдът приема, че главният секретар следва да предостави имената на членовете на Комисията за помилвания, като отхвърля аргумента, че узнаването на имената им ще доведе до оказване на натиск върху тях. Съдът посочва, че хипотетично има

опасност от оказване на натиск и върху президента, министрите, председателите на държавни агенции и т.н., което не означава, че техните имена следва да се пазят в тайна. Относно помилваните лица съдът приема, че главният секретар е следвало да предостави информация, но без индивидуализиращи данни, като предостави информация колко българи и колко чужденци са били помилвани от вицепрезидента Ангел Марин през 2008 и 2009 г., за какви престъпления са били осъдени лицата и дали помилването е пълно или частично.

Касационна жалба

Срещу решението на АССГ са подадени касационни жалби както от главния секретар, така и от жалбоподателя. Главният секретар продължава да твърди, че имената на членовете на комисията и на помилваните лица представляват защитени лични данни. Жалбоподателят излага аргументи, че следва да бъдат предоставени и имената на помилваните лица, като посочва, че узнаването на самоличността на помилвания, както и за какво престъпление е бил осъден и на какво наказание, е от значение за съставяне на мнение за дейността на вицепрезидента като орган, осъществяващ властта по помилване.

Развитие пред II инстанция

Престои разглеждане на делото от ВАС в открито съдебно заседание на 28 май 2012 г.

4. Крум Благоев срещу главния секретар на Президента

I инстанция - а.г. № 144/2011 г. на АССГ, II отделение, 30 състав

II инстанция - а.г. № 9761/2011 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 7 декември 2010 г. Крум Благоев подава заявление до Президента на РБ, с което иска да му бъдат предоставени списъци на лицата, поканени да присъстват на три официални приема - по случай Рождество Христово (декември 2009 г.), Националния празник на България (3 март 2010 г.) и Деня на българската просвета и култура и славянската писменост (24 май 2010 г.).

Отказ

С писмо от 17 декември 2010 г. главният секретар на Президента предоставя информация само за лицата, заемащи висши държавни длъжности, и отказва информация за останалите с мотив, че имената им са обект на закрила от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД).

Жалба

Частичният изричен отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че целта на ЗЗЛД е защитата на личната, а не на публичната сфера. Официалните приеми са публични събития и информация за присъствието на тях, както и на което и да било публично място, не може да се претендира като защитени лични данни.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 14 април 2011 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 2882 от 13 юни 2011 г. АССГ отменя отказа и връща преписката на главния секретар за ново произнасяне. В решението е посочено, че действително имената на лицата, които не заемат висши гържавни длъжности, са обект на закрила от ЗЗЛД. Въпреки това съдът приема, че приемите в Президентството са отразени във всички медии, поради което е налице максимална прозрачност и съответно е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на информацията.

Касационна жалба

Решението на АССГ е обжалвано от главния секретар пред ВАС. В касационната жалба е посочено, че имената на лицата, които са присъствали на приемите и не заемат висши гържавни длъжности, представляват защитени лични данни. Посочва се, че балансът на интереси и прилагането на принципа за предоставяне на информацията при наличие на надделяващ обществен интерес не са приложими, когато се търси информация, която представлява лични данни.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през януари 2012 г. и е обявено за решаване. Процесуалният представител на заявителя посочва, че решението на АССГ е правилно, тъй като няма основание исканата информация да се третира като защитени лични данни или да се счита за свързана с частния живот на лицата. Тя е свързана с публичния живот, касаещ публични фигури, както правилно е прието от АССГ.

Решение II инстанция

С Решение № 1405 от 27 януари 2012 г. ВАС отменя решението на АССГ и отхвърля жалбата на Крум Благов. В мотивите си магистратите посочват, че принципът за предоставяне на информация при наличие на надделяващ обществен интерес е неприложим, когато се иска информация, представляваща защитени лични данни. В тази връзка съдът прави разграничение между информация, която засяга интересите на трето лице и е необходимо съгласието му за предоставянето ѝ по ЗДОИ, и информация, която представлява лични данни по ЗЗЛД.

5. Константин Бобоцов срещу кмета на Община Пловдив

I инстанция - а.г. № 989/2011 г. на Административен съд - Пловдив

Заявление

На 15 февруари 2011 г. Константин Бобоцов подава заявление до Община Пловдив, с което иска да му бъде предоставен достъп до отчетен доклад за 2010 г. по Програмата за подобряване качеството на атмосферния въздух на територията на община Пловдив.

Отказ

Главният секретар на общината се произнася с решение за предоставяне на пълен достъп. След заплащане на определените в решението разходи в размер на 0,14 лв. вместо исканата информация на гражданина е предоставен отговор, в който се посочва, че предстои нейното изготвяне.

Жалба

Решението на главния секретар е обжалвано пред Административен съд - Пловдив. В жалбата е посочено, че решението е незаконосъобразно, тъй като исканата информация не е получена, а в същото време на заявителя е събрана такса за предоставяне на достъп.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в две открити съдебни заседания, като след второто на 15 септември 2011 г. е обявено за решаване. При второто разглеждане на делото жалбоподателят представя писмени бележки, в които посочва, че по делото е доказано, че към момента на подаване на заявлението исканата информация не е съществувала. Ето защо, вместо да издава решение за предоставяне на достъп, секретарят на общината е следвало да уведоми заявителя, че исканата информация не съществува.

Решение I инстанция

С Решение № 1500 от 3 октомври 2011 г. Административен съд - Пловдив, отменя решението на секретаря на общината и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдът посочва, че оспореното решение е незаконосъобразно, тъй като както към момента на подаване на заявлението, така и към момента на постановяване на оспореното решение исканата информация обективно не е съществувала, поради което не са били налице основания за издаване на решение за предоставяне на достъп. Вместо това е следвало да се приложи хипотезата на чл. 33, ал. 1 от ЗДОИ, като общината уведоми заявителя, че не разполага с исканата информация.

6. Ана Михова (в. „Класа“) срещу Министерството на правосъдието

I инстанция - а.г. № 6954/2010 г. на АССГ, I отделение, 16 състав

II инстанция - а.г. № 8102/2011 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

В началото на август 2010 г. Ана Михова подава заявление за достъп до Министерството на правосъдието (МП), с което иска да ѝ бъде предоставена информация, свързана с кандидатстването пред МП и одобряването от същото на юридически лица с нестопанска цел за финансиране от гържавния бюджет за 2010 г. Конкретно е поискана информация за одобрените и неodobрените неправителствени организации, за контрола, който осъществява МП върху спечелилите проекти, както и за членовете на комисията, която одобрява проектите на неправителствените организации.

Отказ

От министерството предоставят по-голяма част от исканата информация, но отказват информация за имената и длъжностите на членовете на комисията към МП, която оценява проектите на юридическите лица с нестопанска цел. Мотив: лични данни. Решението е подписано от старши експерт в министерството.

Жалба

Частичният отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че гържавната власт не се упражнява и не може да се упражнява анонимно. Назначаването на лица, които да оценяват проекти на юридически лица с нестопанска цел, от министъра на правосъдието е негово задължение, установено със закон. Изпълнението на това задължение не може да бъде лични данни.

Развитие пред I инстанция

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

Решение I инстанция

С Решение № 1902 от 21 април 2011 г. АССГ отменя отказа и задължава министерството да предостави исканата информация. В мотивите си съдът отбелязва, че тя не може да се определи като лични данни, тъй като оповестяването само на служебното качество на лицата (членове на комисията) не съдържа индивидуализиращи данни, насочени към личния живот. Посочено е още, че информацията не засяга третите лица и не е необходимо съгласието им за предоставянето ѝ.

Касационна жалба

Решението на АССГ е обжалвано от МП пред ВАС. В касационната си жалба от министерството продължават да настояват, че имената и длъжностите на членовете на комисията представляват техни защитени лични данни и предоставянето им би нарушило правото им на неприкосновеност на личния живот.

Развитие пред II инстанция

Предстои разглеждане на делото от ВАС в открито съдебно заседание на 17 октомври 2012 г.

7. Илия Вълков (Дарик радио) срещу Министерството на финансите

I инстанция - а.г. № 7543/2011 г. на АССГ, I отделение, 5 състав

Заявление

В началото на август 2011 г. Илия Вълков подава заявление до Министерството на финансите (МФ), с което иска достъп до съдържанието на декларациите, с които независимите народни представители са насочили полагащата им се гържавна субсидия по Закона за политическите партии към съответна, избрана от тях, политическа партия. Интересът на журналиста е продуциран от обстоятелството,

че няколко независими народни представители са декларирали принадлежност към политически сили, различни от тези, с които са избрани за депутати.

Отказ

С решение от 10 август 2011 г. МФ отказва да предостави исканата информация с мотив, че декларираната принадлежност на независимите депутати съдържа лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Решението е подписано от директора на Дирекция „Човешки ресурси“ в МФ.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че защитата на личните данни не може да намери приложение в случая, тъй като депутатите представляват „публични фигури“, поради което кръгът на защита на личната им сфера е значително по-тесен от този на частните лица. Посочено е още, че народните представители представляват лица, заемащи висша държавна длъжност, и са длъжни да търпят откритост дори по отношение на имуществото и доходите си, съответно и за средствата, които се разпределят към политическите партии.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 3 ноември 2011 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 534 от 24 ноември 2011 г. АССГ отменя отказа и връща преписката на МФ с указания за предоставяне на исканата информация. В мотивите си съгът отбелязва, че по делото са представени образци на въпросните декларации, от които е видно, че няма графи, съдържащи лични данни на съответния декларатор. Според съда членството в определена политическа партия не представлява лични данни, отделно от това народните представители сами представляват задължени субекти по ЗДОИ и не следва да им се иска съгласие за предоставяне на информацията.

8. Динка Христова (в. „Сега“) срещу Министерството на труда и социалната политика

I инстанция - а.г. № 6487/2011 г. на АССГ, II отделение, 28 състав

Заявление

На 16 юни 2011 г. Динка Христова подава заявление до Министерството на труда и социалната политика (МТСП), с което иска информация за допълнителните възнаграждения под формата на материално стимулиране или друг вид премии в системата на министерството. Конкретно иска да получи информация дали са изплащани подобни възнаграждения от началото на 2011 г., какъв е общият им размер, колко служители са получили премии и на какво основание.

Отказ

С писмо от 30 юни 2011 г. главният секретар на МТСП отказва информация с мотив, че същата съдържа лични данни и за предоставянето ѝ е необходимо съгласие на третите засегнати лица.

Жалба

Отказът е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че в случая не може да намери приложение защитата на личните данни, тъй като не се търси информация за получените суми от конкретни лица, а обобщена справка. Отбелязано е също, че дори да се искаше персонализирана информация, тя пак щеше да подлежи на предоставяне, тъй като става въпрос за суми, изплатени от държавния бюджет.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 16 ноември 2011 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 5317 от 23 ноември 2011 г. АССГ отменя отказа и връща преписката на МТСП със задължителни указания за предоставяне на достъп. В мотивите си съдът отбелязва, че заявителката иска да научи не колко е получил всеки служител в министерството, а дали са изплатени допълнителни възнаграждения и на какъв принцип. Това според АССГ е обществена информация, защото предоставянето ѝ ще позволи на Христова да си състави мнение как работи съответната администрация, по какъв начин и по какви критерии стимулира служителите си.

9. Маришка Хъртова срещу Министерството на правосъдието

I инстанция - а.г. № 7157/2010 г. на АССГ, I отделение, 2 състав

II инстанция - а.г. № 3992/2011 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

Със заявление за достъп Маришка Хъртова иска от Министерството на правосъдието да ѝ бъде предоставена информация къде е изпълнена на 17 януари 1989 г. смъртната присъда на сина ѝ. Със заявлението си Хъртова иска достъп и до затворническото досие на сина си.

Отказ

С решение от юли 2008 г. старши юриконсулт към дирекция в МП отказва информация, посочвайки, че тя не е обществена и засяга интересите на трети лица. Отбелязано е също, че съдържащите се в досиетата на затворниците данни не касаят само осъденото лице и нямат личен характер, използват се само от ограничен брой служители в рамките на служебните им задължения и не са предназначени за близките на осъдения.

Жалба

Отказът е обжалван пред АГГС. В жалбата е посочено, че отказът на практика е немотивиран, тъй като в него са изложени редица аргументи, които си противо-

речат взаимно. Така например според отказа исканата информация не е обществена, но и няма характер на лични данни, а в същото време предоставянето ѝ ще доведе до разкриване на информация за трети засегнати лица, но изобщо не е ясно кои са те - дали служителите в затвора или други затворници.

Развитие пред I инстанция

Първоначално с решение от юни 2009 г. АССГ обявява отказа за нищожен, като приема, че старши юриконсултът от МП, който е подписал отказа, няма представителна власт да се произнася по заявления за достъп. С решение от юли 2010 г. ВАС отменя това решение и връща делото на АССГ за разглеждане от друг състав, тъй като установява, че отказът е подписан от лице, упълномощено от министъра на правосъдието, поради което същият не е нищожен. На 20 януари 2011 г. нов състав на АССГ разглежда делото в открито съдебно заседание и го обявява за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 356 от 26 януари 2011 г. АССГ отменя отказа и връща преписката на МП с указания за предоставяне на исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че отказът е незаконосъобразен, тъй като в него не са посочени третите лица, чиито интереси биха били засегнати от получаване на информацията. Посочено е още, че не са ангажирани доказателства, че е искано съгласието на тези трети лица, както и че те са отказали предоставяне на информацията. Съдът отбелязва, че дори при отказ на третите лица, той ще е преодолим по реда на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ - чрез предоставяне на частичен достъп. Отделно съдебният състав приема, че административният орган неправилно е приложил ЗДОИ, като е приел, че информацията не попада в определението на обществена информация, тъй като в затворническите досиета се прилагат документи, които изцяло се събират, създават и съхраняват във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и техните администрации.

Касационна жалба

Решението на АССГ е обжалвано от МП пред ВАС. В жалбата е посочено, че по делото е следвало да бъде конституирана като страна Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ (ГДИН), както и че е следвало да се изиска и приложи въпросното затворническо досие, за да се изясни правилно фактическата обстановка.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 1 февруари 2012 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция

С Решение № 2082 от 13 февруари 2012 г. ВАС намира касационната жалба на МП за неоснователна и оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че обстоятелството, че ГДИН е самостоятелно юридическо лице, не лишава министъра на правосъдието от компетентност да предоставя (респективно да отказва) информация, свързана с дейността на ГДИН,

тъй като ГДИН е администрация към МП. Посочено е още, че на пръв поглед данните от личното затворническо досие действително не са свързани с обществения живот в републиката, но косвено - от приложените в досието заповеди, първоначален и текущи доклади, психологически заключения, оценки на риска и други документи, изготвени по време и свързани с престоя на лицето в затвора до изпълнението на присъдата му - може да се направи извод и да се състави собствено мнение за дейността на задължените по закона субекти - служителите от ГДИН. Ето защо съдебният състав приема, че тази информация попада в приложното поле на ЗДОИ.

10. Валентин Ненков (в. „Виделина“ - Пазарджик) срещу кмета на Община Пазарджик

I инстанция - а.г. № 62/2011 г. на Административен съд - Пазарджик

II инстанция - а.г. № 4763/2011 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление

На 16 ноември 2010 г. главният редактор на в. „Виделина“ Валентин Ненков подава заявление до кмета на Пазарджик, с което иска достъп до сключените от общината договори с доставчици и изпълнители от края на 2007 г. до момента на подаване на заявлението. Исква и списък с контрагентите по тези договори, информация за стойността на сключените договори и информация за неизплатени суми по приключили договори. На 30 ноември 2011 г. кметът му изпраща уведомление, че следва да уточни предмета на исканата информация, като посочи конкретни договори, които го интересуват, а след това общината ще пристъпи към процедура по търсене на съгласието на контрагентите по договорите.

Уточнение

На 3 декември 2010 г. заявителят подава уточнение до Община Пазарджик, в което отбелязва, че желае да получи информация под формата на справка за всички договори, сключени с изпълнители на услуги или доставчици на стоки в периода от края на 2007 г. до края на 2010 г., като справката включва имената на страните по договорите и цената. Посочва също, че иска информация и за приключилите договори, по които общината още не е изплатила дължимите от нея суми. В уточнението си главният редактор обръща внимание на кмета, че няма как да направи повече конкретизация относно договорите, които го интересуват, от посочването на вида на договорите (за доставка на стоки или предоставяне на услуги) и периода, в който са сключени. Отделно в уточнението са изложени аргументи, че в случая не е необходимо съгласието на трети лица - контрагенти по договори, тъй като съгласно чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ не е необходимо съгласие на третото лице, когато е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на информацията, а съгласно § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ надделяващ обществен интерес е налице винаги когато информацията е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ.

Отказ

Кметът на общината не се произнася по подаденото заявление в 14-дневния срок по ЗДОИ.

Жалба

Мълчаливият отказ е обжалван пред Административен съд - Пазарджик.

Развитие пред I инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 17 февруари и е обявено за решаване.

Решение I инстанция

С Решение № 86 от 21 февруари 2011 г. Административен съд - Пазарджик, отменя мълчаливия отказ и връща преписката на кмета за изрично произнасяне. В решението е посочено, че единствената призната от закона възможност за процедуране на задължения субект при отправеното до него искане за достъп до обществена информация е да постанови изричен акт - решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп.

Касационна жалба

Решението на Административния съд е обжалвано от кмета на общината пред ВАС. В жалбата е посочено, че в периода, който интересува заявителя, са сключени хиляди договори, поради което заявителят е следвало да уточни конкретни договори, към които проявява интерес.

Развитие пред II инстанция

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 8 февруари 2012 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция

С Решение № 2077 от 10 февруари 2012 г. ВАС намира касационната жалба за неоснователна и оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си магистратите отбелязват, че в заявлението и в уточнението към него исканата информация е достатъчно ясно конкретизирана - брой сключени от общината договори за изпълнение и доставка за посочен период, списък с контрагентите по договорите и стойността им, както и неизплатени до момента на искането суми по тях. Очевидно е, отбелязва съдебният състав, че не се касае за интерес у заявителя към определени договори, както се стреми да внуши с писмата си кметът на общината, а общ такъв - за брой на договорите, контрагентите по тях, стойността им и останалите неизплатени суми.

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ 2011**

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@air-bg.org
www.air-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.

Програма Достъп до Информация е член на международната мрежа Застъпници за свобода на информацията (FOIA Net), на мрежата Инициатива за достъп (TAI), на Европейската служба за граждански инициативи (ECAS), Европейската мрежа за граждански свободи (ECLN) и Мрежата на изследователски центрове на демокрацията (NDRI).

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 приноса ѝ за повишаване на познанието и упражняването от гражданите на правото на достъп до информация от държавни органи.

През 2011г. ПДИ получи специалната награда за цялостен принос към защитата и утвърждаването на правата на човека в България „Човек на годината“, връчвана от Български хелзинкски комитет.

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