

СТАНОВИЩЕ

на

„Програма достъп до информация”

относно

дължимото съдържание на указания на Държавната комисия по сигурността на информацията за прилагането на уредбата на ЗЗКИ, свързана със защитата на информацията, класифицирана като „служебна тайна”

В съответствие с проведени срещи между представители на *Държавната комисия по сигурността на информацията /ДКСИ/* и *Програма Достъп до Информация /ПДИ/* относно прилагането на Закона за защита на класифицираната информация в частта му, свързана с уредбата на т.нар. „служебна тайна”, представяме на вниманието на ДКСИ следното предложение за структура на бъдещи указания по тези въпроси:

I. Международни стандарти

Уредбата на държавната и служебна тайна е подчинена на международните стандарти, свързани с достъпа до обществена информация и с правото да се получава и разпространява информация. Това е така, тъй като тези тайни се явяват ограничения на основното право на всеки да търси, получава и разпространява информация. Свободата на всеки да получава и разпространява информация е гарантирана с чл.10 от Европейската Конвенция за правата на човека /ЕКПЧ/¹ и съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/ включва и правото на достъп до информация, съхранявана от държавата. В този смисъл ограничаването на това право представлява информационен монопол на държавата, равнозначен на цензура, който подлежи на проверка за спазване на условията, предвидени в чл.10, ал.2 от ЕКПЧ /решения по делата *Tarsasag a szabadságjogokért c/y Унгария, Кенеди c/y Унгария/*.

Съгласно чл.10, ал.2 от ЕКПЧ всяко ограничение на правото свободно да се получава и разпространява информация подлежи на проверка, т.нар. „троен тест”, която обхваща следните въпроси:

1. Ограничението да е предвидено в закон. Съгласно практиката на ЕСПЧ законът трябва да е предвидим и съвместим с принципите на правото /решение по делото *Сънди Таймс c/y Великобритания/*
2. Ограничението да има за цел защитата на някое от правата и интересите, изброени в чл.10, ал.2 от ЕСПЧ.
3. Ограничението да е необходимо в демократичното общество, което според практиката на ЕСПЧ означава намесата в упражняването на правото да е пропорциона на целта да се защити съответният интерес /достатъчност и релевантност на намесата/, както и да е продиктувана от „належаща обществена необходимост”.

¹ Ратифицирана от Република България, обн.ДВ бр.80 от 02.10.1992 г., представляваща част от вътрешното законодателство съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията на Република България.

Цитираните принципи са прогласени и в приетата през 2008 г. Конвенция на Съвета на Европа за достъп до официални документи. Според чл.3, ал.1 от тази Конвенция ограниченията „*трябва да бъдат изброени точно в закон, да бъдат необходими в демократичното общество и да бъдат пропорционални на целта да защитят*“ изрично изброените интереси.² В ал.2 на цитирания чл.3 от Конвенцията е зададен важен стандарт относно всички ограничения на правото на достъп до информация, с който се детайлизира понятието „необходимост в демократичното общество“:

Достъп до информация, съдържаща се в официален документ, може да бъде отказан, ако нейното разкриване ще навреди или има вероятност да навреди на посочените в ал. 1 интереси, освен ако не съществува надделяващ обществен интерес от нейното разкриване.

Цитираната норма прогласява като стандарт, приложим към всички ограничения на правото на информация, проверките за:

- вреда от разкриването на информацията и съответно за
- надделяващ обществен интерес /в случаите, в които би произтекла вреда/.

Без да са юридически стандарти, документите и практиките на НАТО, свързани със защитата на информация, подлежаща на класифициране, също се придържат към правилото за задължителна оценка на вредата от разкриването на информацията.

II. Уредба в националното право

Националната уредба на държавната и служебна тайна в България съответства на посочените международни стандарти. Понятията са употребени в чл.41 от Конституцията на Република България като обозначения на допустими ограничения на правото на достъп до информация. В решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г. на Конституционния съд е прието:

Сред изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 [от Конституцията] основанията обозначеното със съображения за национална сигурност е в най-голяма степен нуждаещо се от законова регламентация, тъй като се отнася до информация, която поначало се подлага на класификация, така че е възможно нейното предварително определяне като "информационен масив", който включва конкретни факти и обстоятелства.

Същевременно в същото решение се приема, че:

Ограничаването на тези права [по чл.39 – 41 от КРБ] е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. Не се допуска ограничаването им със закон на други, извън посочените в Конституцията основания.

При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост на правото да се изразява мнение, на свободата на средствата за масова информация и на правото на информация, поради което ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.

² Текстът на конвенцията е достъпен на български език в интернет страницата на ПДИ на адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/conv_access_bg.pdf

Ограничителното прилагане на ограничението, свързано със защитата на т.нар. „служебна тайна“, е осигурено чрез формулировката на нормата на чл.26 от ЗЗКИ. Прилагането на цитирания троен тест, установен с чл.10 от ЕКПЧ и чл.3 от Конвенцията за достъп до официални документи, към чл.26 от ЗЗКИ, показва следните изводи:

1. Ограничението е предвидено в закон, при спазване на принципите на правото и предвидимост: определение на понятието „служебна тайна“ е дадено в чл.26, ал.1 от ЗЗКИ. Съгласно ал.2 от нормата служебна тайна може да бъде само информацията /категории/, определена със закон. Съгласно ал.3, изр.1 ръководителите на организационни единици следва да определят списъци на категориите информация, подлежащи на класифициране като служебна тайна за сферата на дейност на организационната единица. Съгласно ал.3, изр.2 списъкът следва да е обявен.

2. Ограничението преследва предвидени в закон цели: според чл.26, ал.1 от ЗЗКИ ограничението е допустимо за защитата на държавен или друг правнозащитен интерес. Този правнозащитен интерес може да е само измежду изброените в чл.41, ал.1, изр.2 от КРБ и по-конкретно - общественият ред, правата на другите. От тази формулировка следва, че правнозащитеният интерес трябва да бъде идентифициран за всеки конкретен случай, включително чрез издирване на относимата нормата от съответния специален закон.

3. Ограничението следва да е необходимо в демократичното общество. То може да бъде приложено само с цел да се предотврати разкриването на информацията да се отрази неблагоприятно на съответния правнозащитен интерес. Срокът на защитата на информация, класифицирана като „служебна тайна“, е шест месеца.

В съдебната практика са изведени изисквания към качеството на специалния закон, който обявява дадена информация за служебна тайна. Според Върховния административен съд не въвежда служебна тайна норма, която просто „забранява неразгласяване и непредоставяне на информация, станала им известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения“. Тя не представлява норма, по силата на която дадена информация представлява служебна тайна и достъпът до нея може да бъде ограничен /решение № 10539/2002 г. по а.д. № 5246/2002 г. на ВАС V о./.

III. Изисквания към списъците по чл.26, ал.3 от ЗЗКИ

Практиката показва сериозни различия в приложението на чл.26, ал.3 от ЗЗКИ. Ръководителите на различни организационни единици приемат списъци с различно съдържание дори в случаите, когато става въпрос за административни структури със сходни функции. В редица случаи не се сочат конкретни законови разпоредби, предвиждащи категории информация, подлежаща на класифициране като служебна тайна. Понякога в списъците по чл.26, ал.3 ЗЗКИ фигурират категории информация, подлежаща на защита с друго ограничение, напр. лични данни. В масовия случай списъците не са обявени дори в интернет страниците на институциите.

От изложените принципи на международното право и въведените с националното законодателство правила следват следните изисквания към списъците по чл.26, ал.3 от ЗЗКИ:

1. Списъците следва да бъдат обявени, т.е. публикувани, препоръчително в интернет страниците на институциите.
2. Списъците следва да съдържат конкретни категории информация, детайлизиращи предвидени със закон категории.
3. Списъците следва да съдържат изрично позоваване на относимата законова норма за всяка предвидена в тях категория информация.
4. Списъците или актовете, с които са приети, следва да съдържат пояснение кой или кои са правнозащитените интереси и по какъв начин разкриването на информацията би се отразило неблагоприятно на тяхната защита.

София, 3 ноември 2010 г.