



Изх. № 11/ 25.05.2023 г.

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯ ПО
ПРАВНИТЕ ВЪПРОСИ
Г-Н СТОЮ СТОЕВ

СТАНОВИЩЕ

на

ФОНДАЦИЯ “ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ“

ОТНОСНО

Общ законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс със сигнатура 49-353-03-5, внесен за обсъждане за второ гласуване от водещата

Комисия по правни въпроси в заседанието на 25 май 2023 г. от 14.15 ч.

В частта му относно изменение и допълнение на чл.198 от Наказателно-процесуалния кодекс

Уважаеми господин Стоев,
Уважаеми членове на Комисията,

В 49-то Народно събрание е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс /НПК/, чиято цел е въвеждане на необходимата реформа на наказателния процес в съответствие с международните стандарти и препоръки, с което наказателният процес да стане по-ефективен.

1. По отношение на правния режим на уреждане на т.нар. „следствена тайна“, регламентирана в чл.198 от НПК, е идентифицирана необходимост от изменения и допълнения. В т.7 от мотивите към ЗИД на НПК изрично е мотивирана необходимост от законодателна промяна, така че да се въведат „ясни гаранции, че материалите при досъдебното производство ще бъдат разгласявани при пълно съобразяване на презумпцията за невинност, както и възможност за оповестяване на тази информация, когато е налице надделяващ обществен интерес с цел гарантиране на законосъобразното прилагане на тази процедура“.

2. „Програма достъп до информация“ /ПДИ/ е неправителствена организация, която подпомага упражняването на конституционно гарантираното право на гражданите на достъп до обществена информация. В рамките на последните 26 години сме представили повече от 80 становища по законодателството, свързано с правото на достъп до обществена информация и неговите ограничения, предоставили сме над 7 000 консултации и сме подкрепили над 700 съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/, издали сме 22 доклада за годишното състояние на достъпа до информация, създали сме с наши партньори Международния ден на правото да знам /28 септември/, признат от ЮНЕСКО през 2015 и от ООН през 2019 г. под названието Международен ден за всеобщ достъп до информация /28 септември/.



I. *Относно необходимостта от реформиране на правния режим на т.нар. „следствена тайна“*

3. В дейността си от последните 6-7 години ПДИ е констатирала необходимост от промени, които да доведат до подобряване на достъпа до обществена информация в сферата на досъдебните производства. В това отношение следва да се подчертае, че през последните години „следствената тайна“ се сочи в решенията за отказ да бъде предоставен достъп до обществена информация по смисъла на чл.38 от ЗДОИ в случаи, които е налице очевиден обществен интерес. Установява се в практиката, че и съдържанието на констатации от доклади от проверки на Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/ се отказва под претекста „следствена тайна“. Това се отнася до резултати от проверки, които вече са придобили публичност, но след образуване на досъдебно производство всякаква информация относно констатациите от тях се превръща в тайна.

4. Нещо повече, със съдействието на различни органи на прокуратурата в последно време се отказва достъп до информация от най-висок обществен интерес, като в някои случаи досъдебни производства се образуват дори след като е обжалван по съдебен ред даден отказ за предоставяне на обществена информация. Като пример за съвсем скорошни подобни действия може да се посочат случаите на искане на гражданско сдружение БОЕЦ за достъп до информация, свързана с преговорите между БУЛГАРГАЗ ЕАД и ГАЗПРОМ, при което в хода на висящо съдебно производство по оспорване на законността на отказа на БУЛГАРГАЗ Софийската градска прокуратура образува досъдебно производство и забрани разгласяване на информацията. В друг подобен случай, при който бе поискан достъп до доклад на АДФИ, с който са установени общо 13 индикатора за нередности, сред които 5 индикатора за измама при обществената поръчка за ремонт на джамията в гр. Разград, отново с постановление на Окръжна прокуратура – Разград бе образувано досъдебно производство в хода на висящото съдебно производство по обжалване на отказа на областния управител на Област Разград да предостави достъп до доклада.

5. Преди години основанието „следствена тайна“, регламентирано в чл.198 от НПК и използвано на основание чл.37, ал.1, т.1 от ЗДОИ за отказване на достъп до обществена информация, се превърна в сериозен проблем пред изискуемата прозрачност и откритост на публичните институции, и в средство за прикриване на евентуални нередности и корупция. Следва да се посочи, че дори постановлението за прекратяване на досъдебното производство по случая на съдиите Янева и Чаналова се оказа „следствена тайна“, поради което журналист от в. „Капитал“ не успя да получи достъп до информация дори след водено в Административен съд – София град съдебно дело срещу отказа.

Всички посочени случаи и практика са изведени в анализите на ПДИ.

6. Предвид изложеното се доказва необходимостта от законодателни промени в института на т.нар. „следствена тайна“, с оглед гарантиране на прозрачност и отчетност на прокуратурата и органите на изпълнителната власт като АДФИ, както и на тяхната почтеност и превенцията на корупция и корупционни практики.

Това е на фона на засилващия се обществен интерес от информация, свързана с работата на прокуратурата и другите органи на досъдебното производство по наказателни дела, свързан и с темата за реформа.

7. От друга страна се наблюдават случаи, в които по инициатива на прокуратурата се изнасят активно в публичното пространство материали от досъдебното производство, в това число лични данни на физически лица и данни от кореспонденция, в нарушение на чл.32 и чл.34 от Конституцията, презумпцията за невинност, гарантираната от Конституцията и международното право, на Общия регламент за защита наличните данни и др.



II. Правна рамка относно достъпа до информация, свързана с наказателни производства, и неговите ограничения

8. Правото на всеки на достъп до обществена информация е гарантирано в чл.41, ал.1 от Конституцията на Република България, като съгласно тълкуването, прието в РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г. то създава насрещно задължение за органите на държавната власт да предоставят достъп до информацията, която съхраняват. Информацията, която се събира и съхранява във връзка с досъдебни производства, попада в този обхват. Това е така и според чл.10 от Европейската конвенция за правата на човека. Според Решение на Европейския съд по правата на човека, Голяма камера, от 8 ноември 2016 по делото Magyar Helsinki Bizottság срещу Унгария (жалба № 18030/11), следва да бъде осигурен достъп до всяка информация, която е свързана с обществения дебат. Това се отнася до всяка подобна информация, независимо от това, кои органи на държавната власт я съхраняват.

9. За достъпа до информация, свързана с разследвания, се отнася и правната рамка на законодателството на Европейския съюз. Правото на всеки да получава информация и правото на достъп до официални документи е признато и гарантирано с Хартата на основните права на ЕС, чл.11 и чл.42. Основните стандарти за подход между зачитането на свободата на информацията и правото на достъп до информация, от една страна, и ограниченията им, от друга, се извеждат от съдържанието на Регламент (ЕО) № 1049/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, чл.4.

10. Детайлна регламентация на баланса между правото на достъп до информация и конкуриращите се права и законни интереси е дадена в Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа (Конвенция 205).

11. Детайлна регламентация на правото на достъп до обществена информация, в това число съхранявана от органите на съдебната власт, се съдържа в Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/. В него е уреден и балансът между правото и неговите ограничения в различните случаи на наличие на различни конкуриращи права и законни интереси.

12. Подходът при извършването на баланс в случаите на конфликт между правото на достъп до обществена информация и защитата на личните данни е даден с РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г., РКС № 4 от 26 март 2012 г. по к.д. № 14/2011 г., РКС № 8 от 16 ноември 2019 г. по к.д. № 4/2019 г., както и в съдебната практика по приложението на ЗДОИ, отразена в поредица решения на Върховния административен съд.

III. Относно предложените със ЗИД на НПК текстове за изменение и допълнение на чл.198 от НПК

13. С предложените изменения и допълнения (формулирани в законопроект за ЗИД на НПК със сигнатура 49-302-01-20), се предлага допълване на чл.198 от НПК с нови алинеи 3 - 5. Подходът да бъде детайлизирана уредбата следва да бъде оценен положително.

14. Предложено е допълнение на чл.198 от НПК с нова алинея трета, която да предвижда право на достъп на лица, различни от участниците в досъдебното производство, до постановленията за отказ да бъде образувано наказателно производство и постановленията за спиране и прекратяване на досъдебното производство. Така предвиденият достъп несъмнено ще повиши прозрачността и отчетността на органите на



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

досъдебното производство, като същевременно ще бъде постигнат изискуемия баланс между конкуриращите се права и законни интереси, тъй като няма да бъде възможно да бъде компрометиран процесът на събиране и проверка на доказателства, което е и съдържанието на защитата на следствената тайна. Така едновременно ще се постигне отчетност и прозрачност, и ще се запази ефективността на действията по наказателното преследване на този етап. Случаите на ограничения на правото на достъп са изчерпателно и детайлно, като е запазено съответствието с правния режим на основния закон, уреждащ материята – Закона за достъп до обществена информация. Осъществена е хармонизация с чл.7, чл.31, чл.37, както и с § 1, т.5 и 6 от ДР на ЗДОИ, в която са дадени хипотезите на надделяващ обществен интерес.

15. С предложената нова алинея трета от чл.198 от НПК носителите на правото на достъп до информация са сведени до представители на средствата за масова информация и юридическите лица с нестопанска цел осъществяващи дейност в обществена полза. Предприетият подход е ограничителен. Съгласно чл.41, ал.1 от Конституцията и чл.4 от ЗДОИ право на достъп до обществена информация има всеки. Следва да се прецени дали и доколко е необходимо да бъде ограничаван достъпът до обществена информация на лица, които не попадат или би било преценено, че не попадат в обхвата на понятията „средство за масова информация“ и „юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност в обществена полза“. Достатъчно е да се припомни, че в България липсва правен режим на формална регистрация на печатни издания и онлайн медии, а в редица случаи отделни журналисти на свободна практика и други активни участници в обществения живот и дебат биха попаднали извън очертанятия кръг лица.

16. В предложението за нова алинея четвърта в чл.198 от НПК е предвидено, че искането за достъп до информация се отправя писмено и наблюдаващият прокурор се произнася в седмодневен срок. Така предложеният подход показва няколко проблема:

16.1. На първо място, реквизитите на писменото искане /заявление/ не са уредени, докато такава уредба е налице в чл.24 – 25 от ЗДОИ.

16.2. На следващо място, не е предвидено произнасянето по искането за достъп да става с мотивирано решение/ постановление. Това е в нарушение на Конституцията и международните стандарти и затруднява съдебния контрол върху отказите. За сравнение, според чл.38 от ЗДОИ органът е длъжен в решението за отказ да посочи фактическото и правно основание за отказа. Това създава висок праг на отговорност и възможност за ефективен и прецизен съдебен контрол.

16.3. Предвидена е компетентност на районния съд /наказателния съд / да се произнася по законосъобразността на отказа. От една страна, искането за достъп не е част от досъдебното производство и не е необходимо по него да се произнася наказателният съд. От друга страна, административните съдилища са развили в продължение на многогодишно правораздаване съдебна практика по приложението на ЗДОИ. От трета страна, правният характер на производствата по контрол върху отказите да бъде предоставян достъп до обществена информация е несъмнено административен. На следващо място, предложеното законодателно решение създава риск от създаване на противоречива и разнопосочна съдебна практика на наказателните и административните съдилища по сходни въпроси. Също така, наказателните съдилища ще бъдат подложени на допълнителна натовареност да решават спорове, по които нямат подготвеност и които ще им отнемат време и ресурс да извършват обичайната си правораздавателна дейност. Следва да се отчете, че производствата в тези случаи са предимно прекратени, спрени или на етап на отказ, тоест обичайно не са висящи пред наказателния съд.

16.4. Предвижда се произнасяне на съда в закрито заседание. В тези случаи участието на страните по производството по достъп до документа е силно ограничено, в сравнение със съдебните производства по ЗДОИ, които се провеждат в открито заседание, но



същевременно са доста бързи в сравнение със сроковете, в които се развиват другите административни съдебни производства.

IV. Предложение

С оглед изложеното даваме следното предложение:

Смятаме, че е по-удачно да се предвиди изрично препращане към ЗДОИ. Следва да се отбележи, че подобно законодателно решение е обосновано като подход и с оглед уредбата в други сходни случаи на законодателна уредба, например чл.12, ал.2 от АПК. Предлагаме следната редакция на чл.198, ал.4 от НПК:

„Искането по ал.3 се отправя писмено до наблюдаващия прокурор, който го разглежда по реда на ЗДОИ. Решенията за предоставяне или за отказ на достъп до информация се обжалват по реда на ЗДОИ.“

Смятаме, че при подобна редакция препращането ще се отнася за цялата процедура по разглеждане на исканията и обжалването на отказите.

С уважение:

/ адв. Александър Кашъмов, изпълнителен директор на ПДИ /