

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ
2007

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2008

Този доклад се издава в рамките на проект „Увеличаване прозрачността и отчетността на управлението чрез електронен достъп до информация“, осъществяван от Програма Достъп до Информация, финансиран от Доверителния фонд за демократично управление на ПРООН.

Публикуваните констатации, изводи и препоръки са на Програма Достъп до Информация и не ангажират по никакъв начин Програмата на ООН за развитие.



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Състоянието на достъпа до информация в България през 2007 Доклад

©Програма Достъп до Информация, 2008

©Авторски колектив:

Александър Кашъмов
д-р Гергана Жулева
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Николай Маревков
Фани Давидова

Обща редакция: д-р Гергана Жулева

Коректор: Катерина Коцева

©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 1313-065X

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2007

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМИ В ОБЛАСТТА НА СВОБОДАТА НА ИНФОРМАЦИЯ И ПРЕПОРЪКИ ЗА РЕШАВАНЕТО ИМ	7
ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИЗМЕНЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ.....	9
Въведение	9
Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация	10
Законодателство относно публичните регистри	12
Достъп до обществена информация по силата на специални закони	13
Законодателство, свързано с ограниченията на правото на достъп до обществена информация	15
АКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ	17
Методологията	17
Резултати от проучването	19
СЛУЧАИ	34
Увод. Обща характеристика	34
Конкретни случаи, които представят определена група от проблеми при получаване на информация	37
Практики по предоставяне на информация	39
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация	43
СЪДЕБНИ ДЕЛА	45
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Съдебни дела - анотации	49

УВОД

„...Добрите административни практики не са достатъчни за стабилност. Смяната на политическото ръководство често води до промяна на добри практики, а понякога и до тяхното премахване.

Това от своя страна поставя въпросите за стартиране на работа по промени в Закона за достъп до обществена информация. Очевидно е необходимо да си припомним принципите, залегнали в основата на това законодателство. Принципи, които трябва да станат част от политиката и да не бъдат поставяни непрекъснато под заплаха.

Тези принципи са свързани с основите на демократичното общество.“

*„Състоянието на достъпа до информация в България 2005“
изд. ПДИ, София 2006 г.*

Програма Достъп до Информация (ПДИ) представя своя годишен доклад *Състоянието на достъпа до информация в България 2007*.

Както е известно, съгласно Българския закон за достъп до обществена информация, приет през 2000 година, статистическите данни за направените заявления в органите на изпълнителната власт през годините се публикуват в годишния доклад на министъра на държавната администрация и административната реформа. От 2001 година насам, в специален раздел на този доклад, могат да бъдат намерени все по-подробни данни за постъпилите заявления, причините за отказ, картината по администрации и т.н.

Една друга оценка на прилагането на Закона за достъп до обществена информация, от неговото приемане до днес, прави Програма Достъп до Информация в своите годишни доклади. Тази оценка на законодателството, практиките и историята на съдебните дела е от гледна точка на другия участник в процеса - гледната точка на търсещите достъп до обществена информация.

Тези два доклада обикновено очертават пълната картина на случващото се в областта на достъпа до информация в страната.

През 2007 година правната помощ и анализът на законодателството като постоянни дейности на екипа на *Програма Достъп до Информация* бяха силно повлияни от застъпническата дейност и кампаниите за свобода на информацията в няколко направления:

- дискусии с държавни служители, отговарящи за достъпа до информация в своите институции за подобряване на онлайн публикуването на обществена информация;
- кръгли маси в страната с представители на неправителствени организации по проблеми, свързани с достъпа до информация и пътищата за тяхното разрешаване;
- кампания против негативните промени в Закона за достъп до обществена информация и други законодателни промени;
- меморандум, приет на национална кръгла маса „Застъпничество за свободен достъп до информация“.

Докладът за състоянието на достъпа до информация отразява тези обсъждания и кампании в пълна степен. Както винаги досега, той започва с препоръки към законодатели-

те и изпълнителната власт. Анализът следва традиционната структура на предишните доклади.

В първата част на доклада се прави анализ на законодателните изменения, свързани с достъпа до обществена информация. Отбелязват се някои позитивни промени в законодателството, свързано с публичните регистри от голям обществен интерес. Промените в Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности, например, създадоха условия за достъп на всеки до регистъра на имуществените декларации на публичните личности. Измененията в Закона за търговския регистър също осигуряват максимална публичност на вписаните обстоятелства.

Като позитивно развитие отбелязваме и измененията и допълненията в Закона за нормативните актове относно задължението за публикуване онлайн на проектите за нормативни актове и мотивите към тези проекти. Смятаме, че трябва да се създават условия за изпълнението на Закона за достъп до документите на бившите служби за сигурност, като отбелязваме позитивните развития в това отношение.

Едновременно с това оценяваме като изключително сериозен симптом опитът да се влоши законодателството за достъп до информация. Случилото се през 2007 година показва, че културата на секретността може отново да стане преобладаваща в нашето общество. Очевидно, принципите за открито и отчетно управление трябва да бъдат доведени до практическо равнище, за да не останат просто декларации. За изграждането на културата на прозрачността очевидно приоритетите не могат да бъдат опазване на тайните.

Вторият проблем, с който се занимава докладът, е схемата на активно публикуване от страна на институциите на изпълнителната власт, във връзка с постоянно декларираните стратегии и програми за електронно правителство. Тези стратегии и програми би трябвало да отчитат съществуващите законови задължения на институциите. В началото на 2008 година екип на ПДИ за трети път направи проучване на Интернет страниците на институциите на изпълнителната власт, от гледна точка на Закона за достъп до обществена информация. Сравнение на резултатите от 2008, 2007 и 2006 година са представени във втората част на доклада.

В третата част от доклада се прави анализ на случаите, постъпващи в ПДИ за правен анализ и коментар от граждани, партньорски неправителствени организации (НПО), журналисти и представители на бизнеса. Мълчаливите и немотивирани откази за достъп до информация продължават да са най-често срещаните типове откази, а сред мотивите за отказ най-много са тези, които се позовават на засегнатите интереси на трети лица.

В четвъртата част са представени съдебните дела, водени през годината, и е направено кратко описание на характерните черти на съдебната практика през 2007 г.

Ние продължаваме да се надяваме, че нашите препоръки ще бъдат взети предвид и ще спомогнат за подобряване на състоянието на достъпа до информация в България.

*Д-р Гургана Жулева,
изпълнителен директор на ПДИ
април 2008 г.*

КОНСТАТИРАНИ ПРОБЛЕМИ В ОБЛАСТТА НА СВОБОДАТА НА ИНФОРМАЦИЯ И ПРЕПОРЪКИ ЗА РЕШАВАНЕТО ИМ

ПРОБЛЕМИ:

- Неизпълнение на задълженията на публичните институции за публикуване на обществена информация.
- Липса или лоша уредба на процедурата по търсене и предоставяне на информация по електронен път.
- Разширително тълкуване на ограниченията на правото на информация.
- Широко прилагане на ограничението на правото на информация, свързано със защитата на търговската тайна или въобще интересите на трето лице.
- Липса на система за постоянни обучения за държавните служители по практиката на прилагане на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).
- Непостоянна и непредвидимо променлива административна и съдебна практика по ЗДОИ.
- Липса на ефективен контрол по прилагането на ЗДОИ.

Изброените проблеми допринасят за поддържането на една атмосфера на непрозрачност и неотчетност на публичната администрация пред гражданството.

I. Препоръки по отношение на законодателството:

Промени в Закона за държавния служител:

- Да се въведе задължение за държавния служител да изпълнява задълженията си в интерес на обществото и при спазване на принципите на откритост, отговорност, отчетност и предвидимост на дейността на администрацията.

Промени в Закона за достъп до обществена информация, свързани с предоставянето на информация:

- Да се детайлизират категориите информация, по чл. 14, 15 и 16 от ЗДОИ, подлежащи на публикуване.
- Да се въведе задължение за публикуване на детайлизираните категории информация и в Интернет страниците на съответните институции.
- Да се уреди процедурата за подаване на заявления за достъп и предоставяне на информация по електронен път.

Промени в Закона за достъп до обществена информация, свързани с ограничаването на правото на информация:

- Да се въведе преценка за надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията, въпреки наличието на основание за ограничение (чрез изменения в чл. 7, чл. 17, чл. 31, и чл. 37 от ЗДОИ).

Промени в Закона за достъп до обществена информация, свързани с подобряване на контрола по изпълнението му:

- Въвеждане на административен контрол върху решенията по ЗДОИ.
- Разширяване на отговорността на министъра на държавната администрация и административната реформа по изпълнението на закона или

- Създаване на независима институция (комисия), отговорна за разглеждането на жалби и консултиране на публичната администрация, с цел по-добро прилагане и обучения по ЗДОИ.

II. Препоръки по отношение на прилагането на законодателството

Промени, свързани с активното публикуване на обществена информация:

- Всяка институция да публикува онлайн всички нормативни актове (закони, правилници, наредби, инструкции, постановления), свързани с нейната дейност.
- Всяка институция да публикува онлайн подзаконови актове, правилници, указания, вътрешни правила, свързани с прилагането на ЗДОИ в съответната институция.
- Всяка институция да публикува онлайн, по-важните индивидуални актове, свързани с нейната дейност, напр. заповеди, планове, проекти, които съответните институции създават, прилагат или контролират.
- Всяка институция да публикува онлайн актуална информация за поддържащите от нея публични регистри и бази данни.
- Всяка институция да публикува онлайн актуалния си бюджет и отчет по неговото изпълнение.
- Всяка институция да публикува на Интернет страницата си документи и информация, предоставяна от нея по искания за достъп до обществена информация.
- Всяка институция да публикува на Интернет страницата си всички договори, които изцяло или частично се изпълняват със средства от бюджета или със средства от европейските фондове.
- Всяка институция да публикува на Интернет страницата си всички документи, свързани с оценката и класирането на проектите, финансирани от фондовете на ЕС.
- Да се осигури прозрачност на съставите на комисиите, които вземат решения по проектите, финансирани от фондовете на ЕС, след приключване на процедурата.
- Да се публикуват в Интернет страницата на съответната институция наложените санкции на служители, неизпълняващи задълженията си по ЗДОИ.

Промени, свързани с предоставянето на достъп до обществена информация:

- Да се въведе възможност за електронно подаване на заявление и електронно проследяване пътя на заявлението в институциите.
- Да се възобновят задължителните обучения на служителите от администрацията, свързани с правото на достъп до информация.
- Да се прилагат санкциите за служителите, които не изпълняват задълженията си, предвидени в ЗДОИ.
- Да се изпълни задължението за осигуряване на подходящи форми за достъп до информация за хора с увреждания (чл. 26, ал. 4 от ЗДОИ).

ЗАКОНОДАТЕЛНИ ИЗМЕНЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2007 г.

Въведение

През изминалата 2007 година бяха приети или приведени в изпълнение редица норми, които имат значение за правото на достъп до обществена информация. Част от тях имаха за цел осигуряването на прозрачност в аспекта почтеност на висшите длъжностни лица (Закон за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности) или гарантирането на лесен достъп до публични регистри (Закон за търговския регистър). Значението на свободния достъп до обществена информация за откритото управление, добрата администрация и информирания избор на гражданите обаче, все още не е ясно осъзнато, ако се следват свидетелствата от законодателния процес. Все още инициативите за законодателни промени не се основават на оценката на приложението на законодателството и възникналите в практиката проблеми. По тази причина и задълженията, произтичащи от Общностното законодателство, не се схващат и съответно се изпълняват формалистично, без отчитане на съществуващата ситуация.

Основен проблем, който продължава да стои през всички изминали години, е липсата на цялостно схващане на значението на прозрачността и достъпа до обществена информация за публичните институции. В едно демократично общество публичната администрация има за свои основни задължения прозрачността и отчетността за действията си. Така например, в Закона за администрацията от самото начало (1998 г.) е записан принципът на откритост на администрацията, а с измененията от 2006 г. принципите са разширени до „откритост и достъпност“, „отговорност и отчетност“, „предвидимост“ - всички, свързани неизменно с въпросите по предоставянето на обществена информация.

Същевременно обаче, не са предприети необходимите законодателни мерки, за да се създаде съответната култура на откритост. За тази цел е необходимо посочените принципи да са реализирани в конкретни задължения за държавния служител. В Раздел III на Закона за държавния служител, където са описани основните му задължения, липсва посочване на изискване за откритост, отчетност, предвидимост. Същевременно обаче, му е вменено задължението „да защитава класифицираната информация, представляваща държавна или служебна тайна“ (чл. 25, ал. 1).

Изводът е, че това, което съществува на по-общото ниво на публичната администрация като принцип, не е отразено на по-конкретното, но особено значително ниво - държавен служител. И обратно - опазването на тайната, което не е прогласено за принцип на публичната администрация (тъй като то и не е такъв), е регламентирано като общо задължение за всички държавни служители. И то при положение, че откритостта и отчетността се отнасят в действителност до всички, а опазването на тайната е задължение единствено на точно определени служители, получили съответното разрешение.

Управленското и законодателно мислене, отразени в така описания парадокс, свидетелстват за нежелание или неспособност за преминаването от култура на секрет-

ност към култура на откритост. През изминалия период от края на 90-те години до днес, така сложилният се проблем не получи необходимото разрешение.

Симтоматичната липса на посоченото разбиране води до липса на необходимите съпротивителни сили срещу неуместни предложения за законодателни изменения. Това води до непредвидимост на законодателния процес в областта на достъпа до информация и рискове от влошаване на уредбата - които бяха реализирани именно през 2007 г.

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация от 2007 г.

Предложените изменения

Честото подчертаване, че българското законодателство за достъп до обществена информация не е обект на целенасочени промени, не е валидно за изминалата 2007 г. Законодателната инициатива обаче, не бе с положителен знак. Изменения, и то сериозни, на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), бяха предприети по почин на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения, макар и официално внесени в парламента от трима народни представители. Начинанието бе под знака на въвеждането на европейска директива в българското законодателство - Директива 2003/98/ЕС за повторното използване на информация от обществеността.

Самият процес на изготвяне и внасяне на текстове в този основен закон, основан на чл. 41 от Конституцията, бе непрозрачен. Получена чрез ЗДОИ от в. „Капитал“ информация разкри, че текстът на промените е изработен за 15 дни, непосредствено преди внасянето му. Обсъждане със заинтересованата общественост не бе проведено, в нарушение на разпоредбата на чл. 2а от Закона за нормативните актове, действащ по това време (сега отменена). За сметка на това, законопроектът бе придвижен подозрително бързо през парламентарните комисии. Промените предвиждаха:

- въвеждане на нова глава, уреждаща достъпа до информация от обществеността;
- дефиниция на понятието „информация от обществеността“, което я определя като идентична с *обществена информация*;¹
- право на достъп до тази информация само на заинтересованите;
- право на отговор на заявление в срок от 20 работни дни (сравнени с 14-те календарни дни за обществеността информация);
- заплащане на разходите за достъп (сравнено с покриването единствено на материалните разходи досега) по цени, които превишават разходите по предоставянето.

¹ Сrv. чл. 2, ал. 3 от вече приетия Закон за изменение и допълнение на ЗДОИ: „Информация от обществеността е всяка информация, обективизирана върху хартиен, електронен или друг носител, включително съхранена като звукозапис или видеозапис, и събрана или създадена от организация от обществеността“.

За сравнение, според приетия още през 2000 г. ЗДОИ, достъпът до обществена информация е право на всеки, без да доказва конкретен интерес, удовлетворява се не по-късно от 14 календарни дни от регистрирането на заявлението и е безплатен. Плащат се само материалните разходи по предоставяне на информация по Заповед № 10 на министъра на финансите от 2001 г.

Обществена кампания против внесения законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация и резултати от нея

Проблематичните текстове бяха изменени към по-добро след широката обществена кампания, оглавена от *Програма Достъп до Информация*, която включваше представянето на становища в парламентарните комисии и кръгла маса с участие в съответните дебати, подписка, подкрепена от над 1100 души, активна подкрепа от неправителствени и международни организации, широко медийно отразяване.

В резултат на обществената кампания, представители на *Програма Достъп до Информация* бяха поканени да участват в обсъждането на текстовете на законопроекта във водещата комисия преди второ четене. Последица от вслушването в представените критични бележки бе:

- запазване на заглавието „Закон за достъп до обществена информация“;
- премахването на термина „заинтересованите“ от текстовете;
- уеднаквяване на сроковете и разходите за предоставяне на информация „от общественния сектор“ с тези за предоставяне на „обществена информация“;
- смекчаване, макар и не пълно премахване, на свободата на преценка на администрацията дали да предостави достъп до част от документ, съдържащ „информация от общественния сектор“ (чл. 41а, ал. 2).

Процесът на допълването на ЗДОИ даде повод да бъдат предложени и приети, вече между първо и второ четене при разглеждането на същия законопроект, някои от давна дискутирани и доказани като необходимост изменения. Беше създаден:

- по-ефективен механизъм за налагане на административни санкции за нарушения на закона,

и бе създадено

- задължение за държавните органи и тези на местно самоуправление да определят в шестмесечен срок длъжностни лица, които отговарят пряко за предоставянето на обществена информация, както и да обособят подходящи места за четене на документи.

Създадени с измененията в ЗДОИ проблеми

Въпреки външно заявения стремеж за въвеждане на Директива 2003/98/ЕО, някои от допълненията към ЗДОИ не представляват мерки за прилагането ѝ, а напротив - водят до нарушаването ѝ. Така например, „публичноправна организация“ е определена като юридическо лице, създадено за задоволяване на обществени интереси, което **не осъществява** търговска или производствена дейност. Изискването на Директивата, за чието транспониране уж се започна изменянето на ЗДОИ, е за опре-

деляне на „публичноправна организация да се използва дефиницията, отнасяща се до обществените поръчки“. Според нея, такава организация е всяка организация, **независимо** дали осъществява или не търговска или производствена дейност. И така, неусетно, търговските дружества с държавен капитал, които отдавна са в центъра на обществения интерес и се нуждаят от прозрачност, остават извън приложното поле на закона.

Същевременно Народното събрание не прие предложението на депутатите Мартин Димитров и Иван Сотиров администрациите да бъдат задължени за активно публикуване на определена обществена информация в Интернет.

Необходими изменения в ЗДОИ

Прилагането на Закона за достъп до обществена информация и административната, и съдебната практика по него потвърждават вече констатираните в предходните доклади на *Програма Достъп до Информация* проблеми. Нужно е да бъде създадена по-детайлна уредба относно:

- задълженията за активно публикуване на информация от публичните институции;
- електронния достъп до обществена информация;
- прецизирането на ограниченията на правото на достъп до информация, особено свързаните със защитата на търговската тайна и личните данни на лица, заемащи публични длъжности или извършващи публични дейности. Виж например: http://www.aip-bg.org/pdf/stanovishte_trade_secret_200308.pdf

Законодателство относно публичните регистри

Онлайн достъп до публични регистри

През изминалата година бе осъществен напредък в създаването на достъпни онлайн регистри. Това стана чрез приложението на два закона - Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, и Закон за търговския регистър. От една страна, така се създават предпоставки за развиването на публичните регистри чрез осигуряване на лесен онлайн достъп. От друга страна, осигурява се лесен достъп до два значими за обществото информационни масива. Тази публичност съдържа потенциал за превенция на корупцията и измамите. Същевременно се създават практически нагласи за публичност и отчетност на лицата, заемащи висши държавни длъжности, и търговците. По този начин се прилага на практика правилото за надделяващия обществен интерес от разкриването на определени категории информация, независимо от волята на засегнатите лица.

Закон за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности

Законът бе изменен през 2006 г., като достъп до данните от публичния регистър бе предвидено да се осигурява чрез Интернет страницата на Сметната палата. Изменението влезе в сила на 01.01.2007 г. и бе осъществено на практика през юли 2007 г., когато подадените от висшите държавни служители декларации станаха общодос-

тъпни в Интернет. В това отношение напредъкът е сериозен. Същевременно не може да бъде одобрена практиката при непроменено имуществено състояние да се публикува само простото уведомление, но не и предходната подадена декларация (предвид забраната на § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на закона да се оповестяват „лични или други данни, които конкретизират имуществото и доходите“ на лицата, без тяхното съгласие). Още повече, че тези данни вече бяха ежегодно оповестявани от медиите години наред при подаването на декларациите. Неясен остава практическият критерий за липса на промяна в имущественото състояние. Очевидно е, че на практика това е доста трудна за реализиране възможност.

Закон за търговския регистър

Законът бе приет през 2006 г. и неколккратно изменен през 2007 г. В настоящата му редакция се предвижда максимална публичност на вписаните обстоятелства, която възниква с момента на вписването. Законът е в синхрон с приложимите директиви в тази област. Този резултат бе постигнат, като първоначалният некачествен в отделни части текст на законопроекта от месец януари 2006 г. претърпя положителни изменения в посоката, начертана и в представеното критично становище на ПДИ. В изпълнение на законовите разпоредби, от началото на 2008 г. регистърът е достъпен онлайн. Съгласно чл. 11 от закона, всеки има свободен достъп до регистъра и документите, въз основа на които са извършени вписванията, заличаванията и обявяванията. Тези документи вече са общодостъпни в Интернет. Около това възникнаха някои практически въпроси, като например, следва ли да бъде общодостъпна в регистъра сканираната лична карта на управителя на дружествата. Причината е, че в нея се съдържат повече данни, отколкото е необходимо, с оглед вписването (като например адрес на регистрация), поради което възниква въпросът за съобразност със Закона за защита на личните данни. Същевременно, несъмнено трябва да се отчете, че публичният регистър е сериозна крачка напред и ще допринесе за подобър достъп до обществена информация, по-сигурен стопански оборот и по-ефективна превенция на измамите и други подобни престъпления. Подобряването на състоянието на публичните регистри и публикуването им в Интернет от страна на задължените за това структури на изпълнителната власт е сред приоритетите, начертани от *Програма Достъп до Информация* от години.

Достъп до обществена информация по силата на специални закони

Оповестяване на информация от висок обществен интерес

През годината бе изменен Законът за нормативните актове (ЗНА), като се въведе задължение за публикуване на проектите за такива актове онлайн. Създаде се и положителна практика по прилагането на приетия в края на 2006 г. Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия (Закон за достъп до документите на бившите служби за сигурност). Ключово значение за прилагането му и публикуването на информация имаше създадената със закона Комисия. Въпреки трудностите и пречките, тя демонстрира енергичност и воля за максимално предоставяне на обществена информация.

Двата посочени закона са пример за създаването на нарочно задължение за публикуване, респ. оповестяване на категории информация от висок обществен интерес в специални закони. В случая със ЗНА тя е от значение за широкото обществено обсъждане на проекти за нормативни актове, с цел по-доброто им качество. В случая със Закона за достъп до документите на бившите служби за сигурност се оповестява информация от значение за информирания избор на лица, заемащи изборни длъжности. Предоставя се и възможност за създаване на по-широка представа за причините и двигателите на процесите в обществото ни от последните десетилетия и ролята на определени публични фигури в тях, както и право на хората на достъп до събирани за тях данни от бившите служби за сигурност.

И в двата случая процесите трябва да продължат. Създаденото със ЗНА задължение трябва да бъде изпълнявано от органите на власт, а за изпълнението на Закона за достъп до документите на бившите служби за сигурност трябва да бъдат създадени необходимите условия.

Закон за нормативните актове

Положително следва да се оцени изменението и допълнението на ЗНА, с което се въвежда задължение за публикуване на проектите за такива актове. Изцяло е изменена Глава трета от закона и е вменено на всяка институция, отговорна за съставянето на даден проект за нормативен акт, задължението да го публикува в Интернет страницата си, преди внасянето му за издаването или приемането му от компетентната институция. На заинтересованите се предоставят най-малко 14 дни за предложения и становища по проекта.

Задължението за публикуване обхваща освен текста на проекта за нормативен акт, още и мотивите, съответно - доклада към него. Според измененията, в мотивите/доклада следва да се съдържат:

- причините, които налагат приемането на акта;
- целите, които се поставят;
- финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
- очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
- анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

На фона на цялостния напредък при уреждането на тази материя, негативна оценка заслужава регламентацията на времето за обществено обсъждане на проекти. От един месец (съгласно отменения чл. 2а от ЗНА), срокът за становища и предложения бе намален на 14 дни в новоприетите текстове на ЗНА. В едно демократично общество е необходимо да има достатъчно време, за да се вземат предвид становищата на заинтересованите, и то по реален начин.

Закон за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия

Прилагането на закона, приет през декември 2006 г., започна през 2007 г. Беше избрана предвидената от разпоредбите му Комисия. Направиха се проучвания за принадлежност на категории публични фигури към бившите служби за сигурност. Това е извършено и във връзка с местните избори. В края на годината, на Комисията бе предоставена и сграда. Остава основното - фактическото предаване на архивите от страна на службите за сигурност, в които се намират понастоящем. Срокът за предаването изтече през август 2007 г., но тогава Комисията се помещаваше в една стая в сградата на Народното събрание, предоставена от председателя на Парламентарната комисия по вътрешна сигурност и обществен ред. През годината бяха подадени и няколко заявления за достъп до документите - от засегнати хора, изследователи, журналисти. В някои от случаите това стана със съдействието на екипа на ПДИ, чието упорито настояване още през 2006 г. допринесе за признаването в закона на право на достъп на всеки до документите, с цел изследвания и публицистика. При необходимото съдействие от страна на задължените институции в бъдеще (най-вече на притежаващите документи от архива на бившите служби за сигурност), може да се очаква търсенето на този вид информация от важно значение за обществото и отделните личности да бъде удовлетворено.

Законодателство, свързано с ограниченията на правото на достъп до обществена информация

Намаляване обема на държавната и служебната тайна

През годината бе осъществено изменение в Закона за защита на класифицираната информация, което доведе до значително намаляване на срока за защита на информацията, класифицирана като служебна тайна. Изменението е положително, от гледна точка на по-широката прозрачност на публичните институции, някои от които все още продължават да злоупотребяват с ограничението. През 2007 г. бе приет и изцяло нов Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС). Макар и да не влияе пряко върху правната рамка относно достъпа до обществена информация, законът би могъл да се окаже от значение за нея. През последните години службите за сигурност се проявиха като неотчетни институции, които отказват информация от висок обществен интерес. Заедно с новоприетия Закон за достъп до документите на бившите служби за сигурност, ЗДАНС създава потенциал за промяна в тази негативна практика, подкрепяща „културата на секретност“.

Закон за защита на класифицираната информация

През годината бяха извършени няколко не особено значителни изменения в Закона за защита на класифицираната информация. Важният момент е приемането на нов, по-кратък срок за защита на класифицираната като служебна тайна информация. От 2 години, този срок бе намален на 6 месеца. Промененият режим съответства в максимална степен на принципа на оценка на вредата при определянето на дадена информация за класифицирана. Това също ще даде възможност да бъдат избегнати

в бъдеще някои злоупотреби с цитираното ограничение на правото на информация, които бяха наблюдавани през изминалите години.

Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“

Законът бе приет доста набързо и без особено обсъждане, в това число в рамките на изпълнителната власт, като инициатива на група народни представители. В това отношение може да се забележи подобие със случая с измененията на ЗДОИ. Това обстоятелство, както и някои разпоредби, дават импликация за несъвършенства, които вероятно ще бъдат попълно коригирани през 2008 г. Държавната агенция се явява приемник на Националната служба „Сигурност“ към МВР по отношение на контрола и някои функции по защитата на класифицираната информация. В закона се предвижда контрол върху институцията от страна на нарочна парламентарна комисия, както и редовен доклад за дейността ѝ. За да бъде осъществен и необходимият граждански контрол, е необходима по-голяма от тази на досегашните служби за сигурност прозрачност. Това е основното изискване, което обществото постави през изминалите години на прехода към този род служби и което до момента не е намерило отговор. Гражданите не са информирани за дейността на тези служби. Макар част от работата им да попада в ограниченията на правото на информация, свързани със защитата на националната сигурност и обществения ред, те не са изключени от приложното поле на ЗДОИ. Следователно гражданите имат право да си съставят мнение за дейността им, съгласно чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

През годините имаше конкретни случаи на отказ да бъдат предоставени от Националната разузнавателна служба (НРС) и от МВР (в чиято система беше Националната служба за сигурност - НСС) документи на бившата Държавна сигурност. Те се отнасяха именно до най-значимите случаи от времето преди 1989 г. - убийството на писателя Георги Марков в Лондон и атентата срещу папа Йоан Павел II. Класифициран като държавна тайна, се оказа и Докладът на НРС и НСС до Президента относно участието на български фирми в сделките с Ирак, в нарушение на наложеното от ООН петролно ембарго.

Законът за ДАНС предвижда механизми за отчетност и контрол (Глава девета), но сред тях не се наблюдава задължение за предоставяне на обществена информация. Практиката показва, че парламентарният контрол не е достатъчен в това отношение. Временната комисия по случая с участието в сделки с Ирак към предишното Народно събрание не оповести резултатите от дейността си. Ефективният граждански контрол върху дейността на службите за сигурност предполага публичност поне на основни параметри от нея, както и на резултатите от работата по случаи от висок обществен интерес.

АКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

За трета поредна година ПДИ провежда проучване на Интернет страниците на институциите на изпълнителната власт.

Целта на проучването, проведено от екип изследователи на ПДИ, беше да се оцени развитието на активното публикуване на Интернет страниците на задължителна за публикуване информация от институциите на изпълнителната власт в България. Първото проучване беше проведено през 2006 г. Резултатите от предишните проучвания и анализът им са публикувани в два поредни доклада „Състоянието на достъпа до информация в България“ - за 2006 и за 2007 година.² Тъй като правната уредба за активното публикуване онлайн не се промени през 2007 година, то резултатите от проучването показват не изпълнение на някакви задължения, а по-скоро рационален подход към съществуващите задължения за публикуване.

Методологията

Проучването се проведе в периода 18 февруари - 2 март 2008 г. Както и през миналата година, бяха изследвани 411 институции от Регистъра на административните структури и актовете на изпълнителната власт³, както следва:

Таблица 1. Проучвани институции

Общини	264
Министерства	17
Държавни агенции	10
Администрации на държавните комисии	4
Изпълнителни агенции	38
Административни структури, създадени със закон	50
Областни администрации	28
ОБЩО	411

Смятаме, че проучването е достатъчно представително, тъй като обхваща всички министерства, всички областни управи, всички общини и относително добре покрива и други административни структури. Пълен списък с институциите, чиито Интернет страници бяха търсени и прегледани, можете да откриете на страницата на *Програма Достъп до Информация* в Интернет. Там са публикувани и пълните резултати от проучването.⁴

Седем изследователи от екипа на *Програма Достъп до Информация* имаха за задача преди всичко да установят дали въпросните институции имат собствена официална Интернет страница. Такива страници бяха открити в 352 случая, което е с 8% повече, в сравнение с миналата година.

² http://www.aip-bg.org/annual_rep_bg.htm

³ <http://www1.government.bg/ras/>

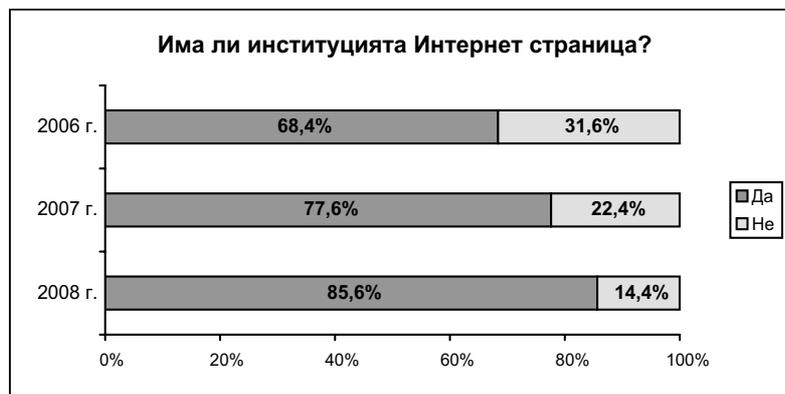
⁴ http://www.aip-bg.org/documents/monitoring_web_08.htm

Често информацията за дадена институция, намираща се в „чужда“ Интернет страница, може да бъде дори в географски очерк за града. За целите на настоящото изследване тези данни не се разглеждат като „страница в Интернет“, какъвто беше подходът и при предишните проучвания, поради няколко причини. Първо, самата институция не я представя като официална своя страница и съответно не носи отговорност за публикуваната там информация. Второ, публикуваните сведения по специфични теми в други Интернет страници имат обикновено своя цел и не представят систематично работата на институцията. Тези бази данни са полезни за потребителите на информация, но не заменят необходимостта от систематични и актуални данни, които всяка една администрация е длъжна да публикува за своята структура, функции, дейности и решения.

Таблица 2. Имат ли Интернет страница институциите?

Имат ли Интернет страница?		2006	2007	2008	Общо
Вид институция	Общини	157	186	218	264
	Министерства	16	17	17	17
	Държавни агенции	9	10	9	10
	Администрации на държавните комисии	4	4	4	4
	Изпълнителни агенции	31	33	34	38
	Административни структури, създадени със закон	38	42	42	50
	Областни администрации	26	27	28	28
ОБЩО		281	319	352	411

На Графика 1 може да бъде видно сравнението с 2006 и 2007 г.



След идентифицирането на официалната Интернет страница на институцията, изследователите ни трябваше да оценят страниците като отговорят на 46 въпроса, групирани в 3 теми:

- Как институцията е изпълнила задълженията си по Закона за достъп до обществена информация? (20 въпроса)

- Съществува ли специална секция за достъп до информация? (18 въпроса)
- Какви са публикациите в Интернет на основата на други задължения? (8 въпроса)

Важно за тълкуването на резултатите е и още едно обстоятелство.

През 2007 година екип на *Програма Достъп до Информация* пътува из страната за срещи със служители, отговарящи по Закона за достъп до обществена информация и/или поддържащи Интернет страниците на институциите от 24 областни града - <http://www.aip-bg.org/projects/undp/activities.htm>.

На работните срещи, в които участваха 103 служители от общини и областни управы, бяха обсъждани проблемите, свързани с активното публикуване на обществена информация онлайн и необходимите стъпки за тяхното разрешаване. Тези срещи може би са допринесли за позитивни развития през тази година, но е очевидно, че за да има реално подобряване на активното публикуване на обществена информация онлайн, описанието на задълженията и контрола за изпълнението трябва да бъде описан нормативно. Такива бяха предложенията и на участниците в работните срещи.

Резултати от проучването

Задължителна за публикуване информация

Както и при предишните проучвания, изследвахме до каква степен могат да бъдат намерени в Интернет задължителните за публикуване категории информация по чл. 15 на ЗДОИ.

„Чл. 15. (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.“

Още при първите проучвания на ПДИ, свързани с активното публикуване, и от проведените интервюта тогава (2001 и 2002 година), беше ясно, че, за да може да бъде оценявано изпълнението на задълженията, трябва да имаме по-ясни и детайлни списъци на задължителната за публикуване „официална обществена“ и „служебна обществена“ информация. Част от проблемите са свързани с твърде общите понятия на самия закон, които изискват тълкуване, а такова официално тълкуване няма. Изясняването на понятия като по-горе споменатите, а също така на „информационни масиви“ и „информационни ресурси“, все още не е направено и продължава да създава проблеми пред прилагането и изпълнението на задълженията.

Актуалност на информацията

Друга част от проблемите са свързани с пожелателни текстове от закона като „периодично публикуване на актуална информация“, без да се посочва в допълнителните разпоредби какво значи период: все пак период е и годината, и полугодieto, и тримесечието и месецът, и седмицата, и дори денят. Като пример за ясни разпоредби с посочване на периодичността на публикуване, може да бъде посочен Унгарският закон за електронния достъп до информация⁵. Освен това, очевидно е задължително да бъде посочено, че активното публикуване става включително и на Интернет страниците.⁶

Неяснотата на разпоредбите на чл. 15 от ЗДОИ относно задълженията на изпълнителите създава най-разнообразни практики и води понякога до пълно объркване на ползвателя на Интернет страницата на публичните институции.

Изводите, направени в миналогодишния ни доклад относно необходимостта от точно описание на това какво значи актуалност на отделните категории информация, са валидни до днес, тъй като не е настъпила промяна в нормативната уредба, а и особени промени в практиките.⁷

Други задължения за публикуване

Освен задължителната за публикуване информация по чл. 15, администрациите са задължени да публикуват и списък на категориите информация, класифицирани от ръководителя на институцията като служебна тайна. Това задължение следва от ал. 3 на чл. 26 на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), където е употребен изразът „обявяване“ на този списък и се препраща към Правилника за прилагане на ЗЗКИ. С чл. 21, алинея 5 от Правилника, списъкът е обявен изрично за публичен.

Ние смятаме, че най-лесният начин да се направи публичен списъкът на категориите информация, класифицирана като служебна тайна, е той да бъде публикуван в Интернет страницата на институцията, след приемането му, разбира се, по съответ-

⁵ Доклад за състоянието на достъпа до информация в България 2006, ПДИ, 2007 г., стр. 31.

⁶ Бележката реферира към последното обсъждане през 2007 г. на промените в Закона за достъп до обществена информация в пленарна зала, където беше изказано опасението, че Интернет става монополна медия, ако се запише в закона такова задължение за активно публикуване.

⁷ Пак там, стр. 31-32.

ния ред. Такова обявяване или публикуване би показало и разбирането от страна на ръководителите на административни структури, че има съществена връзка между двата закона и упражняването на правата по ЗДОИ е свързано с изпълнение на задълженията по ЗЗКИ и неговия Правилник.

В графиката по-долу могат да се видят резултатите по години:

Графика 2. Публикуван ли е списък на служебната тайна?



Това е една странна упоритост в неизпълнение на законово задължение, което ни навежда на въпроса дали не съществуват специални и необявени препоръки да не се изготвя и публикува този списък. А може би това е резултат от пълната неяснота на това какво е служебна тайна.

Друг важен показател за демократичното развитие на нашето общество е възможността на заинтересованите и гражданите да участват в обсъждането на проекти за нормативни актове.

Отново напомняме, че най-лесният и евтин начин за това проектите да бъдат публикувани е в Интернет. Тук резултатите са също тревожни, тъй като показват, че при липса на политическа воля за откритост и участие на обществеността в управлението, положението се влошава. Като символ на ставащото беше скандалът с тайно внесения и непубликуван проектозакон за изменение и допълнение на Закона за достъп до информация (ЗДОИ).⁸ Едва след публичната кампания, водена от ПДИ, управляващите започнаха „ритуални танци“⁹, наподобяващи обществено обсъждане. Дори след като беше обявена кръгла маса в Комисията по транспорт и съобщения към Народното събрание, проектозаконът не беше публикуван никъде.

⁸ Вж. също стр. 10-12 по-горе. История и подробности за кампанията против внесения проектозакон може да прочетете на страницата на ПДИ в Интернет www.aip-bg.org.

⁹ Имаме предвид организираната за един ден деведесетминутна „дискусия“ по внесения законопроект.

Ето какво показват резултатите по години.

Графика 3. Има ли в уеб страницата секция „проекти“ с проекти за нормативни актове?



Други едни твърде общо формулирани задължения за публикуване и съобщаване на обществена информация са тези от чл. 14, който гласи:

Задължения за предоставяне на обществена информация

Чл. 14. (1) Органите информират за своята дейност чрез публикуване или съобщаване в друга форма.

(2) Органите са длъжни да съобщават информация, събрана или станала им известна при осъществяване на тяхната дейност, когато тази информация:

1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
2. опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
3. представлява или би представлявала обществен интерес;
4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

В нашето проучване ние се опитахме да проследим, първо, дали се публикува онлайн информация, която следва да бъде предоставена по т. 4 от ал. 2 на чл. 14, т.е информация, за чието публикуване органите имат задължение по други закони, и, второ, да видим какво е отношението към информацията, която представлява или би представлявала обществен интерес (чл. 14, ал. 1, т. 3). Без да се впускаме в теоретични разсъждения за това какво е обществен интерес, ние избрахме прост индикатор: Каква информация се търси най-често от институциите? Тези данни са от доклада на министъра на държавната администрация и административната реформа за състоянието на администрацията 2006 г.¹⁰

¹⁰ Докладите на министъра на администрацията и административната реформа за съжаление не могат да бъдат намерени на Интернет страницата на Министерство на държавната администрация и административната реформа, макар че задължения за публикуване на този доклад министърът има както и по Закона за администрацията, така и по ЗДОИ. Цитатът е от доклада, но от нашия собствен архив.

Най-често търсена от гражданите информация е:

Първо, „през отчетната година са направени 10,751 заявления за **достъп до официална информация** и 8,480 - за служебна информация.

Най-много заявления са постъпили за достъп до официална информация в централната администрация - 7,535.“¹¹

Второ, и още - най-често, според същия доклад, заявителите търсят информация, свързана с **„упражняване на права и законни интереси“, „информация относно контролната дейност на администрацията“, „искания относно отчетността на институцията“, „изразходване на публични средства“, „процеса на вземане на решения“, „проекти за нормативни актове“.**¹²

Нека да си припомним дефиницията на „официална обществена информация“, според Закона за достъп до обществена информация:

Чл. 10. Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия.

И да си припомним, че достъпът до официална обществена информация, трябва да се осигури чрез обнародване (чл. 12, ЗДОИ).

Що се отнася до най-често търсената от заявителите информация, то очевидно тя е информация от голям обществен интерес, т.е. би могла да се разглежда от институциите като информация, която те трябва да публикуват.

Какви са резултатите по отношение на тази информация, а именно: отчети за работа на институцията, договори на институцията, според които ще се изразходват публични средства, бюджетът и неговото изпълнение, описание на услугите и др.?

Графика 4. Публикувани ли са на Интернет страницата отчети за работата?



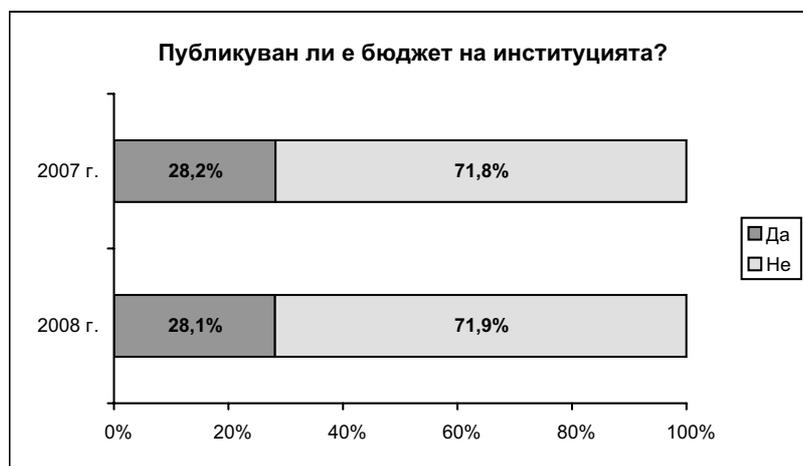
¹¹ Доклад за състоянието на администрацията 2006 г., стр. 148.

¹² Пак там, стр. 154.

Графика 5. Публикувани ли са на Интернет страницата договори на институцията?



Графика 6. Публикуван ли е бюджетът на институцията на Интернет страницата?

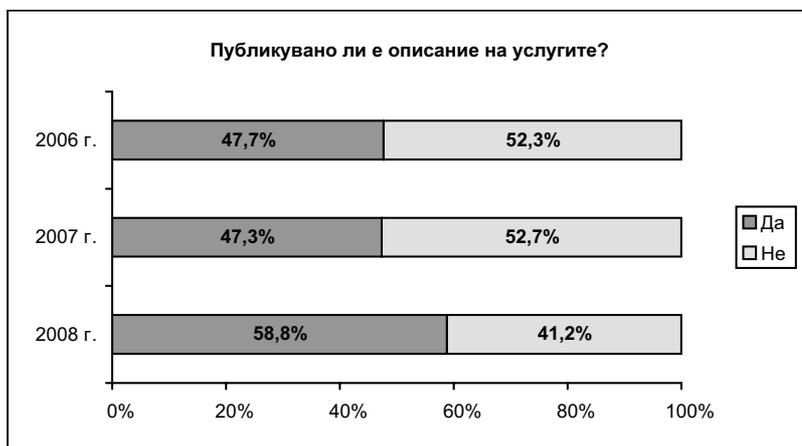


Графика 7. Публикуван ли е отчетът по изпълнението на бюджета на Интернет страницата на институцията?



Значително по-висок процент институции публикуват две категории информация. Първата е списък на услугите, които предоставя институцията. Изработването на тези списъци беше добре подкрепено през годините финансово по различни проекти, а също така администрациите бяха нормативно задължени да го правят.¹³

Графика 8. Публикувани ли са списъци на услугите в Интернет страницата на институцията?



А втора е категорията стратегии за развитие (планове, програми и др.). Тя също се радва на сравнително добро изпълнение. Това вероятно е така, тъй като обикновено публикуването на стратегиите и оперативните планове в страницата на институцията, не е обвързано със задължение да се публикуват отчети за изпълнението им (виж Графика 4).

Графика 9. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие на Интернет страницата на институцията?



¹³ Наредба за общите правила за организацията на административното обслужване, приета с ПМС № 246, от 13.09.2006 г., обн., „Държавен вестник“, бр. 78, от 26.09.2006 г.

Един показател за смяната на нагласите на българската администрация към прозрачността и преодоляване на културата на секретността, както отбелязахме и в предишния доклад, е нейното отношение към миналото и ясно заявеното скъсване с културата на секретността. След 2002 година се създаде регламент за преглед на всички стари засекретени документи. Ръководителите на административните структури имаха възможност да обявят в страниците си в Интернет списъците на разсекретените документи¹⁴, тъй като очевидно тази дейност се извършва в нашите публични институции. Както може да се види от графиката по-долу, политическите ръководства на българските институции са твърдо решени да не публикуват такива списъци.

Графика 10. Публикувани ли са на Интернет страницата списъци с разсекретени документи?



Секция за достъп до информация

За да се изпълни целта на Закона за достъп до обществена информация, а именно, да се улесни максимално гражданина, когато иска да си състави мнение за работата на публичните институции, най-лесният начин е да се обособи в Интернет страницата секция „Достъп до информация“.

Макар в закона такава едно задължение да не е записано, някои от задължителните за публикуване категории информация, свързани със Закона за достъп до обществена информация, биха намерили своето естествено място в една такава секция. Подобно решение би могло значително да улесни работата на служителите и достъпа на гражданите до информация в институцията. Още по-добре би било, ако в нея намери място и друга най-често търсена от гражданите информация. 22 институции повече, в сравнение с миналата година, са обособили секции за достъп до информация. Ако миналата година такива секции съществуваха в 36 институции, сега те са 58.

¹⁴ Задължението за преразглеждане беше въведено с §9 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗКИ.

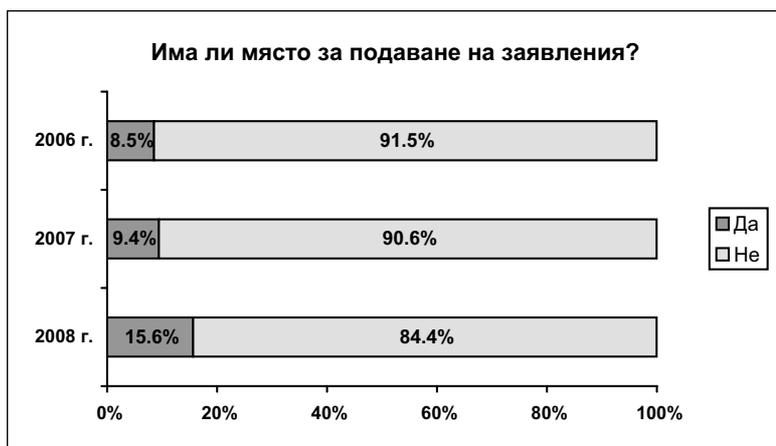
Графика 11. Съществува ли секция за достъп до информация в Интернет страницата на институцията?



Нека се спрем на резултатите, свързани със задължителните за публикуване категории информация, които биха могли да бъдат обособени в тази специална секция. Според Закона за достъп до обществена информация, задължените субекти би трябвало да обявят мястото (предполага се, че това място вече е определено), където да се подават заявленията, възможните форми за предоставяне на информация, разходите и начините на заплащане.¹⁵

В своето проучване ние се опитахме да установим съществува ли подобно място в Интернет или поне информация, която би улеснила заявителя. Т.е., интересуваше ни, ако заявителят не може да подаде заявление по електронен път, то поне би трябвало да е посочено физическото място, където може да се подаде заявление за достъп, телефон за връзка, името на служителите, към които заявителят може да се обърне, адресът и работното време. По-долу могат да се видят резултатите по тези показатели, отново в сравнителен план:

Графика 12. Посочено ли е мястото за подаване на заявленията в Интернет страницата на институцията?



¹⁵ Виж чл. 21 и чл. 25, ал. 3, и др.

Особена тревога бъдат резултатите, свързани с възможността да се подаде заявление по електронен път.

Определянето на условията, по които става това, е задължение на ръководителите на административните структури по закон¹⁶. Буди недоумение упоритото неизпълнение на задълженията за приемане на заявления по електронен път и докладването, че това е направено. Според миналогодишния доклад на Министерство на държавната администрация и административната реформа „Състоянието на администрацията 2006“, „165 административни структури на държавната администрация приемат заявления за достъп до обществена информация по електронен път“¹⁷. Според нашето проучване, в хода на което бяха проверявани и възможностите да се направи това, институциите бяха само 20. Проучването тази година показва увеличение с 11, т.е. 31 институции приемат заявления по електронен път. Още по-тревожен е фактът, че много от институциите¹⁸ изискват електронен подпис при подаване на заявлението, което е грубо нарушение на правото на достъп до информация и на действащия Закон за достъп до обществена информация. Продължава обръкването на служителите, че заявлението за достъп до информация предполага като задължителен атрибут подпис на заявителя.

Графика 13. Приемат ли се заявления по електронен път?



¹⁶ Чл. 24, ал.2 от ЗДОИ гласи: „Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган“.

¹⁷ Доклад за състоянието на администрацията 2006, стр. 145.

¹⁸ Виж конкретни примери в трета част на настоящия доклад, стр. 41

Графика 14. Телефон за връзка със звеното за подаване на заявления по ЗДОИ.



Графика 15. Има ли посочено име на служител, към когото да се обърнете за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 16. Има ли посочен адрес за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 17. Има ли посочен e-mail адрес за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 18. Има ли посочено работно време на звеното, което приема заявления по ЗДОИ?



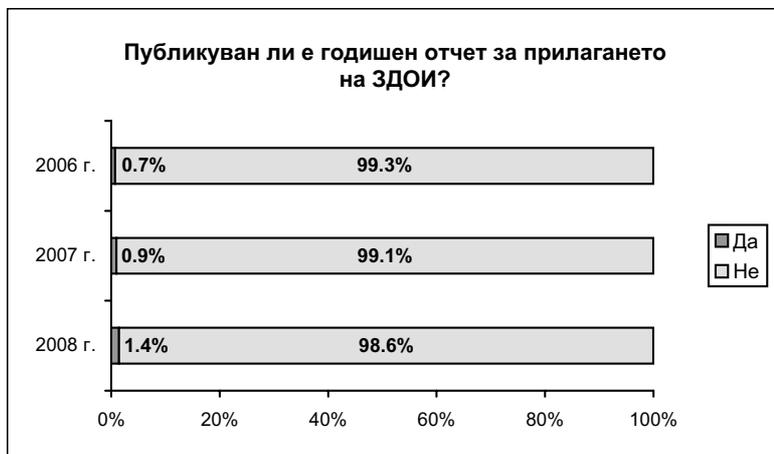
Друго едно задължение на ръководителите на административни структури е да изготвят годишни отчети за работата им по ЗДОИ. Освен това, заедно с министъра на държавната администрация, те трябва да осигурят тази информация за справка на гражданите, според текста на чл. 16, във връзка с чл. 15 от ЗДОИ.

Такова едно осигуряване, за да „е на разположение за справка“ на отчета за изпълнение на ЗДОИ, може да бъде направено също в секция „Достъп до информация“.

Според текста на закона от чл. 15, ал. 2, този отчет би трябвало да съдържа и данни за постъпилите заявления през годината, за отказите и причините за тези откази. Очевидно, че много административни структури подготвят тези отчети за годишните доклади на министъра на държавната администрация. Поне от три години насам изпращането им става по електронен път. Това от своя страна означава, че не е никакъв проблем тези отчети да бъдат публикувани в Интернет страниците.

Ето какви са резултатите по този показател обаче:

Графика 19. Публикуван ли е годишен отчет по прилагането на ЗДОИ в Интернет страницата на институцията?

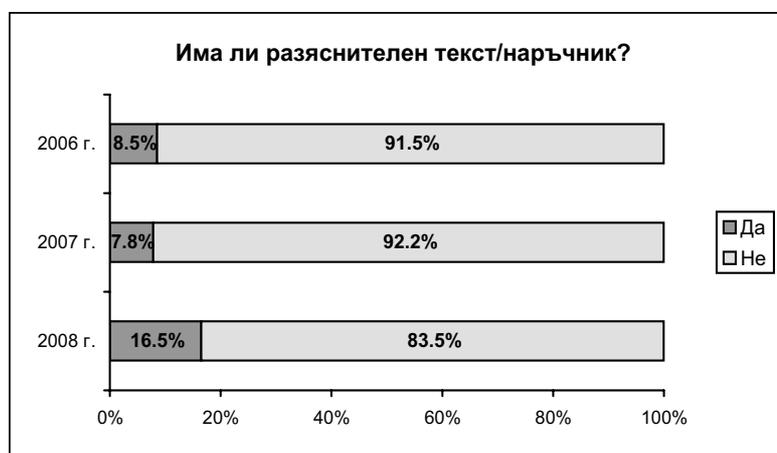


Както изглежда, безсмислено е да се показват резултатите по другите наблюдавани индикатори: публикуван ли е броят на заявленията, отказите и основанията за тях и т.н., след като само пет институции са публикували доклад за изпълнението на ЗДОИ и само в един данните са актуални.

Вече няколко години ние се обръщаме към ръководителите на институциите с препоръка да се публикува актуална информация относно подадените заявления, т.нар. годишни доклади по ЗДОИ. Отново напомняме, че най-лесният, най-ефективният и безпроблемен начин за това е на Интернет страниците на институцията.

Една друга част от секцията за достъп до информация е свързана с наличието на разяснителни материали и формуляри за упражняване на правото на информация. В много по-съвременни от българския закони за достъп до информация съществува специално задължение за институциите да подготвят разяснителен наръчник за търсещите информация. По този индикатор увеличението е малко по-голямо - от 25 на 58 институционални страници, в които може да бъде намерен разяснителен наръчник.

Графика 20. Има ли публикуван наръчник или разяснителен текст по ЗДОИ на Интернет страницата?



Институциите с разяснителен наръчник по Закона за достъп до обществена информация на своите Интернет страници са:

Министерства - 5

Министерството на отбраната, Министерство на околната среда и водите, Министерство на културата, Министерство на транспорта, Министерство на правосъдието

Държавни комисии - 1

Държавна комисия за енергийно и водно регулиране

Агенции - 10

Държавна агенция за закрила на детето, Държавна агенция за информационни технологии и съобщения, Държавна агенция за младежта и спорта, Агенция по енергийна ефективност, Изпълнителна агенция „Военни клубове и информация“, Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия, Изпълнителна агенция по околна среда, Агенция за държавна финансова инспекция, Агенция за финансово разузнаване

Басейнови дирекции - 4

Благоевград - Западнобеломорски район, Варна - Черноморски район, Плевен - Дунавски район, Пловдив - Източнобеломорски район

Областни администрации - 14

Велико Търново, Ямбол, Бургас, Габрово, Добрич, Кюстендил, Ловеч, Монтана, Пазарджик, Перник, Разград, Русе, Стара Загора, Шумен

Общини - 21

Бургас, Луковит, Марица, Русе, Сливен, Страджа, Тунджа, Велинград, Каварна, Костинброд, Летница, Ловеч, Пазарджик, Пещера, Пирдоп, Плевен, Раднево, Симеоновград, Столична община - София, Стражица, Тутракан

Други - 3

Главна дирекция „Гражданска въздухоплавателна администрация“, Национална служба по зърното и фуражите, Регионална инспекция по околна среда и водите - София

Друга, незадължителна за публикуване информация, е тази на формуляри на заявления, на решения и други, свързани със ЗДОИ, които се появяват в Интернет страниците на някои институции и тяхното увеличение, в сравнение с миналата година, е от 36 на 62 институции.

Графика 21. Има ли в страницата/секцията формуляр на заявление по ЗДОИ?



Прегледът на публикуваните формуляри на заявления за достъп до обществена информация обаче показва, че оценката за публикуваните в страниците на институциите формуляри не може да бъде еднозначно позитивна, поради няколко причини.

Първо, в някои от формулярите се появява изискването към заявителите да посочат мотиви за търсенето на информация. Това изискване е незаконно (в нарушение на чл. 25 от ЗДОИ) и формулярите очевидно са объркващи за заявителите. Тези формуляри трябва да бъдат преработени и да отговарят на законовите изисквания, а и на самия основен принцип на Закона за достъп до обществена информация - всеки има право на свободен достъп до информация от публичните институции, без да обяснява мотивите за своето искане.

Второ, в някои от формулярите се появява изискване за посочване на повече от законовите изисквания за идентификационни белези на заявителя - искане за ЕГН или актуално състояние на юридическите лица. Тези формуляри противоречат на изискванията на закона и също трябва да бъдат преработени.

ПДИ е публикувала примерна форма за заявление за достъп до информация в своите наръчници за граждани и администрация, при желание тя може да бъде ползвана.

Резултатите от проучването потвърждават изводите, направени още в миналогодишния доклад, че е назряла необходимостта от сериозен обществен дебат по промени в Закона за достъп до обществена информация, свързани с така нареченото активно публикуване на информация онлайн от задължените по закона субекти, а също така и уеднаквяване на практиките по електронния достъп до информация.

СЛУЧАИ

Увод. Обща характеристика

Вече единадесет години основно направление в работата на *Програма Достъп до Информация* е предоставянето на безплатна правна помощ на търсещите информация. Както всяка година, част от доклада ни е посветен на анализ и оценка на случаите, в които към нас за консултация са се обърнали граждани, журналисти и неправителствени организации, срещнали трудности при упражняване на правото си на информация.

Първото, което прави впечатление, ако сравним миналогодишните случаи, с тези от 2006 година, е намаляването на броя им, за сметка на характера на самите казуси. Наблюдаваме много по-голяма задълбоченост и систематичност при търсенето на информация. Често, по една тема, се подават няколко отделни и различни заявления, отправени до различни институции. Така търсещият информация сравнява различните отговори, анализира получената информация и по този начин получава в пълнота и различни детайли от картината на случая.

Като пример в тази посока, можем да посочим случая на неформалната *Експертна група за прозрачна и ефективна културна политика*, която се интересуваше от темата за цялостната политиката на държавата относно финансирането на читалищната дейност. Няколко различни заявления бяха отправени до Министерство на финансите и Министерство на културата, а получените документи показаха историята и мотивите на приемането на промени в Закона за държавния бюджет за 2007 година, свързани с финансирането на читалищата. Заявителите получиха информация относно това чие е било предложението за законовата промяна, какви са били мотивите за предлагане на разпоредбата, кога са били уведомени читалищата като заинтересовани страни и искано ли е тяхното становище по въпроса.

Друг извод, който правим за случаите през 2007 година, е продължаващата тенденция от 2006 г. граждани, журналисти и НПО да се обръщат за помощ към нас в един последващ етап на развитието на своя случай. Вече все по-малко са търсещите информация, които не знаят към коя институция следва да отправят питането си или как да формулират заявлението си. Търсещите все по-често се обръщат към ПДИ, когато искането за достъп е вече отправено до съответната компетентна институция и има проблем в по-нататъшното развитие на случая. Този факт очевидно показва повишено познаване на правото на достъп до информация, търсещите вече знаят към кого и с какво питане да се обърнат, а нуждата от правна помощ се явява само ако има проблем с получаването на самата информация или евентуално съдебно обжалване на отказ да се предостави информация.

Брой на постъпилите случаи

Общият брой на постъпилите и регистрираните през 2007 г. случаи, в които *Програма Достъп до Информация* е потърсена за оказване на правна помощ и съдействие, е 246. По всеки един от тях юридическият екип направи своя устен или писмен коментар и препоръка за това какво е нужно да се направи за разрешаване на възникналите затруднения при търсене на информация.

В зависимост от характера и правната си квалификация, постъпилите в ПДИ случаи бихме могли да обособим в три групи:

- случаи, свързани с различни затруднения или въпроси относно упражняване на правото на достъп до информация, регламентирано от Закона за достъп до обществена информация - 185 случая;
- случаи, свързани с нарушения на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация - 30 случая;
- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни на гражданите, регламентирано от Закона за защита на личните данни - 24 случая.

Статистиката на случаите от последните няколко години показва тенденция към намаляване на техния брой. Както посочихме и в миналогодишния доклад за състоянието на достъпа до информация, това се дължи на факта, че институциите, като цяло, вече познават своите задължения да предоставят информация и създават по-малко формални препятствия пред търсещите информация.

Същевременно обаче, характерът и качеството на постъпилите случаи показват, че нуждата от специализирана помощ и консултации в областта на достъпа до информация е сериозна. На практика *Програма Достъп до Информация* е единствената организация в страната, която вече 11 години предоставя безплатна правна помощ, с което подпомага гражданите в техните опити да търсят и получават информация.

От кого е търсена информацията по постъпилите случаи?

Данните за постъпилите 185 случая, свързани с упражняване на правото на достъп до информация, показват, че през 2007 г. най-често затруднения при търсене и предоставяне на информация е имало от страна на следните задължени по реда на ЗДОИ институции:

- от органите на изпълнителната власт - в общо 98 случая клиентите ни са се обръщали за различни консултации, по повод искане на информация от тези органи. Тук се включват както централните органи на изпълнителната власт - министерства, агенции, комисии, така и териториалните.
- от органите на местното самоуправление (кметове и общински съвети) - в 44 случая;
- от публичноправни субекти - в 10 случая;
- от органите на съдебната власт - в 8 случая;

- от физически и юридически лица, финансирани от бюджета - в 7 случая, и др.¹⁹

Какви са най-често посочваните причини да се откаже предоставяне на информация?

Общият брой на регистрираните в базата данни на ПДИ откази за предоставяне на информация през 2007 г. е 99. Броят на мълчаливите откази през годината е 23. На следващо място сред регистрираните откази, са немотивираните откази - 22.

Що се отнася до отказите по същество, тук най-много са тези, основани на защитата на третите лица. Така например, в 14 случая на отказ е налице конкретно позоваване на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - достъпът до поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. В 6 случая информация е отказана, на основание търговска тайна, а в 3 - отказващите информация са се позовали на лични данни.

Намаляват отказите на основание разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ²⁰, която касае две специфични ограничения на достъпа до служебна обществена информация. За миналата година имаме само два случая, в които информация е отказана на това основание. Защитата на служебна тайна също по-рядко се посочва като основание за отказ на информация - в 3 от регистрираните случаи.

Кого сме консултирали през годината?

И през 2007 година за консултации към *Програма Достъп до Информация* най-често са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации. В 78 случая помощта на правния ни екип са потърсили граждани, в 114 - журналистите, координатори на ПДИ в страната, в 22 случая - други журналисти от централни и местни медии, в 18 случая - консултации са предоставени на неправителствени организации. През годината консултации по правни въпроси, свързани с достъпа до информация, са потърсили също служители от администрацията, както и фирми.

¹⁹ Разминаването между данните в таблицата в приложението с посочените тук се дължи на разликата между общия брой постъпили случаи и броя на тези за достъп до информация.

²⁰ Разпоредбата предвижда, че достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя: 1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации) или 2. съдържа мнения и позиции, във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

Конкретни случаи, които представят определена група от проблеми при получаване на информация

Откази, основани на защита интересите на трети лица

През 2007 година защитата на интересите на трети лица продължи да е едно от най-често срещаните основания за отказ на информация. Обикновено зад тази доста обща формулировка се криеха лични данни или търговска тайна, а нерядко и простото позоваване на трети лица. Практиката на ПДИ показва, че най-често това основание за отказ се среща в случаите, в които се търси достъп до договор, сключен между държавни/общински или други публични институции, от една страна, и частни фирми, от друга. В такива случаи, почти винаги институцията, от която е поискано копие от договора, отказва, позовавайки се на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, а именно - достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация.

На практика обаче, това основание често е посочвано чисто формално, без да е спазена процедурата на ЗДОИ, свързана с искане съгласието на въпросното трето лице - страна по договора, т.е. напълно е възможно в голяма част от случаите третото лице да не знае, че именно неговото несъгласие е основание да се откаже достъп до информация. Като че ли, посочвайки подобно основание за отказ на информация, задължените институции обикновено се презастраховат, бранейки нечии интереси, без да отчитат реалната необходимост от запазване на исканата информация в тайна, съответно - от нейното предоставяне.

Така например, с простото посочване, че информацията засяга интересите на трети лица и липсва тяхното съгласие за предоставянето ѝ, беше мотивиран отказът на директора на Правителствена информационна служба, по повод искане на Павлина Трифонова - журналист от в. „24 часа“. Със същото беше поискана информация, свързана с извършения ремонт в кабинета на министър-председателя Сергей Станишев през 2007 г., и по-конкретно - цената на извършения ремонт, офертите на участниците в обществената поръчка, както и цената за всяка закупена във връзка с ремонта вещ. Същият мотив бе използван и от кмета на Шумен, за да откаже на гражданина Роско Симов информация, свързана с изпълнението на договорните отношения между общината и фирма „Агробизнес център“ в града.

Още веднъж разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 беше изтъкната като мотив за отказ, този път от страна на министъра на икономиката и енергетиката, в отговор на заявление на Петко Ковачев от неправителствената организация „Институт за зелена политика“. Със заявлението беше поискана информация относно документите, с които Министерството на икономиката и енергетиката е информирало Европейската комисия относно АЕЦ „Белене“, в изпълнение на задълженията по Договора за Евроатом. От отговора стана ясно, че исканите документи не могат да бъдат предоставени, тъй като съдържали конфиденциална търговска информация за третото лице - НЕК ЕАД, което, чрез изпълнителния си директор, е изразило изрично писмено несъгласие за предоставяне на достъп.

Достъп до информация от съдебната система

Отбелязваме нарастване на случаите на търсене на информация от съдебната система. Традиционно там се търси информация, обект на интерес основно за журналистите - например брой на заведени и приключили дела за определен период, копия от протоколи от съдебни заседания, копия от внесени обвинителни актове и т.н.

Като примери за търсене на информация от съдебната система, бихме искали да посочим и някои по-интересни и нетрадиционни казуси. Неправителствена организация разработва проучване на практиката на националните институции по Закона за защита от дискриминация. Във връзка с това, НПО-то търси информация от окръжен съд, като иска да му бъдат предоставени копия от решения и данни по дела за дискриминация, които са изпратени в други съдилища (нагоре или надолу по съответните съдебни инстанции), поради обжалване или други подобни причини.

В друг случай, гражданин води лично гражданско дело в Шуменски окръжен съд, където по време на съдебните заседания се правят звукозаписи. Това е направено на основание Заповед на председателя на Окръжен съд Шумен №110 от 2004 година. Според гражданина, в рамките на въпросното гражданско дело, по време на едно от заседанията, протоколистката пропуска да впише определени обстоятелства в протокола. Ето защо, гражданинът подаде заявление за достъп до обществена информация, с което поиска и получи копие от звукозаписа.

Достъп до информация за потребителите

През изминалата година отбелязваме увеличаване на случаите, в които към нас се обръщат граждани и журналисти със случаи на търсене на информация от търговци, предоставящи обществени услуги (енерго- и топлоснабдяване, водоснабдяване и пр.), а така също и от Комисията за защита на потребителите.

Чести са случаите, в които граждани търсят информация, свързана с качеството на предоставените обществени услуги, начина на формиране на цената на различните услуги, информация за размера на собствените си сметки и т.н. При невъзможност за получаване на информация от самите търговци, често гражданите се обръщат към Комисията за защита на потребителите.

Отделно от гореописаните случаи, дейността на самата Комисия също е обект на засилен обществен интерес. За съжаление обаче, невинаги лесно и бързо може да се получи информация оттам. Така например, журналист от град Перник търси информация от местната структура на Комисията по търговия и защита на потребителите. Оттам категорично отказват да предоставят каквато и да е информация, за всички въпроси го препращат към централното управление в София. Отказва се дори информация за това какъв е редът да се върнат некачествени стоки на търговците и как гражданите могат да сезират Комисията. На журналисти от гр. Добрич пък е отказана най-обикновена статистическа информация за това колко проверки е извършила регионалната дирекция на Комисията, кои са били най-честите сигнали от граждани и т.н.

Достъп до лични данни

През 2007 година екипът на ПДИ е консултирал 24 случая, отнасящи се до нарушаване правото на защита на лични данни. Какво е характерното за тях? Запазва се практиката, коментирана от нас в предишни години, администраторите на данни да събират много повече лични данни, отколкото е необходимо, за целите на извършваната от тях дейност. В много случаи напълно ненужно се изискват и задържат официални лични документи.

През 2007 година се запазват и случаите, по които в офиса на ПДИ постъпват въпроси за това, доколко е законно заснемането с видеокамери за наблюдение на публични места като улици, обществени сгради и т.н, без да има уведомителни табели за това.

Проблем продължава да бъде и публикуването на различни списъци, съдържащи лични данни. Така например, през месец март ни беше съобщено за практиката на Варненския районен съд, където на табло се изнасят свидетелства за съдимост на хора с чисто досие и те са достъпни за всички. В документите са вписани всички лични данни - ЕГН, имена, адрес. За да намерят своето свидетелство, гражданите трябва да преровят всички останали. Друг подобен случай е този на гражданка, оплакваща се, че организаторите на безплатни лекарски прегледи за ранна диагностика на рак на гърдата изискват всички прегледани да съобщават пълния си набор от лични данни. На видно място се излагат списъците с граfiците за прегледите, в които фигурират имената, адресите и ЕГН-тата на жените, които ще получат безплатната услуга.

Практики по предоставяне на информация

Непоследователност на практиката на институциите по предоставяне на информация

След приемането на ЗДОИ през 2000 г. последва период на обучение на администрацията и другите задължени субекти по прилагането на ЗДОИ. Най-голяма роля в този процес имаха отправените към тях заявления за достъп до информация, които създадоха възможност за придобиване на практически опит при предоставяне на информация. Ако приемем, че за теоретичната и практическа подготвеност на всеки, който навлиза в нова и непозната област на действие, са нужни няколко години, то това важи с пълна сила и за администрацията, която се учеше как да прилага ЗДОИ.

За съжаление, ако в последните няколко години се наблюдаваше сравнително трайна и последователна административна практика по предоставяне на информация, основана на разпоредбите на закона и показваща неговото познаване, то през 2007 година се забелязва противоречива практика по прилагане на закона и дори връщане назад.

Така например, статистиката на отказите на информация отново показва, че броят на мълчаливите откази се увеличава, което не беше така в последните няколко години. Освен това, едни и същи институции, които в предходните години са предоста-

вяли определена информация, сега създават редица трудности при нейното получаване. В някои от тях се оказва, че след смяната на служителя, който е определен да предоставя достъп до информация, с нов, всичко, създадено до този момент като практика в рамките на институцията, е вече забравено и се започва отначало. Само че задължението за предоставяне на информация не принадлежи само и единствено на конкретно определените за целта служители, това е задължение на самата институция, в лицето на нейното ръководство, което е длъжно да създаде трайна практика на прозрачност, независимо от смяната на един или друг служител.

Създаването на такава постоянна административна практика е полезно и нужно за самата администрация, която ще има ясни правила, по които да работи за предоставянето на информация, без това да предизвиква каквито и да било затруднения и стрес на самите служители. Това безспорно е полезно и за гражданите, търсещи информация от институциите, които няма всеки път да се чудят дали ще успеят да получат информация, дали служителят ще е благосклонен към тях и докога ще е така.

Заплащане на такси по силата на различни критерии

Част от постъпилите през миналата година случаи показват наличието на проблеми, свързани със заплащане на предоставяната по реда на ЗДОИ информация. Така например, понякога се изисква заплащане на информацията предварително, т.е. в момента на подаване на заявлението за достъп, но преди официалното произнасяне на съответния орган по постъпилото искане.²¹ В друг случай се изисква заплащане на свръхтакса за информация, която по своя характер представлява справка и следва да се заплати на съответната за това цена. Според предоставящите информация служители обаче, в случая се касаело за т.нар. нарочно обработена информация по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС)²², чиято цената се определя по договаряне, но при всички случаи е по-висока от цената, която трябва да се плати за справка.

Не са единици и случаите, в които някои институции изискват заплащане на информацията, в съответствие с техни вътрешни инструкции или тарифи. Тази цена често надвишава, определената в Заповед № 10 на министъра на финансите от 2001 г.²³ В един такъв случай, например, на търсещия информация е поискана сумата от 65 лв., само за преглед на поисканите със заявлението документи, а именно заповеди на областен управител, с които се отменят заповеди на кмета на общината. Като мотив за поисканата цена, служителите посочили факта, че в някои от спрените или

²¹ Случаят е постъпил в офиса на ПДИ от журналист, на когото в разговор по телефона е обещано предоставянето на информация и нещо повече, определена е цена за това, която журналистът е заплатил предварително. Впоследствие информацията така и не е предоставена.

²² Според § 1, т. 9. от ЗООС, „нарочно обработена информация“ е информацията, събирана или обработвана, обобщавана и анализирана по искане на заинтересовано лице. Поисканата в случая информация обаче, касае регулярната работа на институцията и очевидно е във формата на справка. Тя не представлява обобщение, нито в нея се съдържа анализ.

²³ Заповед № 10 на министъра на финансите от 10.01.2001 г. за определяне нормативи за разходите при предоставяне на обществена информация по Закона за достъп до обществената информация според вида на носителя, издадена от министъра на финансите, обн., Държавен вестник, бр. 7, от 23.01.2001 г.

отменени кметски заповеди се съдържат имена на трети лица. Ето защо, преди да предостави достъп под каквато и да е форма, администрацията следва да заличи данните на третите лица и да ксерокопира заповедите (явно заличаването на данните също е калкулирано в цената на предоставената информация).

В други случаи информацията, поискана по реда на ЗДОИ, е считана за нещо, което се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и съответно се таксува като административна услуга. Като най-абсурдна интерпретация на основанията за заплащане на такса, може да бъде определен следният случай - на подадено от гражданин заявление до кмета на община, последният му отговаря, че прави компромис и гражданинът трябва да има предвид, че при следващи негови евентуални молби или жалби ще следва да внася такса в размер на 15 лв., съгласно Наредба на общински съвет за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги, в противен случай въпросните повторни молби/жалби ще бъдат оставени без последствия.

Образци на заявления

И през 2007 година се запази тенденцията за изискване на допълнителни данни при подаване на заявление по образец на институцията, от която се търси информацията. В ЗДОИ не съществува задължение към институциите да имат собствени образци на заявление за достъп. Съществуващата практика да се публикуват в Интернет такива образци или пък да се предложат на място при подаване на самото заявление е положителна, тъй като тя улеснява заявителите.

Както отбелязахме и в миналогодишния доклад обаче, много често в тях се изискват допълнителни данни от заявителите, като например да впишат своя ЕГН, както и да посочат защо им е необходима информацията, въпреки че едно такво изискване противоречи на основните принципи, заложили в законодателството, уреждащо правото на достъп до информация. В някои от образците на заявления съществува и изискване към заявителите да декларират готовност, че при нужда ще представят и допълнителни документи на съответната администрация. Така на практика, образците на заявление от нещо полезно се превръщат по-скоро във вредни, тъй като насочват грешно заявителите.

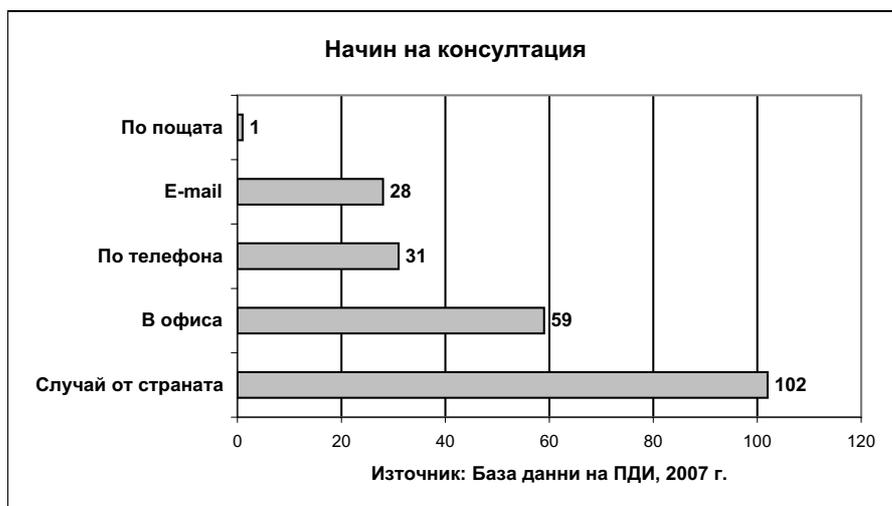
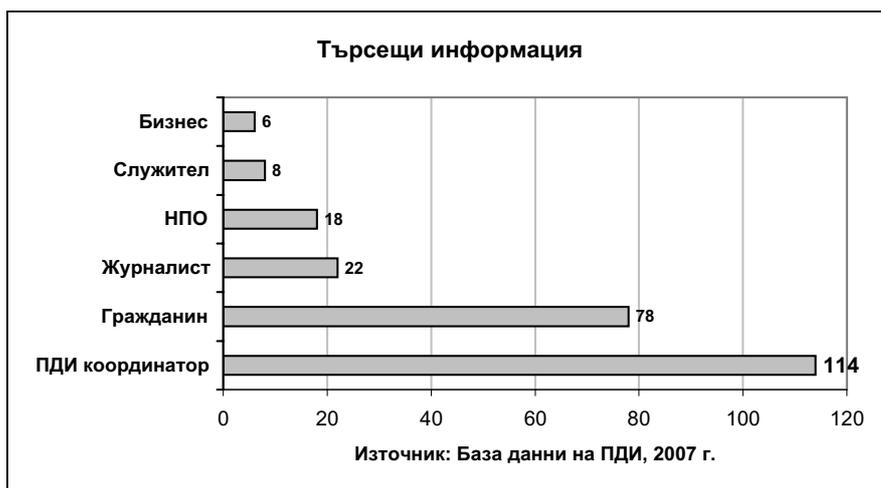
При преглед на Интернет страниците на различни институции установихме, че подобни образци на заявления има на страницата на общините Перник, Враца, Кубрат, Област Разград и др.

За съжаление, вредна практика в тази посока е и изискването на администрациите задължително да се ползват образците на техните заявления, вместо те да бъдат просто за улеснение. Така например, редакторът на в-к „Посредник“ в гр. Плевен съобщава за следната практика: От септември 2007 г. към Община Плевен работи Център за административно обслужване на граждани. Проблемът е, че в новия център отказват да приемат заявления за достъп до обществена информация, когато са разпечатани на компютър. Задължително било да се попълва на ръка тяхна бланка. В случай, че гражданите не го сторят, заявлението им се оставя без разглеждане.

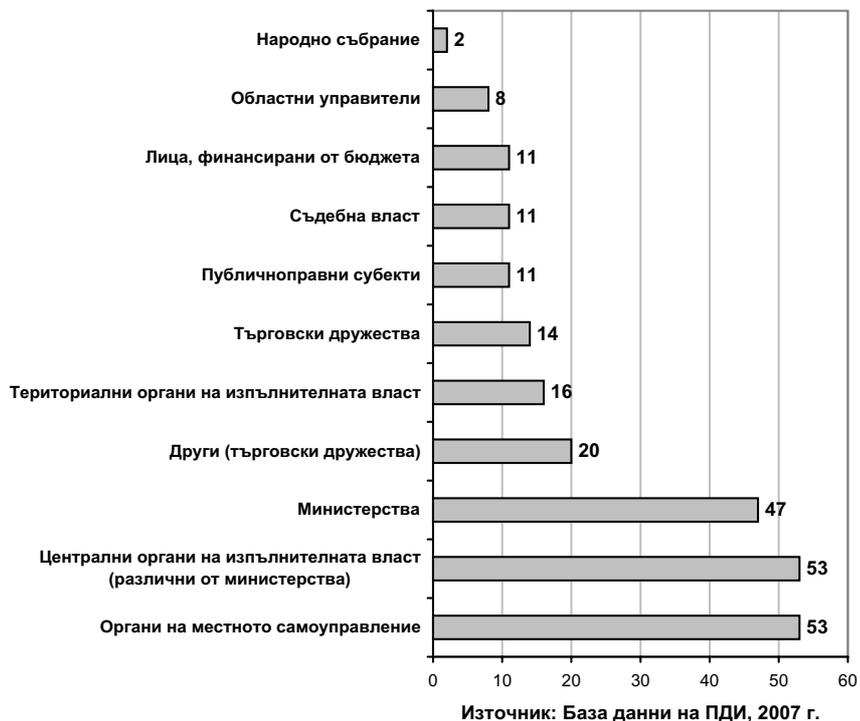
Очевидно още веднъж е нужно да напомним на служителите, отговарящи по ЗДОИ в публичните институции, че в нарушение на закона е да се изискват от гражданите непременно да попълват такива заявления. Подаването на заявления може да става във всяка форма и те се разглеждат, ако отговарят на изискванията на закона, като съдържат следните задължителни елементи: имената на физическите лице, съответно наименованието и седалището на юридическите лица, адрес за връзка със заявителя, описание на исканата информация. Всяко допълнително въведено изискване, извън посоченото в чл. 25, ал.1 от ЗДОИ, представлява нарушение на ЗДОИ, поради което то не би следвало да обвързва по какъвто и да е начин търсещите информация.

ПРИЛОЖЕНИЕ

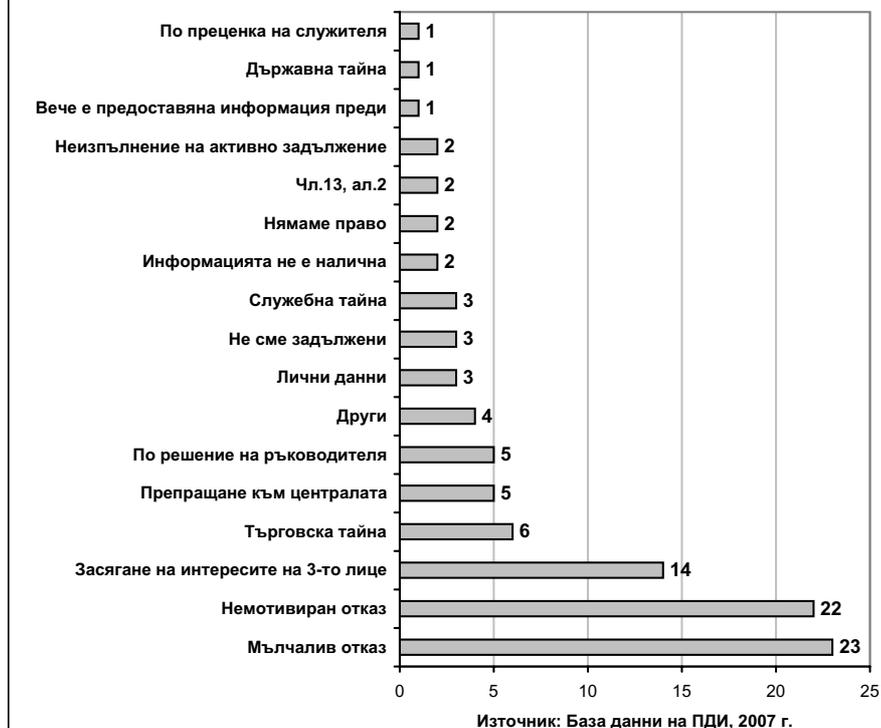
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация



Институции, от които е търсена информация



Основания, на които е отказвана информация



СЪДЕБНИ ДЕЛА

Правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, НПО-та и журналисти, отнасяйки случаите на отказ на достъп до информация в съда. За 2007 г. ПДИ подготви общо **33** жалби в помощ на граждани и организации. От тях първоинстанционните жалби са 22 (Върховен административен съд - 7, Софийски градски съд - 3, Административен съд - София град - 7, административни съдилища в страната - 5); касационните жалби са 8 и 3 са частните жалби.

През 2007 г. в **47** случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип на ПДИ изготви и 22 писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

През годината съдилищата постановиха общо **24** решения и определения по водените от ПДИ дела. Значителна част от тях отново бяха свързани с тълкуването на различни ограничения на правото на достъп до информация и по-точно - на техния обхват и приложимост в определени случаи.

Подготвителни документи

В две решения предмет на тълкуване бе ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, свързано с т.нар. „подготвителни документи“. Така тричленен състав на Върховен административен съд (ВАС) отмени отказ на министъра на вътрешните работи да предостави на журналист от в. „168 часа“ информация, свързана с отдаването под наем и последващата продажба на жилище от ведомствения фонд на Министерство на вътрешните работи. Магистратите приеха, че исканите документи, изготвени от жилищна комисия, действително имат подготвителен характер, тъй като са съставени в рамките на процедура по отдаване под наем на жилищни имоти от ведомствения фонд на МВР. Неправилно обаче, министърът се е позовал на ограничителната разпоредба на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, за да откаже достъп до тези актове, тъй като тази хипотеза е приложима в рамките на определения в закона две годишен срок от момента на създаване на служебната информация с подготвителен характер - чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ. В разглеждания случай, към датата на издаване на обжалвания акт, този срок е изтекъл и следователно е отпаднало основанието за отказ.²⁴ Впоследствие, това решение бе потвърдено и от петчленен състав на ВАС.²⁵

С решението си по дело срещу отказ на Министерство на икономиката и енергетиката, състав на Софийски градски съд (СГС) прие, че информацията, свързана с процедурата за изготвяне и приемане на Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници, не може да бъде отказвана, на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда.²⁶

²⁴ Решение № 7483 от 11.07.2007 г., по а.д. № 818/2007 г. на ВАС, Пето отделение, съдия-докладчик Юлия Ковачева.

²⁵ Решение № 11257 от 15.11.2007 г., по а.д. № 928082007 г. на ВАС, Петчленен състав - I колегия, съдия-докладчик Маруся Димитрова.

²⁶ Решение от 13.04.2007 г., по а.д. № 4871/2006 г. на СГС, Административно отделение, III-ж състав, съдия-докладчик Анелия Маркова.

Защита интересите на трето лице

Голяма част от постановените през 2007 г. съдебни решения бяха по дела срещу отказ за предоставяне на информация от страна на държавните институции, с мотив засягане интересите на трето лице. Най-често за това основание се криеше „търговска тайна“ или „лични данни“, но нерядко отказите бяха мотивирани с простото изтъкване на факта, че поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ (чл. 31 от ЗДОИ).

Така по делото срещу отказа на Агенцията за ядрено регулиране (АЯР) да бъде предоставен достъп до приложенията към доклада за инцидента в АЕЦ „Козлодуй“ от 1 март 2006 г., с мотив, че същите засягат интересите на ядрената централа, тричленен състав на ВАС прие, че според съдържанието на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ, същият е приложим, когато исканата информация се отнася до трето лице, като този извод не следва задължително от факта, че тя е създадена от това трето лице. Според магистратите, не е ясно защо председателят на АЯР е счел, че с искането се засягат права или законни интереси на ядрената централа, както и не е ясно кои точно сведения се възприемат като такива от третото лице и защо. В мотивите си съдиите отбелязаха и че логично в случая е предположението, че както докладите, така и приложенията включват данни за разследването и анализа на инцидента в ядрената централа. Не може обаче да се презюмира, че тази информация разкрива специфични данни за АЕЦ или че в исканите приложения към докладите има, например, информация, която би могла да се квалифицира като търговска тайна, служебна и/или друга тайна, тоест като класифицирана информация. Ако тя е такава, защитата ѝ би следвало да бъде обоснована на друго основание по ЗДОИ, а не на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ, който сам по себе си не е основание за отказ.²⁷

В решението си по делото срещу отказа на Правителствена информационна служба (ПИС) да предостави достъп до информация на журналиста от в. „Капитал“ Росен Босев, свързана с условията, при които са сключени договори от бившия министър на държавната администрация Димитър Калчев с фирмата „Майкрософт“ за наемането на софтуерни лицензи за нуждите на държавната администрация, както и копия от самите договори, състав на СГС прие, че опазването на търговската тайна и предотвратяването на нелоялна конкуренция биха могли да обосноват отказ на достъп до служебна обществена информация в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, но само след спазване на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ и при изричен отказ или липса на съгласие на третото засегнато лице. Непоискването на изрично съгласие от третото засегнато лице, каквото в случая представлява „Майкрософт“, обуславя незаконосъобразност на отказа, поради съществено нарушение на административно-процесуалните правила за издаването му. Дори изричното несъгласие на или липсата на съгласие на третото лице не обвързват административния орган да откаже автоматично достъп до обществена информация - той може по своя преценка да предостави исканата информация, в обем и по начин, че да не увреди третото лице. Разсъжденията на съдебния състав завършват с извода, че предоставената на административния орган оперативна самостоятелност е израз на целта на закона - да

²⁷ Решение № 1178 от 02.02.2007 г., по а.д. № 6942/2006 г. на ВАС, Пето отделение, съдия докладчик Диана Добрева.

осигури достъп до онази информация, която е свързана с обществения живот в страната и която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените субекти и която в настоящия случай е нарушена.²⁸

В този смисъл бяха и разсъжденията на ВАС, който по друго дело прие, че по чл. 31 от ЗДОИ не е предвидено да се постановява отказ за достъп до обществена информация, по предположение, че съгласие от засегнатите от нея лица няма да бъде дадено, а е възложено задължение за органа да поиска такова съгласие. Без осъществяването на тази процедура, не е възможно органът да прецени дали да предостави търсената информация, респ. в какъв обем.

Интересни бяха и мотивите на Административен съд - София град (АССГ), по делото срещу отказа на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави на *Център за независим живот* информация за лицата, които са упълномощени да установяват нарушения и да налагат наказания по реда на Закона за интеграция на хората с увреждания. Според агенцията, трите имена и длъжността на тези лица по същество са лични данни. Състав на АССГ отмени отказа и върна преписката на АСП за ново произнасяне, след изпълнение на процедурата за търсене на съгласието на трето лице. В мотивите си магистратите приеха, че тази информацията не представлява лични данни на съответните длъжностни лица, но в същото време счетоха, че следва да бъде потърсено съгласието им за предоставянето ѝ.²⁹

В друго решение състав на СГС прие, че информацията за изпълнение на служебните задължения на лице, заемало ръководна длъжност в Министерския съвет (МС), свързана със стопанисване на почивните бази на МС, представлява негови лични данни. По този начин съдебният състав потвърди мотивите на директора на ПИС, че тази информация не е обществена по смисъла на ЗДОИ, а представлява лични данни, защитени със Закона за защита на личните данни.³⁰

Класифицирана информация

С решение от месец юни състав на ВАС, Пето отделение, остави в сила решението на СГС, с което бе отменен като незаконосъобразен отказът на директора на Националната разузнавателна служба (НРС) ген. Кирчо Киров да предостави на журналиста от в. "Дневник" Христо Христов достъп до документи, свързани с убийтия в Англия български писател Георги Марков. В мотивите си съдиите отбелязаха, че правото на информация действително подлежи на ограничаване, когато исканата информация е класифицирана. Дори в някои от тези случаи обаче, гражданите пак имат право да получат поисканата информация. Такъв е случаят по чл. 34, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), когато срокът за защита на ин-

²⁸ Решение от 02.11.2007 г., по а.д. № 03528/2006 г. на СГС, Административно отделение, III-б състав, съдия-докладчик Петя Захариева.

²⁹ Решение № 1 от 16.05.2007 г., по а.д. № 62/2007 г. на АССГ, II-ро отд., 23-ти състав, съдия-докладчик Антоанета Аргирова.

³⁰ Решение от 23.07.2007 г., по а.д. № 2900/2006 г. на СГС, Административно отделение, III-д състав, съдия-докладчик Ольга Кадънкова.

формацията е изтекъл и следва да се премахне нивото на класификация. Според магистратите, правилно СГС е поставил въпроса защо при тези обстоятелства информацията не е предоставена на Държавния архивен фонд, съгласно чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ.

Административните съдилища

Следва да отбележим и че в началото на март 2007 г. отвори врати Административният съд - София град, който, заедно с останалите новоучредени съдилища, ще разглежда занапред жалби срещу откази на достъп до информация като първа инстанция. Такава жалба на неправителствената организация *Център за независим живот* бе заведена и делото бе насрочено и разгледано още през месец април, а съдебното решение е постановено на 16 май. Бързото правосъдие, особено по случаи за достъп до информация, е изключително необходимо за ефективното упражняване на това конституционно право. Навременността на контрола за законност би трябвало да охладя ентузиазма на някои служители в администрацията да отказват информация, с надеждата, че времето ще подпомогне недобросъвестността и културата на секретност.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. Алексения Димитрова (в. „24 часа“) срещу Министерство на външните работи

I инстанция - а.д. № 4070/2006 г. на СГС, АК, III-а състав

II инстанция - а.д. № 12368/2007 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

През месец юли 2006 г. Алексения Димитрова, журналист от в. „24 часа“, подава заявление за достъп до информация до министъра на външните работи, с което иска да ѝ бъде предоставена информация, свързана с два договора за лобистки услуги, сключени от Министерството на външните работи (МВНР), по повод членството на Република България в Европейския съюз. Поисканата информация представлява съдържанието на титулните и последните страници от договорите. С получаването на тази информация журналистът цели да установи кои точно са страните по въпросните договори, на коя дата са сключени, евентуално предмета им и кои лица са ги подписали.

Отказ:

С писмо от изпълняващия длъжността главен секретар на МВНР, Алексения Димитрова е уведомена за удължаването на срока за отговор по заявлението, поради това, че информацията засяга трети лица и е необходимо да бъде потърсено тяхното съгласие за предоставянето ѝ. В писмото липсва конкретизация колко и кои са тези трети лица. Със заповед от 18 август 2006 г. е отказан достъп до поисканата информация, поради това, че в законовия срок не е постъпило изрично съгласие на третите лица.

Жалба:

Отказът е обжалван пред СГС, с аргумент, че исканата информация е обществена, тъй като от нея може да се състави мнение за дейността на МВНР по лобиране, във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз. Тази дейност, както е очевидно, е публична дейност от първостепенно значение за външната политика на страната през последните години. Посочва се още, че в отказа липсва и каквато и да е фактическа обстановка - кои са тези трети лица, които са питани за съгласие, какви данни се съдържат в поисканите страници от договорите, та се считат за тайна. При това положение, отказът се явява немотивиран, без изяснена фактическа обстановка и прецизно направени правни изводи.

Развитие пред I инстанция:

На първото съдебно заседание делото е отложено за събиране на доказателства. Впоследствие, делото е разгледано в едно съдебно заседание през месец октомври 2007 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С решение от 8 август 2007 г. състав на СГС отхвърля жалбата като неоснователна. В мотивите си съдиите отбелязват, че предмет на договорите са предоставянето и реализирането на лобистки услуги от трети лица. В този случай страните са равнопоставени, като търсената информация засяга възникналите по силата на сключените договори права и задължения, включително и сроковете по договорите, сумите, запла-

тени на третите лица, и основанието за плащането им. Затова, според съда, правилно административният орган е приел, че се засягат техните интереси и по силата на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ е поискал съгласието им, а след като не го е получил, е отказал да предостави поисканата информация.

Касационна жалба:

Решението на СГС е обжалвано пред ВАС. В жалбата е посочено, че незаконосъобразно СГС е приел, че абсолютно публични данни като наименованието на търговски дружества и държавни органи и техните представители са недостъпни за обществото. Едва ли има съмнение, че точно такива данни се съдържат на титулната и последната страница на визирания от журналистката договор. Това са разумните очаквания за съдържанието на един нормален договор. Изтъква се още, че СГС изобщо не е обсъдил въпроса, че договорът е заплатен със средства от държавния бюджет, от което следва, че третите лица са задължени субекти относно информацията, свързана с дейността им, финансирана от държавния бюджет.

Развитие пред II инстанция:

Предстои разглеждане на делото в открито съдебно заседание през месец юни 2008 г.

2. Алексения Димитрова (в. „24 часа“) срещу Министерство на финансите

I инстанция - а.д. № 02936/2006 г. на СГС, III-г състав

Заявление:

На 10 май 2006 г. Алексения Димитрова, журналист във в. „24 часа“, подава заявление до Министерство на финансите (МФ), с което иска да й бъде предоставена информацията относно сключените споразумения и договори между МФ и фирма Robin, Sheves, Lipkin-Shahak and Birger, сумите, изплатени на фирмата или нейни представители, и основанието за изплащането им, както и други придружаващи налични документи, свързани с отношенията на министерството с фирмата и нейни представители.

Отказ:

С решение от 25 май 2006 г. директорът на Дирекция „Административно обслужване“ в МФ постановява частичен отказ. Отказва предоставяне на цялата поискана информация и предоставя информация, че за периода 2003-2005 г. МФ е сключило четири договора с въпросната фирма на стойност 167 780 щ.д. за услуги, свързани с управлението на дълга и вземанията на Република България от други страни. Като основание за отказ на останалата информация е посочен чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - информацията засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето й.

Жалба:

Частичният отказ е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). В жалбата е посочено, че в случая третото лице е получател на средства от държавния бюджет, което го прави задължен по ЗДОИ субект (чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ) и съгласието му не е необходимо по силата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ.

Развитие пред I инстанция:

На първото съдебно заседание през месец март 2007 г. делото е отложено, за да представи МФ доказателство, че директорът на съответната дирекция е бил упълномощен от министъра да се произнася по заявления за достъп до информация. Впоследствие, в открито съдебно заседание, проведено на 13 ноември 2007 г., делото е разгледано и обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 22.12.2007 г. състав на СГС отменя отказа в частта, в която е отказана информация, свързана със сумите, изплатени от МФ по договори за услуги, свързани с управлението на дълга и вземания на Република България от други страни, сключени с фирма Robin, Sheves, Lipkin-Shahak and Birger, и основанието за изплащането им, и потвърждава отказа в останалата му част като законосъобразен. В мотивите си съдиите отбелязват, че третото лице е търговско дружество и че с искането за предоставяне на документи на хартиен носител, а именно: сключените споразумения и договори между МФ и фирмата, действително се засягат законни права и интереси на търговското дружество - трето лице.

3. Българска медийна коалиция срещу Съвет за електронни медии

I инстанция - а.д. № 132/2007 г. на СГС, III-д състав

Заявление:

През лятото на 2006 г. Съветът за електронни медии (СЕМ) взема поредица решения за провеждане на конкурси за лицензиране на радио- и телевизионни оператори в България. В тази връзка, СЕМ приема редица съпътстващи процеса необходими актове - Правилник за провеждане на конкурси, Методически указания за попълване на конкурсна документация, Методика за оценяване на кандидатите и др. На 11 ноември 2006 г. сдружение Българска медийна коалиция (БМК) подава шест заявления за достъп до различни категории обществена информация.

Отказ:

С Решение от 23 ноември 2006 г. СЕМ предоставя част от поискана информация, а друга част отказва. Предоставени на заявителя са: списък на кандидатите, подали заявление за лицензиране на радио- и телевизионни оператори; Правилник за провеждане на конкурсите; Методически указания за попълване на конкурсната документация и Методика за оценяване на кандидатите. Отказът обхваща две категории информация, а именно:

- информация за обсъждането на членовете на СЕМ, предхождащи приемането на четири негови акта;
- информацията, съдържаща се в конкурсните книжа.

Относно обсъжданията, информацията е отказана на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, като информация, свързана с подготовка на актовете на органите и нямаща самостоятелно значение. Относно конкурсните книжа, информацията е отказана, с мотива, че конкурсните книжа се закупуват от кандидатите за лицензия, че съгласно чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ, информацията, чието предоставяне може да доведе до неложна конкуренция между търговци, не подлежи на предоставяне и че кандидатите

за лицензии прилагат към конкурсните книжа декларация за поверителност на информацията, която се съдържа в конкурсните документи.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). В жалбата е посочено, че чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ е неприложим, защото не са поискани конкурсните книжа на отделен кандидат (търговец), а щом това е така, не би могла да възникне нелоялна конкуренция между търговци. Действително, такава нелоялна конкуренция е щяла да възникне, ако по време на конкурса са били поискани подадените от определен търговец книжа. Нищо такова обаче не е поискано. Отбелязано е също, че заявителят е поискал информацията, съдържаща се в конкурсните книжа, а не самите бланки за участие.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 11 октомври 2007 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 19 октомври 2007 г. състав на СГС отменя отказа да бъде предоставена информацията, съдържаща се в одобрените от СЕМ конкурсни книжа, и задължава СЕМ да предостави достъп до тази информация. В мотивите си магистратите отбелязват, че не могат да приемат тезата на СЕМ, че „информацията, съдържаща се в конкурсните книжа“, може да бъде достояние само на лицата, закупили конкурсните книжа по надлежния ред. Отбелязват също, че искането касае информация относно одобрените от регулаторния орган (СЕМ) документи за участие, а не информация във вече попълнените книжа на кандидатите. Относно обсъжданията, предхождащи приемането на предоставените правилници, методики, методически указания от СЕМ, съдебният състав приема, че е приложим чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Като преценява, че 2-годишният срок за защита на тази информация не е изтекъл, съгласно чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ, съдът отхвърля жалбата в тази ѝ част.

Касационна жалба:

Решението на СГС в частта, в която е отхвърлена жалбата, е обжалвано пред ВАС. В жалбата е посочено, че СЕМ е публичноправен субект, което го квалифицира като задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. За тази категория субекти чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ не се прилага, което е отразено и в практиката на ВАС. Освен това и според специалния закон - Закона за радиото и телевизията (ЗРТ), към заседанията на СЕМ е приложен принципът на прозрачност и публичност (чл. 36, т. 2 от ЗРТ). Нормата е специална, спрямо чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ и следователно я дерогира.

4. Българско дружество за защита на птиците срещу Министерство на икономиката и енергетиката

I инстанция - а.д. № 6044/2006 г. на ВАС, Пето отделение

I инстанция - а.д. № 4871/2006 г. на СГС, III-ж състав

Заявление:

На 1 февруари 2006 г. Ивайло Иванов, регионален координатор на *Българското дружество за защита на птиците* за гр. Варна, подава заявление до министъра на

икономиката и енергетиката, с което иска да му бъде предоставена цялата налична в министерството информация относно процедурата за изготвяне и одобряване на Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници 2004 - 2015 г., включително проекта на самата програма.

Отказ:

Със заповед от 2 март 2006 г. главният секретар на министерството отказва предоставяне на информацията, с мотив, че информацията относно процедурата за изготвяне и одобряване на програмата е свързана с оперативната подготовка на акта и няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). В заповедта е посочено също, че към настоящия момент проектът на програмата не е изготвен в окончателен вид и не е приет от Министерски съвет (МС).

Жалба:

Отказът е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че административният орган се е позовал единствено на нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, без обаче да конкретизира кои точно документи счита, че са свързани с оперативната подготовка на актове, нито кои точно актове има предвид, нито поради какви обстоятелства счита, че цялата поискана информация попада в ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Развитие пред I инстанция (ВАС):

В открито съдебно заседание, проведено на 24 октомври 2006 г., състав на ВАС, Пето отделение, преценява, че не е компетентен да разгледа делото, тъй като се атакува заповед не на министъра, а на главния секретар на министерството, поради което изпраща делото за разглеждане от СГС.

Развитие пред I инстанция (СГС):

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през месец март 2007 г. и е обявено за решаване. За жалбоподателя са представени писмени бележки, в които е посочено, че за приложимостта на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е необходимо да е установено, че става въпрос за мнения, препоръки, становища или консултации при оперативната подготовка на даден акт, които нямат самостоятелно значение. Посочено е още, че нормата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неприложима за случая и по друга причина. Исканата информация, и особено проектът за програма, представлява „информация за околната среда“, по смисъла на чл. 19, т. 2 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС) - тя без съмнение попада в категорията на „програми, които оказват или са в състояние да оказват въздействие върху компонентите на околната среда“. Това не е уточнено в самото заявление за достъп до информация, но издирването на приложимата правна норма не е задължение на заявителя, а на административния орган. След като исканата информация е такава по чл. 19 от ЗООС, то и приложимата норма спрямо ограниченията на правото на информация е тази на чл. 20 от ЗООС. Тя се явява специална норма. В чл. 20 от ЗООС обаче не е предвидена норма, аналогична на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Това е в съответствие с естеството на информацията за околната среда, която по начало подлежи на широко обществено обсъждане.

Решение I инстанция:

С решение от 13 април 2007 г. състав на СГС отменя заповедта на главния секретар на министерството като незаконосъобразна. В мотивите си магистратите отбелязват, че главният секретар на министерството незаконосъобразно се е позовал на разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда. Основанията за ограничаване на достъпа до информация, свързана с околната среда, са уредени в ЗООС. Съдебният състав преценява, че исканата информация не попада в никоя от ограничителните хипотези на чл. 20, ал. 1 от ЗООС и правото на достъп до нея не може да бъде ограничавано. От друга страна, общественото обсъждане е самостоятелен етап от процедурата по приемане на общи административни актове (какъвто акт представлява националната програма), то е форма на участие на заинтересованите лица, а за да бъде подложена на обществено обсъждане националната програма, заинтересованите лица и организации следва да имат информацията относно процедурата за изготвянето ѝ, както и за нейното съдържание.

5. В. „Народен глас“ срещу кмет на Община Ловеч

I инстанция - а.д. № 138/2007 г. на Ловешки административен съд

Заявление:

На 18 май 2007 г. Цветан Тодоров, главен редактор на в. „Народен глас“, подава заявление до кмета на Община Ловеч, с което иска да му бъде предоставен достъп до следната информация:

1. информация какви суми са изразходвани от бюджета на Община Ловеч за публикуване на обяви в местната и централната преса в периода 2004 - 2006 г.;
2. справка как са разпределени горните суми по съответните издания - в цифри;
3. справка кой и как определя в кои издания да се публикуват обявите. На какъв принцип се избират изданията?

Отказ:

На 2 юни 2007 г. кметът на общината уведомява заявителя, че поисканата от него информация засяга интересите на трети лица и е необходимо да бъде поискано тяхното съгласие, поради което срокът за отговор се удължава с 14 дни. Впоследствие, с решение от 15 юни 2007 г., кметът на общината предоставя на заявителя информация за общата сума, изразходвана от общината за публикации в медиите. Отказва да предостави информация под формата на справка за това как са разпределени сумите по съответните издания, тъй като третите засегнати лица са изпратили на общината изричен писмен отказ за предоставяне на тази информация. Съобщава на заявителя, че общинската администрация публикува обяви в различни медии, като при избора им се съобразява с предлаганите ценови условия.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Ловешки административен съд. В жалбата е посочено, че не е в интерес на администрацията да се укрива от обществото информацията за

разходването на публични средства. Бюджетът и неговото разходване, в това число що се отнася до общинските бюджети, е публичен. По силата на самия закон е направен баланс в превес на правото на гражданите на информация относно харченето на публични средства.

Развитие пред I инстанция:

В края на 2007 г. са проведени 3 съдебни заседания по делото, тъй като се оказва, че общината не е съвсем наясно с кого е контактувала по повод тези обяви и кой точно е получил публичните пари. За изясняването на този въпрос са необходими три съдебни заседания, като Административният съд - гр. Ловеч, предприема дори мерки за налагане на глоба на общинския юрисконсулт, поради неизпълнение на указанията в срок. На последното от тези заседания става ясно, че общината няма сключени договори с четирите медии, отказали да дадат съгласие за предоставяне на информация за размера на платените им от бюджета суми. През месец януари 2008 г. е проведено четвърто съдебно заседание, на което едно от третите лица - в. „Новинар“, представя опис на сумите за публикувани обяви и съобщения от Община Ловеч във вестника за въпросния период. През месец февруари е проведено и последното заседание по делото и същото е обявено за решаване.

Предстои постановяване на съдебното решение.

6. Виям Попов срещу Министъра на вътрешните работи

I инстанция - а.д. № 9349/2006 г. на ВАС, Пето отделение

II инстанция (по частна жалба) - а.д. № 12432/2006 г. на ВАС,

Петчленен състав - II колегия

I инстанция (отново) - а.д. № 9349/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

На 14 август 2006 г. Виям Попов, председател на Управителния съвет на граждански клуб *Компетентност и морал*, подава заявление до министъра на вътрешните работи, с което иска предоставяне на информация, свързана със закупуването на два бронирани автомобили за Министерството на вътрешните работи (МВР), по конкретно формулирани въпроси.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор по подаденото заявление.

Жалба:

Отказът е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че с мълчаливия отказ на министъра на вътрешните работи е нарушено не само индивидуалното право на достъп до обществена информация на заявителя, но и правото на информация на гражданите, които са свързани с работата на организация, представлявана от заявителя. Въпросът за закупуването на ресурси, в това число специални автомобили, за органите на вътрешните работи с обществени средства (от държавния бюджет), е от съществено значение за обществото. От неговото изясняване следва и съставянето на мнение за дейността на съответната институция, в случая - министъра на вътреш-

ните работи, и възможността да се отговори на въпроса „Насочена ли е тази дейност към удовлетворяване на обществения интерес?“

Развитие пред I инстанция:

В съдебното заседание, проведено на 27 ноември 2006 г., представителят на МВР твърди, че жалбата срещу мълчаливия отказ е просрочена с 2 дни, поради което следва делото да бъде прекратено. С протоколно определение съдебният състав оставя жалбата без разглеждане и прекратява делото, въпреки че по делото е представено известие за доставяне от пощата, от което е видно, че жалбата е била изпратена по пощата в последния ден от срока.

Частна жалба:

Определението за прекратяване на делото е обжалвано с частна жалба пред петчленен състав на съда.

Определение:

С Определение № 178 от 8 януари 2007 г., ВАС, Петчленен състав отменя определението за прекратяване на предходната инстанция и връща делото за продължаване на съдопроизводствените действия. Магистратите приемат, че изводите на тричленния състав са направени в противоречие с доказателствата по делото и поради това са неправилни.

Развитие пред I инстанция (отново):

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 12 февруари 2007 г. Представителят на МВР прави искане за прекратяване на производството по делото, поради недопустимост на подадената жалба. Изложени са съображения, че ЗДОИ не предвижда обжалването на мълчалив отказ на задължения субект, а само на решенията, с които се отказва предоставения достъп до обществена информация. Съдебният състав оставя без уважение искането на министъра на вътрешните работи за прекратяване на производството по делото, поради недопустимост на подадената жалба. Съдиите приемат, че съгласно чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ, на обжалване пред съда подлежат както решенията за предоставяне на достъп до обществена информация, така и решенията за отказ за предоставяне на такава информация. Мълчаливият отказ се приравнява на отрицателно решение по подаденото пред органа искане, поради което обжалването му пред съда е допустимо. Делото е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 1753 от 20 февруари 2007 г., състав на ВАС, Трето отделение, отменя мълчаливия отказ на министъра и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си магистратите посочват, че мълчаливият отказ представлява бездействие на администрацията, в случаите, когато административният орган има задължение да се произнесе по направено пред него искане. В конкретния случай министърът на вътрешните работи не се е произнесъл по направеното пред него от жалбоподателя искане за предоставяне на информация, свързана със закупуването на два бронирани автомобила, въпреки че е бил задължен да направи това в 14-дневен срок от постъпване на заявлението (чл. 28, ал.1 от ЗДОИ) с писмено решение, с което да удовлетвори искането или да откаже предоставяне на исканата информация (чл. 28,

ал. 2 от ЗДОИ). Това бездействие на административния орган представлява мълчалив отказ, който е в противоречие със закона.

7. Генка Шикерова (bTV) срещу кмет на Община Несебър

I инстанция - а.д. № 967/2006 г. на Бургаски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 1098/2007 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

През месец август 2006 г. Генка Шикерова, репортер в телевизия bTV, подава заявление за достъп до информация до кмета на Община Несебър, с което иска достъп до следната информация:

- преглед на цялата информация, представляваща съдържанието на всички заповеди на кмета на Община Несебър за периода януари 2000 - юни 2006 г.;
- копия на хартиен носител на избрани документи, описани в приложение № 1 към заявлението (представляващи конкретизирани заповеди на кмета на Община Несебър).

Искането е отправено във връзка с извършваното от репортера разследване на случаи на незаконно строителство в Община Несебър.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор.

Жалба:

Подадена е жалба срещу мълчалив отказ на кмета на Община Несебър до Бургаски окръжен съд.

Няколко дни след подаването на жалбата е получен отговор на заявлението за достъп до информация. В отговор на заявлението, кметът на Община Несебър е издал отказ да бъде предоставена поисканата информация. Изложените в отказа мотиви са, че от заявлението не става ясно каква информация се иска, както и че документите, до които репортерът желае достъп, съдържат лични данни на трети лица. Поставят се и въпроси с каква цел заявителят иска обществена информация и как ще се използва същата.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване. За жалбоподателя са представени писмени бележки. В тях са развити подробни доводи както за незаконосъобразността на мълчаливия отказ, така и на последвалия го изричен. Посочено е, че поисканата информация, съдържаща се в заповедите на кмета на Община Несебър, е на първо място обществена информация. Второ, значителна част от нея се отнася до прехвърляне на права на собственост върху недвижими имоти и отстъпване на право на строеж и също е публична. Според чл. 34, ал. 2 от Закона за общинската собственост, съответните договори се вписват от службите по вписванията. Следователно данните, отнасящи се до трети лица, страни по сделките, са достъпни в публичния регистър към службите по вписванията. В заповедите няма основание да бъдат включени лични данни, различни от тези в до-

говорите. Следователно тази информация е публична по силата на специална нормативна разпоредба - раздел VII, чл. 42 и следващия от Правилника за вписванията.

Решение I инстанция:

С Решение от 22 ноември 2006 г. състав на Бургаския окръжен съд отменя отказа на кмета на Община Несебър и го задължава да предостави достъп до поисканата информация, с изключение на съдържащите се в документите лични данни, по смисъла на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ.

Касационна жалба:

Решението на Бургаски окръжен съд е обжалвано от кмета на Община Несебър пред ВАС.

Развитие пред II инстанция:

През март 2007 г. делото е разгледано в открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 6788 от 28 юни 2007 г. състав на ВАС, Пето отделение, отхвърля касационната жалба на кмета и оставя в сила решението на предходната инстанция, като отхвърля довода на касационния жалбоподател - Община Несебър - че журналистката иска повторно една и съща информация. След като не е предоставила при първото искане информацията, институцията не може да възразява, че от нея се иска същото в рамките на шест месеца.

8. Екологично сдружение *За Земята* срещу кмет на Община Сапарева баня

I инстанция - а.д. № 201/2006 г. на Кюстендилски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 2591/2007 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

На 23 май 2006 г. екологично сдружение *За Земята* подава заявление за достъп до информация до кмета на Община Сапарева баня, с което иска достъп до информация, съдържаща се в Проекта на общия устройствен план (ОУП) и в Доклада за екологична оценка на ОУП на *Туристически и ски-център Паничище-Езерата-връх Кабул*. За предпочитана форма на достъп са посочени копия на хартиен или електронен носител на тези два документа.

Отказ:

С писмено решение от 30 май 2006 г. кметът на Община Сапарева баня отказва да предостави копия от Проекта на ОУП на *Туристически и ски-център Паничище-Езерата-връх Кабул* и Доклада за екологична оценка на ОУП на *Туристически и ски-център Паничище-Езерата-връх Кабул*. Мотивите в отказа са, че по реда на Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, общината, в качеството си на възложител, вече била предоставила публичен достъп до поисканата информация по време на организираното обществено обсъждане. Както и че на настоящия етап липсвало нормативно изискване за предоставяне на

копия от тези два документа на други лица, освен на компетентния орган, който издава становище по екологичната оценка.

Жалба:

Отказът на кмета е обжалван пред Кюстендилския окръжен съд. Основният довод в жалбата е, че поисканата информация - Проект на ОУП и Доклад за екологична оценка на същия ОУП - представлява информация за околната среда, по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Достъпът до тази информация се осъществява по реда и при условията на ЗООС, Глава II „Информация за околната среда“, и Закона за достъп до обществена информация (по силата на чл. 26, ал. 1 от ЗДОИ).

Посочва се още, че обстоятелството, че информацията вече е била публична, по никакъв начин не може да представлява основание за ограничаване на правото на достъп до информация, тъй като ограниченията на това право са изчерпателно изброени от законодателя в чл. 20, ал. 1 от ЗООС. Напротив, същото е показателно единствено за това, че поисканата информация е публична и достъпът до нея не може да бъде ограничаван.

Развитие пред I инстанция:

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

Решение I инстанция:

С Решение от 21 декември 2006 г., състав на Кюстендилския окръжен съд отменя отказа на кмета и му връща преписката за ново произнасяне по заявлението. В мотивите си, магистратите приемат, че отказът на кмета не е мотивиран, тъй като в него не е посочено каквото и да е основание за отказ по ЗДОИ. Както и че кметът не е разграничил процедурата по обществено обсъждане по Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми и по предоставяне на обществена информация по реда на ЗДОИ.

Касационна жалба:

Решението на Кюстендилски окръжен съд е обжалвано пред ВАС от кмета на Община Сапарева баня.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през месец септември 2007 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 10010 от 22 октомври 2007 г., състав на ВАС, Трето отделение, отменя решението на Кюстендилския окръжен съд и вместо това постановява друго, с което отхвърля като неоснователна жалбата на екологичното сдружение. Съдебният състав намира, че отказът на кмета на общината да предостави информация на материален носител е законосъобразен, а подадената срещу него жалба е неоснователна. На първо място, на заявителя не е отказан достъп по специалния ред на Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми, който е приложим, предвид чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ. Този си извод съдиите мотивират с обстоятелството, че с обява на Община Сапарева баня от 12.05.2006 г. се съобщава, че всички заинтересовани физически и юридически лица имат публи-

чен достъп до Доклада за екологична оценка на ОУП на *Туристически и ски-център Паничище-Езерата-връх Кабул* и до Проекта, като е посочена крайна дата за приемане на становища и Интернет адрес, на който да бъдат изпращани. На второ място, според магистратите, по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и само достъп до документи като материализиран носител на информацията, както е в настоящия случай. Документите са материални носители на информация, но ако същата не се претендира като описание на сведение или знание за някого или нещо, а само като искане за предоставяне на документ, то такава информация не се дължи.

9. Йордан Тодоров (в. „168 часа“) срещу министъра на вътрешните работи

I инстанция - а.д. № 818/2007 г. на ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.д. № 9280/2007 г. на ВАС, Петчленен състав - I колегия

Заявление:

През месец октомври 2006 г. Йордан Тодоров, репортер във в. „168 часа“, подава заявление за достъп до информация до министъра на вътрешните работи, с което иска информация, свързана с отдаването под наем и последващата продажба на жилище от ведомствения жилищен фонд на Дирекция „Материално-техническо осигуряване и социално обслужване“ (ДМТОСО) на Министерство на вътрешните работи (МВР). Исканата информация е подробно описана, както следва:

1. Решение на жилищната комисия на ДМТОСО за определяне степента на жилищна нужда на шестимата картотекирани служители, чиито молби са разгледани на заседание на комисията;
2. Изготвеният от жилищната комисия на ДМТОСО проект за разпределяне на двете жилища;
3. Заповед на министъра на вътрешните работи за утвърждаване на проекта за разпределяне на двете жилища;
4. Заповед на министъра за настаняване под наем на служител в едно от жилищата;
5. Заповед на министъра за извършване на продажба на същото жилище.

Отказ:

С решение от месец ноември 2006 г. министърът на вътрешните работи изрично отказва предоставяне на достъп до поискана информация. Като основание на отказа е посочен чл. 13, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), според който може да бъде отказан достъп до служебна обществена информация, която има подготвителен характер и няма самостоятелно значение. Цитирана е и разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, съгласно която не подлежи на предоставяне информация, която засяга интересите на трето лице и липсва неговото изрично съгласие за предоставянето ѝ. Отделно министърът твърди в решението си, че поисканата информация, като цяло, не е свързана с обществения живот, а има частен характер, поради което достъп до нея не се дължи.

Жалба:

Отказът е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че единствено по отношение информацията, поискана с т. 1 и 2 от заявлението, е възможно да се твърди приложимост на ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. Към момента на постановяване на решението за отказ обаче, е бил изтекъл 2-годишният срок за защита, тъй като по силата на чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ, ограничението по ал. 2 не може да се прилага след изтичане на 2 години от създаването на информацията. Посочва се още, че в конкретния случай позоваването на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е неоснователно, тъй като още в заявлението си журналистът е отбелязал, че желае да му бъде предоставен частичен достъп до информация, именно като бъдат заличени личните данни на служителите, картотекирани като нуждаещи се, както и на служителя, настанен под наем и закупуващ описаното в заявлението жилище. Отбелязано е също, че исканата информация безспорно е свързана с общественния живот в Република България, по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ, тъй като става въпрос за разпореждане с недвижими имоти - държавна собственост.

Развитие пред I инстанция:

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

Решение I инстанция:

С Решение № 7483 от 11 юли 2007 г., тричленен състав на ВАС, Пето отделение, отменя отказа на министъра и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си магистратите посочват, че съобразно предмета на заявлението по т. 1 и 2, информацията попада в хипотезата на чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ - исканите документи имат подготвителен характер, тъй като са съставени в рамките на процедура по отдаване под наем на жилищни имоти от ведомствения фонд на МВР, а данните, отразени в заповедите, описани в т. 3, 4 и 5 от заявлението, покриват признаците на официална информация, съставена по повод дейността на административния орган, при упражняване на нормативно възложените му функции по разпореждане и управление на недвижимите имоти на повереното му ведомство. Неправилно обаче, задълженият субект се е позовал на ограничителната разпоредба на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, за да откаже достъп до актовете на ДМТОСО. Тази хипотеза е приложима в рамките на определения в закона двегодишен срок, от момента на създаване на служебната информация с подготвителен характер - чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ. В разглеждания случай, към датата на издаване на обжалвания акт, този срок е изтекъл и следователно е отпаднало основанието за отказ. Колкото до останалата поискана информация, то съдиите отбелязват, че разпоредбата на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ категорично сочи, че в случаите, когато исканата обществена информация се отнася до трето лице, съответният орган е длъжен да поиска изричното му писмено съгласие в 7-дневен срок от регистриране на заявлението. Търсената информация несъмнено съдържа лични данни за адресатите на актовете и без тяхното уведомяване не е възможно органът да прецени дали да предостави търсената информация, респ. в какъв обем. В приложената към делото административна преписка обаче, липсват данни задълженият субект да е уведомил засегнатите лица за постъпилото заявление за достъп и да поиска съгласието им да предостави на заявителя търсената информация. При това положение, постановеният отказ, мотивиран с липса на съгласие от третите лица, е незаконосъобразен и следва да се отмени, като се върне преписката на административния орган за изпълнение на задължението му по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ.

Касационна жалба:

Решението на ВАС, Пето отделение, е обжалвано от министъра на вътрешните работи пред ВАС, Петчленен състав, с аргумента, че смята за неправилен извода на съда за нарушение на процедурата при постановяване на отказа.

Развитие пред II инстанция:

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

Решение II инстанция:

С Решение № 11257 от 15 ноември 2007 г., петчленен състав на ВАС, Първа колегия, оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си магистратите изцяло възприемат доводите на тричленния състав на ВАС, като добавят, че по чл. 31 от ЗДОИ не е предвидено да се постановява отказ за достъп до обществена информация, по предположение, че съгласие от засегнатите от нея лица няма да бъде дадено, а е възложено задължение за органа да поиска такова съгласие.

10. Национално движение *Екогласност* срещу Агенцията за ядрено регулиране

I инстанция - а.д. № 6942/2006 г. на ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.д. № 30538/2007 г. на ВАС, Петчленен състав - Първа колегия

Заявление:

През месец май 2006 г. заместник-председателят на национално движение *Екогласност* Петър Пенчев подава заявление до Агенцията за ядрено регулиране (АЯР), с което иска да му бъде предоставена информация, включваща първи и втори доклади на АЕЦ „Козлодуй“, заедно с всички приложения, относно инцидента от 1 март 2006 г. на Пети блок на ядрената централа, както и трети доклад с приложенията, ако такъв е бил изготвен. Освен това са поискани копия от първо и второ уведомяване (респ. и трето, ако има такова) на Международната агенция за атомна енергия (МААЕ), заедно с всички приложения.

Отказ:

Няколко дни след постъпване на заявлението, национално движение *Екогласност* е уведомено, че на основание чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ и поради обстоятелството, че част от исканата обществена информация засяга трето лице - АЕЦ „Козлодуй“ - и е необходимо неговото изрично писмено съгласие, срокът за произнасяне се удължава с 14 дни. Същевременно е изпратено и запитване до АЕЦ „Козлодуй“ дали дава съгласието си на заявителя да бъде предоставен достъп до докладите. На 17 май 2006 г. изпълнителният директор на ядрената централа отговаря, че не възразява на заявителя да бъдат предоставени изготвените във връзка с инцидента доклади, но не дава съгласие за достъп до приложенията към тях. На 31 май 2006 г. председателят на АЯР изпраща на заявителя писмо, в което е възпроизведено несъгласието на АЕЦ „Козлодуй“, и е предоставен частичен достъп само до описаните доклади (без приложенията), както и до уведомленията до МААЕ.

Жалба:

Отказът е обжалван пред ВАС. В жалбата е посочено, че за да бъде потърсено съгласие на трето лице, трябва да се установи засегнатост на негови права или законни

интереси от разкриването на определени сведения. Следи такава преценка да е извършвана от административния орган не се откриват в мотивите на обжалваното решение. Не става ясно защо е сметнато, че с искането за достъп се засягат права или законни интереси на трето лице и кои точно сведения се възприемат като засягащи тези права и законни интереси. В случая не става въпрос за информация, която се отнася до трето лице, а която е създадена от трето лице. Тази информация не се отнася към лицето, а към разследването и анализа на инцидента в ядрената централа, както е очевидно. Следователно, приложението на чл. 31 от ЗДОИ е по начало неправилно в случая. Не е съобразена и разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС), според която трябва да се вземе предвид преобладаващият обществен интерес от предоставянето на информацията. Данни да е приложена тази норма по делото няма. Общественият интерес е несъмнен, след като става въпрос за инцидент в ядрена централа, при това от втора степен по скалата на INES (International Nuclear Event Scale), което обуславя и необходимост от уведомяване на обществото.

Развитие пред I инстанция:

При първото разглеждане на делото през месец ноември 2006 г., същото е отложено, тъй като съдебният състав преценява, че по делото следва да бъде конституирана като заинтересована страна АЕЦ „Козлодуй“ ЕАД. Впоследствие, на 23 януари 2007 г., делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 1178 от 2 февруари 2007 г., състав на ВАС, Пето отделение, отменя частичния отказ на АЯР и връща преписката за ново произнасяне. Магистратите констатират, че не е ясно защо АЯР е решила, че са засегнати права и интереси на АЕЦ „Козлодуй“ и ги е питала за съгласие. Логично според тях е предположението, че както докладите, така и приложенията включват данни за разследването и не може да се презюмира, че в тях се съдържа някаква защитена от закон тайна.

Касационна жалба:

Решението е обжалвано от председателя на АЯР пред ВАС, Петчленен състав. В жалбата е посочено, че преценката дали информацията засяга интересите на трето лице е направена от самото трето лице и не е необходимо АЯР да мотивира отказа си с квалифициране на вида на отказаната информация.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание през месец юни 2007 г. и е обявено за решаване. От ядрената централа представят части от договор с руска фирма за проектиране, изготвяне и въвеждане в експлоатация на приводи СУЗ 5 и 6 ЕБ - същите защитни органи, значителна част от които са престанали да функционират на 1 март 2006 г. Според самия договор, всичко свързано с изпълнението му е конфиденциално.

Решение II инстанция:

С Решение № 6858 от 2 юли 2007 г., ВАС, Петчленен състав, оставя в сила решението на предходната инстанция. Магистратите отхвърлят аргументите на АЯР и ядрената централа и потвърждават, че искането на съгласие на трето лице не е основа-

ние за отказ да бъде предоставена информация, която по своя характер е обществена.

11. Росен Босев (в. „Капитал“) срещу Правителствена информационна служба

I инстанция - а.д. № 03528/2006 г. на СГС, III-б състав

Заявление:

На 5 април 2006 г. Росен Босев подава заявление за достъп до информация до Министерство на държавната администрация и административната реформа (МДААР), с което иска да му бъде предоставена информация за договорите, сключени от министър Димитър Калчев с фирмата „Майкрософт“ за наемането на софтуерни лицензи за нуждите на държавната администрация. По-точно, журналистът иска информация за условията, при които са сключени тези договори, както и копия от самите договори.

Десет дни по-късно главният секретар на МДААР изпраща на г-н Босев отговор, с който го уведомява, че въпросните договори били сключени от бившия министър на държавната администрация г-н Калчев, който е действал като представител на администрацията на Министерски съвет, поради което МДААР не било страна по договорите и не разполагало с тях. По тези причини МДААР препраща заявлението за отговор в Министерски съвет.

На 28 април 2006 г. директорът на Правителствена информационна служба (ПИС) г-жа Таня Генева уведомява с писмо журналиста, че исканата информация ще му бъде предоставена, но за подготовката ѝ е необходимо допълнително време, като по тази причина и на основание чл. 30, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), срокът за предоставянето ѝ ще бъде увеличен с 10 дни.

Отказ:

Точно след десет дни - на 8 май 2006 г., Росен Босев получава не исканата информация, а писмено решение за отказ, подписано от същата г-жа Таня Генева. В отказа е посочено, че *...условията, при които са подписани договорите за уреждане ползването от държавната администрация на РБ на софтуерни продукти на „Майкрософт“, както и самият договор, представляват търговска тайна. Предоставянето на информацията относно условията на договора би могло да доведе до нелоялна конкуренция между търговци, доколкото договорните условия са съобразени със специфичните потребности на държавната администрация, съдържат клаузи за безплатно обучение на служители от системата на държавната администрация и други специални условия.*

Жалба:

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС). В жалбата е посочено, че според Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), търговска тайна могат да бъдат факти, свързани със стопанска дейност, чието предоставяне е в противоречие с добросъвестната търговска практика и уврежда или може да увреди интересите на конкурентите в отношенията помежду им или в отношенията им с потребителите. В обжалвания отказ се сочи една от хипотезите, а именно, че предоставянето на информацията относно условията на договора би могло да доведе до нелоялна конку-

ренция между търговци. Същевременно обаче, не се сочат факти, които да изясняват каква вреда би произтекла за частната фирма.

Развитие пред I инстанция:

На 19 март 2007 г. делото е разгледано от състав на СГС, който обаче констатира, че в преписката не са налице данни за компетентността на лицето, подписало отказа - т.е. директорът на ПИС. *(Тук следва да бъде уточнено, че по реда на ЗДОИ задължението за произнасяне по заявления за достъп до информация е за ръководителя на съответната институция. За да може друго лице да се произнася по такива заявления, е необходимо същото да бъде изрично упълномощено. В случая с Министерски съвет това е направено още по времето, когато министър-председател беше Иван Костов, който със своя заповед упълномощава директорът на ПИС да се произнася по заявления за достъп до информация. Това обаче съдът не е длъжен да го знае, но пък ПИС е длъжна да предоставя тази заповед по всяко дело срещу неин отказ да се предостави информация.)* Ето защо, на заседанието през месец март делото е отложено за месец юни, с указания за ПИС да предостави на съда съответните данни. Между другото, следва да бъде отбелязано обстоятелството, че на това съдебно заседание не се явява представител на ПИС.

На 25 юни 2007 г. делото отново е разгледано от състав на СГС, който констатира не само, че ПИС отново не изпраща представител, но и че не са изпълнени съдебните указания от предходното заседание. Това става причина за ново отлагане на делото, този път за месец октомври 2007 г., като съдебният състав отказва да глоби ПИС за неизпълнение на съдебни указания, но определя този път да бъде изрично указано на ПИС в определен срок да представят необходимия документ.

В заседанието на 3 октомври 2007 г. се явява представител на ПИС, който предоставя на съда исканото доказателство - копие от заповед на министър-председателя, с която е упълномощен директорът на ПИС да се произнася по заявление за достъп до информация. Делото е разгледано и обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 2 ноември 2007 г., състав на СГС отменя отказа на директора на ПИС като незаконосъобразен и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си магистратите отбелязват, че обжалваният административен акт е постановен при нарушение на материалния закон и несъответствие с целта на закона. Разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ, на която се е позовал административният орган, изключваща достъпа до обществена информация при наличие на търговска тайна или опасност от нелоялна конкуренция, се намира в Глава втора, Раздел III на ЗДОИ и както личи от систематичното ѝ място и от самия текст на разпоредбата, се отнася само за достъпа до т.нар. „друга“ обществена информация - тази, която е свързана с дейността на задължените субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ. Исканата от жалбоподателя информация обаче, не попада в приложното поле на цитираната разпоредба. Тя се отнася до условията, при които са сключени договори между задължен държавен орган по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ и трети, частноправен субект, и поради това представлява служебна обществена информация, по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ.

Отделно, според съдиите, опазването на търговската тайна и предотвратяването на нелоялна конкуренция биха могли да обосноват отказ на достъп до служебна обще-

ствена информация в хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, но само след спазване на процедурата по чл. 31 от ЗДОИ и при изричен отказ или липса на съгласие на третото засегнато лице. Непоискването на изрично съгласие от третото засегнато лице, каквото в случая представлява „Майкрософт“, обуславя незаконосъобразност на отказа, поради съществено нарушение на административно-процесуалните правила за издаването му. Дори изричното несъгласие или липсата на съгласие на третото лице не обвързват административният орган да откаже автоматично достъп до обществена информация - той може по своя преценка да предостави исканата информация, в обем и по начин, че да не увреди третото лице. Разсъжденията на съдебния състав завършват с извода, че предоставената на административния орган оперативна самостоятелност е израз на целта на закона - да осигури достъп до онази информация, която е свързана с обществения живот в страната и която дава възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените субекти и която в настоящия случай е нарушена.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

12. Христо Христов (в. „Дневник“) срещу Националната разузнавателна служба

I инстанция - а.д. № 687/2005 г., на СГС, Административно отделение, III-г състав
I инстанция - а.д. № С 31/2005 г., на СГС, Административно отделение, III-г състав
II инстанция - а.д. № ЗС-321/2006 г. на ВАС, Пето отделение

Заявление:

В края на 2004 г. журналистът от в. „Дневник“ Христо Христов подава заявление до директора на Националната разузнавателна служба (НРС). Със заявлението си той иска достъп до материали от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност от периода 1971-1979 г. Информацията му е необходима за включването на конкретни факти в документална книга за убийството на писателя Георги Марков през 1978 г. в Лондон, върху която журналистът работи.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор на заявлението.

Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван пред СГС. Освен доводите за незаконосъобразност на отказа, в жалбата е посочено, че журналистът вече е проучвал архивите на Министерството на вътрешните работи, Министерството на външните работи, Държавния архивен фонд и Върховния касационен съд. Също така, Христов многократно е публикувал информация по темата и без съмнение въпросът е от висок обществен интерес, поради което следва да се осигури достъп до поисканата информация.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание (закрито) по делото журналистът представя редица доказателства в подкрепа на твърдението си, че вече е проучвал материали по темата в архивите на други институции. Съдът отлага делото, с оглед възможността ответната страна да се запознае с представените доказателства, както и да представи свои.

На второто съдебно заседание (закрито) по делото представителят на ответника твърди, че не знае дали поисканата информация съществува в Националната разузнавателна служба (НРС), тъй като същата не можело да бъде намерена сред документите, съхранявани от НРС. В същото време твърди, че поисканата информация е маркирана с гриф за сигурност като държавна тайна. Адвокатът на жалбоподателя изтъква, че според трайната практика на Върховния административен съд, голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че определен документ не може да бъде открит, не е достатъчно да обоснове отказ за достъп до информация. В тези случаи съответният административен орган следва да ангажира доказателства, че търсеният документ е унищожен с решение на експертна комисия; респ. че е архивиран, като се посочат данни, позволяващи издирване на местонахождението му, или че е изгубен и е съставен съответният констативен протокол, удостоверяващ този факт. Представени са и писмени бележки, в които се навеждат доводи за незаконосъобразност на твърдението, че поисканата информация представлява държавна тайна.

Делото е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 14 март 2006 г. състав на СГС отменя като незаконосъобразен мълчаливия отказ на директора на НРС за предоставяне на исканата информация и задължава директора на НРС да предостави достъп до поисканата информация, след провеждане на задължителна процедура по декласификация на информацията по реда на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Съдът намира за неоснователно възражението на ответника, че не е задължен субект по смисъла на чл. 3 от ЗДОИ, за което намира основание в разпоредбата на параграф 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби (ДР) на ЗЗКИ. Действително НРС, по смисъла на параграф 1, т. 1 от ДР на ЗЗКИ, представлява „служба за сигурност“, но формулирайки това понятие, законът не изключва качеството му на държавен орган, визиран в чл. 3 от ЗДОИ, за когото да липсва качеството на задължен субект по този закон.

Във връзка с изложените в съдебното производство доводи на процесуалните представители на НРС - защо считат, че не следва да бъде предоставен достъп до исканата информация, поради класифицирането ѝ като държавна тайна, съдът отбелязва следното: видно от представените по делото доказателства, на първа страница на всеки от поисканите документи има гриф „Строго секретно“, с дати на засекретяване в периода 1971 - 1979 г. С разпоредбата на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ, на съда е предоставено право на контрол върху маркирането с гриф за сигурност. Приложението на тази разпоредба е затруднено, тъй като органът, извършил съответното класифициране, не съществува в правния мир. Документите са издавани от подразделения на бившата Държавна сигурност, които не попадат сред изброените в параграф 1, т. 1 от ЗЗКИ „служби за сигурност“. Материалите са изготвени и класифицирани като защитена информация, преди влизане в сила на ЗЗКИ, поради което, в случая следва да намери приложение разпоредбата на параграф 9, т. 1 от Предходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на ЗЗКИ, съгласно която, изготвените до влизане в сила на закона документи, обозначени със степени на секретност „строго секретно“, се считат за обозначени с ниво на класификация за сигурност съответно „секретно“, като сроковете се изчисляват съгласно чл. 34, ал. 1 и се броят от датата на създаването им. Следователно, по отношение на всички изискани документи по заявлението за периода 1971-1979 г., следва да бъде извършена преценка за нали-

чието на изтекъл срок на защита по ЗЗКИ, за тези, които са обозначени с гриф „строго секретно от особена важност“, е 30 г., за „строго секретно“ - 15 г.

Съдът установява, че по делото не са представени доказателства административният орган да е изпълнил разпоредбата на параграф 9, ал. 2 от ПЗР на ЗЗКИ, който предвижда задължение в срок до 1 г. от влизането в сила на ЗЗКИ, ръководителите на съответните единици да приведат в съответствие с изискванията на закона и нормативните актове по прилагането му материалите и документите, съдържащи класифицирана информация. В този смисъл, разпоредбата на чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ визира, че след изтичане на посочените по-горе срокове за защита, нивото на класификация се премахва и достъпът до нея се осъществява по реда на ЗДОИ, а чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ предвижда в срок от една година, след изтичане на срока за защита, същата да се предостави на Държавния архивен фонд.

Ето защо, според магистратите, постановеният мълчалив отказ на директора на НРС за предоставяне на достъп до обществена информация следва да бъде отменен като незаконосъобразен и на основание чл. 41 от ЗДОИ да се задължи органът да предостави исканата обществена информация, след като изпълни указаната от съда процедура по декласификация.

Касационна жалба:

Решението на СГС е обжалвано от директора на НРС пред ВАС.

Развитие пред II инстанция:

През месец февруари 2007 г. делото е разгледано в закрито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение от 11 юни 2007 г., състав на ВАС, Пето отделение, оставя в сила решението на СГС. С решението си магистратите отхвърлят аргументите на НРС, изложени в касационната ѝ жалба. Съдът приема, че със ЗДОИ законодателят не е изключил НРС от кръга на институциите, задължени да предоставят информация на гражданите. Правото на информация подлежи на ограничаване, когато исканата информация е класифицирана. Дори в някои от тези случаи обаче, гражданите пак имат право да получат поисканата информация. Такъв е случаят по чл. 34, ал. 3 от ЗЗКИ, когато срокът за защита на информацията е изтекъл и следва да се премахне нивото на класификация. Според магистратите, правилно СГС е поставил въпроса защо при тези обстоятелства информацията не е предоставена на Държавния архивен фонд, съгласно чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ. Отхвърлен е и аргументът на НРС, че информацията не е обществена, защото се засягат чуждестранни лица. Според съдебния състав, исканата информация е обществена, защото от нея заявителят може да си състави мнение за дейността на службата за сигурност през периода на социализма. В решението се добавя, че не заявителят трябва да доказва, че институцията съхранява поисканата информация, поради което е неоснователен аргументът на НРС, че не е доказано службата да притежава документите. Напротив, институцията най-добре знае какво, в какъв обем и вид съхранява и е длъжна да отрази тези обстоятелства в писмения си отговор по ЗДОИ. Решението е окончателно.

13. Център за независим живот срещу Агенция за социално подпомагане

I инстанция - а.д. № 62/2007 г. на Административен съд - София град, 23 състав

II инстанция - а.д. № 6700/2007 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

През месец януари 2007 г. Капка Панайотова, изпълнителен директор на сдружение *Център за независим живот*, подава заявление до Агенцията за социално подпомагане (АСП), с което иска да ѝ бъде предоставена информация, описана в две точки:

- т. 1 - трите имена и длъжност на определеното от директора на АСП длъжностно лице (длъжностни лица), което да съставя актове за извършени нарушения, на основание чл. 55, ал. 1 от Закона за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) и
- т. 2 - броят на издадените актове, с които са установени административни нарушения по ЗИХУ за 2005 и 2006 г., както и стойността на издадените актове и наложените глоби за същия период.

Отказ:

С решение от 14 февруари 2007 г., изпълнителният директор на АСП отказва да предостави поисканата информация. По т. 1 - с аргумента, че трите имена и длъжността на лицата, определени на основание чл. 55, ал. 1 от ЗИХУ, по същество са лични данни, предвид определението, дадено в чл. 2 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), а съгласно чл. 2, ал. 3 от ЗДОИ, същият не се прилага за достъп до лични данни. Колкото до поисканата информация по т. 2 от заявлението, то достъп до същата е отказан, с посочването, че тази информация се обобщава от Агенцията за хора с увреждания, съгласно чл. 55 от ЗИХУ.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Административен съд - София град (АССГ). В жалбата е посочено, че информацията по т. 1 не е и не може да бъде лични данни, тъй като целта на ЗЗЛД е защита на личния живот, а дейността на едно длъжностно лице е обратното на личния живот, тя е свързана с публичния живот, поради упражняването на публична власт, на професия, свързана със служба за обществото и гражданите. По т. 2 е посочено, че от изложения факт, че исканата информация се обобщава от Агенцията за хора с увреждания, не следва по никакъв начин хипотеза на отказ. Не е извършено препращане по реда на чл. 32 от ЗДОИ. Липсват и данни, че АСП не разполага с поисканата информация. Обратно, от нормата на чл. 55, ал. 5 от ЗИХУ, цитиран в обжалвания отказ, се вижда, че органите по чл. 55, ал. 1 са длъжни да предоставят ежегодно до 31 декември в Агенцията за хората с увреждания визираната информация. Тъй като сред тези органи е и АСП, то тя разполага с исканата информация.

Развитие пред I инстанция:

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

Решение I инстанция:

С Решение № 1 от 16 май 2007 г., състав на АССГ отменя отказа и връща преписката на АСП за ново произнасяне по т. 1 от заявлението, след изпълнение на процеду-

рата за търсене на съгласието на трето лице, и задължава АСП да предостави достъп до исканата информация по т. 2 от заявлението. В мотивите си магистратите приемат, че информацията по т. 1 не представлява лични данни на съответните длъжностни лица, но в същото време считат, че следва да бъде потърсено съгласието им за предоставянето ѝ. Колкото до информацията по т. 2, то съдиите отбелязват, че обстоятелството, че АСП е длъжна да предоставя ежегодни отчети в Агенцията за хора с увреждания за направените проверки и наложените глоби, не я освобождава по никакъв начин от задължението ѝ за предоставяне на същата информация по реда и при условията на ЗДОИ и не може да обоснове постановения отказ.

14. Юрий Вълковски срещу Министъра на културата

I инстанция - а.д. № 5161/2007 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

На 16 април 2007 г. Юрий Вълковски, член на неформалната организация *Експертна група за прозрачна и ефективна културна политика*, подава заявление до Министерство на културата, с което иска да му бъде предоставен достъп до следната информация:

- копие на заповедта за назначаване на работната група по изготвянето на проект за Наредба по чл. 5, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК), с която министърът на културата следва да определи реда за избор на директори на държавни културни институти (под формата на копие на хартиен носител);
- сведение за сроковете, в които работната група следва да представи резултатите от работата си по проекта за тази Наредба (под формата на писмена справка).

Отказ:

На 23 април 2007 г. заявителят получава решение, с което министърът на културата му отказва предоставяне на достъп на копие от заповедта за назначаване на работната група по изготвянето на проект за Наредба. Отказът е обоснован с чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като информацията била свързана с оперативна подготовка на актовете на Министерство на културата и нямала самостоятелно значение. Със същото решение министърът уведомява заявителя, че съгласно § 20, ал. 2 от Заключителните разпоредби на ЗЗРК (обнародван в „Държавен вестник“, бр. 106, от 27.12.2007 г.) срокът за издаване на Наредба е шестмесечен от влизане на закона в сила.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено, че позоваването на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е напълно неоснователно, тъй като заповедта на министъра представлява акт на държавен орган, издаден при осъществяване на правомощията му, т.е. тази заповед е официална обществена информация, по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ. Ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е приложимо единствено и само по отношение на служебната обществена информация, която съгласно чл. 11 от ЗДОИ е всичката останала информация, извън официалната. Колкото до информацията за сроковете, то в жалбата е посочено, че министърът не е предоставил исканата от заявителя информация, тъй като той не е

искал информация затова в какъв срок следва да бъде приета въпросната наредба, а и защо да го прави, след като това е записано в самия закон. Поискана е информация за сроковете, в които работната група следва да представи резултатите от работата си по проекта на въпросната Наредба. На практика, относно тази информация, в случая е налице мъчалив отказ, който следва да бъде отменен като незаконосъобразен.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през месец декември 2007 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 439 от 14 януари 2008 г., състав на ВАС, Трето отделение, отменя отказа на министъра, в частта, в която е постановено, че срокът за издаване на наредбата е 6 месеца по закон, и задължава министъра да предостави информация за сроковете, в които е следвало работната група да представи проект на наредба. Мотивите на съдиите са, че с обжалваното решение в тази част, административният орган е уведомил жалбоподателя относно 6-месечния законов срок, в който трябва да бъде издадена Наредбата. Искането обаче, с което е започнало административното производство, е за достъп до обществена информация относно срока, в който работната група трябва да представи проекта за Наредбата. Съдебният състав отхвърля жалбата в останалата част като неоснователна. Относно поисканото копие от заповед за назначаване на работна група, магистратите приемат, че както е формулирано искането в заявлението на жалбоподателя за предоставяне на копие от заповед, не е налице искане за достъп до обществена информация. Всяко искане за достъп по ЗДОИ следва да съдържа описание на исканата обществена информация, предвид чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. По реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация в очертания по-горе смисъл, но не и само достъп до документи като материализиран носител на информацията, както е в настоящия случай по първото искане от заявлението. Документите са материални носители на информация, но ако същата не се претендира като описание на сведения или знание за някого или нещо, а само като искане за предоставяне на документ, то такава информация не се дължи.

Състоянието на достъпа до информация
в България 2007
Доклад

Българска
Първо издание

Авторски колектив:
Александър Кашъмов
д-р Гергана Жулева
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Николай Маревков
Фани Давидова

Обща редакция:
д-р Гергана Жулева

Езиков редактор и коректор:
Катерина Коцева

Дизайн и предпечатна подготовка:
Веселин Комарски

Печат
Агенция Дейта ООД
тел: (02) 920 00 57

Издава:
Програма Достъп до Информация
бул. „Васил Левски“ 76, ет. 3, ап. 3
1142 София
тел./факс (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91
ел. поща: office@aip-bg.org
www.aip-bg.org