

**СЪСТОЯНИЕТО
НА ДОСТЪПА ДО ПУБЛИЧНА ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ 2001**



СОФИЯ 2002

Този доклад се издава в рамките на проект „Наблюдение и гражданско обучение за достъпа до обществена информация“, осъществен от Програма Достъп до информация с любезното съдействие на Холандската организация за международно съвместно развитие (Novib).

Доклад за състоянието на достъпа до публична информация в България 2001

Подготвен от

д-р Гертана Жулева,
Фани Давидова,
Александър Кашъмов

Редактори

Росица Райчева,
Николай Нинов

© Програма Достъп до информация

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.

ISBN 954-9953-15-7

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
ПРЕПОРЪКИ	6
ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА	7
Законодателство, свързано с достъпа до информация	9
Законодателство във връзка с ограничаването на достъп до информация	11
Законопроекти	12
УСЛОВИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА	
РЕЗУЛТАТИ ОТ СОЦИОЛОГИЧЕСКО ПРОУЧВАНЕ	13
Информация по чл. 15	14
Служители по ЗДОИ	15
Регистри на заявленията по ЗДОИ	16
Брой заявления по ЗДОИ	17
Решения по заявленията и основания за отказ	19
Формуляри по ЗДОИ	21
Места за преглед/четене на информация по ЗДОИ	22
Приходи по ЗДОИ	22
Обучение и консултации	22
СЛУЧАИТЕ	23
Предоставяне на информация по инициатива на задължените по ЗДОИ субекти (чл. 14 от закона)	23
Предоставяне на информация след запитване от страна на търсещите	24
Най-често търсената информация от страна на граждани и журналисти	24
СЪДЕБНИ ДЕЛА	26
Мълчаливите откази	27
Задължените субекти	27
Коя информация е „обществена“?	28
Форма на отказа	28
Ограничения. Право на частичен достъп	29
Служебна тайна	29
Трето засегнато лице	29
Информация по чл. 13, ал. 2, т.1	30
ПРИЛОЖЕНИЕ №1	31
ПРИЛОЖЕНИЕ №2	34

УВОД

Фондация Програма Достъп до информация представя втория си годишен доклад за състоянието на достъпа до информация в България.

За тези читатели, които следят развитието на законодателството в областта на свободата на информация и нейните ограничения, сме се опитали да представим промените в тази област.

За тези, които се интересуват повече от практикуването на достъпа до информация, сме се опитали да представим резултатите от систематизираното наблюдение на прилагането на Закона за достъп до информация.

2001 година беше динамична за достъпа до информация в европейски и световен мащаб. На 30 май 2001 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приеха регламент № 1049/2001¹ за обществения достъп до документите на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

Представители на Съвета на Европа на различни форуми представяха проекта за нова препоръка² в областта на достъпа до информация, която бе приета на 21 февруари 2002 г. от Комитета на министрите.

Румъния и Босна и Херцеговина приеха закони за достъпа до информация. От Article 19 разпространиха моделен закон³ за достъпа до информация. В Черна гора и Армения се обсъждат проектозаконали за достъп до обществена информация. Няколко регионални работни срещи по достъпа до информация - в Абуджа, Нигерия, и в Букурещ, Румъния - очертават раждането на мрежи на НПО, работещи в тази област.

Зимният брой на регионалния бюлетин на неправителствените организации от ЦИЕ и NIS - NGO News на Freedom House беше посветен на достъпа до информация.

Опитът по прилагането на Закона за достъп до информация в България непрекъснато се обогатява. Законодателното уреждане на ограниченията също е в ход. Законът за защита на личните данни⁴ беше приет от Народното събрание през декември 2001 г. и е действащ от 1 януари 2002 година. На първо четене се прие и Законът за защита на класифицираната информация⁵.

В Народното събрание беше представен законопроект за изменение на закона за достъп до обществена информация⁶. Без да се изменя структурата на действащия закон, в новия законопроект се предлагат по-ясни формулировки на основните понятия, въвежда се тройният тест по отношение на ограниченията, включва се административният контрол по решенията на заявленията за достъп до обществена информация. В ход е разглеждането на законопроекта в комисиите към парламента.

Целта на този доклад е да представи в систематизиран вид промените в областта на законодателното уреждане на достъпа до информация в България през 2001 година и практиките на прилагане на Закона за достъп до обществена информация.

Систематизацията на опита налага определени изводи за цялостното състояние на достъпа до информация в България. Препоръките, които сме формулирали в началото на доклада, са част от практическия подход, който Програма Достъп до информация следва в стремежа си да подпомага упражняването на правото на достъп до информация. Надяваме се тези препоръки да имат значение при избора на политики за подобряване състоянието на достъпа до информация в страната.

д-р Гергана Жулева

¹ Текстът е достъпен на адрес: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/docs/1049EN.pdf

² Превод на текста на препоръката можете да прочете тук: http://www.aip-bg.org/eurolaw_bg.htm

³ Текстът е достъпен на адрес: <http://www.article19.org/docimages/1112.htm>

⁴ Текстът е достъпен на адрес: <http://www.aip-bg.org/library/laws/zzld.htm>

⁵ Дискусията по проектозакона следете тук: <http://www.parliament.bg/kns/39NS/diskusia.htm>

⁶ Материали по проектозакона четете тук: http://www.aip-bg.org/projlaw_bg.htm

ПРЕПОРЪКИ

1. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

1.1. Предстои второто четене на Закона за защита на класифицираната информация. Този закон ще уреди още едно ограничение на правото да се търси, получава и разпространява информация, постановено в чл. 41 на Конституцията на Република България.

Съгласно Конституцията, Решение № 7/1996 г.⁷ на Конституционния съд и международните договори за правата на човека, свободата на всеки да търси, получава и разпространява информация е в основата на демократичния процес. Тази свобода може да бъде ограничавана само в точно определени случаи при съответните гаранции.

Макар практиките да следват установени в миналото правила, познати само на работещите със засекретена информация, препоръчваме на народните представители да отчетат международните стандарти в тази област, а именно:

□ Правото на информация е принципът, а защитата на информацията, свързана с интересите на националната сигурност и обществения ред, е изключение от този принцип.

□ Законът трябва да формулира ясно, достъпно и недвусмислено кръга данни, свободният достъп до които се налага да бъде ограничен с цел да се защитят интересите на националната сигурност и обществения ред.

□ Трябва да бъде предвиден независим съдебен контрол върху съобразяването на засекретяването с тази цел.

1.2. Промени в Закона за достъп до обществена информация

На 21 февруари 2002 г. беше приета препоръка R(2002)2 за достъп до официални документи от Комитета на министрите на страните членки на Съвета на Европа. Както е известно, в препоръките се формулира необходимият минимум изисквания към страните членки, които би трябвало да съобразят националното си законодателство и практики с тези изисквания.

През декември 2001 г. в 39 Народно събрание

бе внесен законопроект за изменение на ЗДОИ. Предложените текстове отговарят на част от формулираните в новата препоръка понятия и принципи.

Приемането на внесенния законопроект е една възможност за подобряване на законодателното уреждане на достъпа до информация в България.

Препоръчваме на народните представители да се съобразят с новата препоръка на Съвета на Европа и да приемат предложените текстове.

1.3. Да бъде приет нов Закон за архивите

Тази препоръка ПДИ направи и в доклада си за 2000 година. Нормите на един нов Закон за архивите трябва да бъдат съобразени с Препоръка R(2000) 13 на Съвета на Европа за европейската политика на достъп до архивите.

2. Повишаване на административния капацитет на институциите за прилагане на ЗДОИ

2.1. Функциите на служителите по ЗДОИ са различни от тези на говорителите на институцията или на отделите за връзки с обществеността. Нашият опит показва, че тези служители не трябва да са част от политическия кабинет на ръководителя. Ние препоръчваме те да са държавни служители, което би създавало стабилност на практиките и по-голяма подготвеност на самата институция „служител, отговарящ по ЗДОИ“.

2.2. Необходимо е специално обучение на тези служители. Според резултатите от проучването, което ПДИ проведе през октомври 2001 г., само 16% от служителите, които отговарят по ЗДОИ, са обучавани за това. Самите служители формулират ясно тази необходимост.

3. Целенасочено създаване на условия за улесняване на упражняването на правата по ЗДОИ

3.1. Информирание на обществеността за правата по ЗДОИ

За да упражняват правата си, гражданите трябва да ги познават. Следва да се предприемат необхо-

⁷ Текстът на решението е достъпен на адрес: http://www.aip-bg.org/documents/constjud_bg.htm

ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА

димите мерки за информирание на гражданите за техните права в сътрудничество с неправителствени организации. Мястото за приемане на заявления е най-подходящо за разпространение на разяснителните материали.

3.2. Поддържане на актуални регистри за документите

За да се подобри състоянието на достъпа до обществена информация, институциите трябва да поддържат списъци или регистри на съхраняваните от тях документи. Тези списъци и регистри трябва да бъдат достъпни за гражданите. Това ще улесни упражняването на правото на достъп, а и ще повиши, както показва опитът на други страни, ефективността на администрацията.

3.3. Места за четене и преглед на документите

Институциите, задължени по ЗДОИ, би трябвало да определят подходящи места за контакт с гражданите и за запознаване с търсените документи. Много от институциите - Народното събрание и редица общини - вече са създали информационни центрове, които са или могат да станат такива места за четене на търсената и предоставената информация.

През изминалата година бяха предприети важни стъпки в законодателната регламентация на правото на достъп до информация и неговите ограничения.

По отношение на достъпа до информация бяха приети някои важни изменения на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност. Също така приетият през 2000 година ЗДОИ предостави приемането на подзаконови актове, които да подпомогнат прилагането му. Наред с вътрешноведомствените заповеди в отделните администрации⁸, детайлизиращи процедурата по предоставяне на документи, беше приета и наредба, регламентираща предоставянето на информация, свързана с приватизационни сделки.

През 2001 г. се прие и Законът за защита на личните данни. Това беше необходима стъпка за цялостното уреждане на правото на достъп до информация и неговите ограничения, тъй като ЗДОИ даде регламент само и единствено на процедурата за предоставяне на информация, без да уреди обхвата на ограниченията при предоставянето. През миналата година влезе в сила и Законът за вътрешния държавен и финансов контрол, уреждащ и обхвата на служебната тайна при ревизионни актове и одиторски доклади, изготвени от ДВФК.

Представяме кратък преглед на приетата нормативна рамка на предоставянето на достъп до информация и неговите ограничения.

Законодателство, свързано с правото на достъп до информация

I. Изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб.⁹

Законът урежда достъпа, разкриването и използването на информация, съхранявана в документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, включително и на техните предшественици и правоприменици в периода от 9 септември 1944 г. до 25 февруари 1991 г.

⁸ Заповед от 05.12.2000 година на министър председателя относно предоставянето на информация в рамките на Министерски съвет.

Писмо № 24 - 0000 - 42 от 15.05.2001г. относно предоставянето на информация от органите на ДВФК.

⁹ Загл. изм. - ДВ, бр. 24 от 2001 г.) Обн., ДВ, бр. 63 от 6.08.1997 г.; Решение № 10 от 22.09.1997 г. на Конституционния съд на РБ - бр. 89 от 7.10.1997 г.; доп., бр. 69 от 3.08.1999 г., в сила от 3.08.1999 г., изм. и доп., бр. 24 от 13.03.2001 г.; Решение № 14 от 30.05.2001 г. на Конституционния съд на РБ - бр. 52 от 8.06.2001 г.

През март 2001 г. бяха приети съществени изменения и допълнения в закона. Измененията уредиха процедурите, по които се извършва установяването на принадлежността на лицата към бившата Държавна сигурност, както и разшириха кръга на лицата, за които задължително се извършва такава проверка (предишната редакция на закона предвиждаше задължителна проверка само за лица, заемали висши държавни длъжности). Съгласно новите разпоредби бяха създадени две комисии:

□ Комисия за разкриване на документи и установяване на принадлежност към бившата Държавна сигурност; и

□ Комисия за разкриване на принадлежност към бившата Държавна сигурност.

След влизането в сила на измененията в закона Конституционният съд беше сезиран с искане на 54 народни представители от XXXVIII Народно събрание за установяване изцяло на противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност (ЗИДЗДДБДС¹⁰). Вносителите на искането за обявяване на противоконституционност на измененията в ЗИДЗДДБДС твърдяха, че е налице противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Били нарушени принципите на правовата държава, разделението на властите, правото на защита на гражданите срещу посегателството върху тяхната чест, достойнство и добро име.

При разглеждането на въпроса за правото на гражданите на защита на честта, достойнството и доброто им име, Конституционният съд отбеляза, че това право не е абсолютно¹¹. Следователно, когато то се конкурира с друго конституционно защитено право, е необходимо да се направи съответният баланс. Такова конкуриращо право на гражданите в случая има:

„Публичното огласяване на лица, които са работили в специалните органи за сигурност (ДС, РУ на ГЩ) на тоталитарната държава, е израз на правото на гражданите и обществото да получат информация.“

Същевременно при разглеждането на въпроса за баланса между конкуриращите се права трябва да се вземе предвид и справедливостта като основен принцип на правото, която налага обществото да знае кои са обслужвали репресивните органи, кои

са съучастниците в преследването и репресиите върху хиляди невинни хора¹².

II. Наредба за условията и реда за предоставяне на информация, съставляваща служебна тайна, при продажбите по Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗППДОП)¹³

С наредбата се уреждат условията и редът за предоставяне на информация, свързана с приватизацията по ЗППДОП, на длъжностни лица - от една страна, както и за оповестяването и предоставянето на такава информация на гражданите - от друга страна. В наредбата се изброява изчерпателно информацията - документи и сведения, спрямо която се въвежда едно от ограниченията на правото на всеки на достъп до обществена информация, а именно - служебна тайна. Същевременно в съгласие с международните стандарти предвидените в законодателството относно свободата на информацията принципи и заявената политика на откритост на приватизационния процес бе предвиден изрично кратък срок, в който споменатата информация представлява служебна тайна, а именно - до момента на приключване на приватизационната процедура. След този момент документите и останалите материали подлежат на достъп по реда на Закона за достъп до обществена информация.

С цел осигуряване публичност на приватизационния процес органът по чл. 3 от ЗППДОП е овластен да оповести и по своя инициатива документи и сведения, съставляващи служебна тайна по смисъла на наредбата. Оповестяването на документите и сведенията, съставляващи служебна тайна се извършва с мотивирано решение на органа по чл. 3 от ЗППДОП.¹⁴

¹⁰ Загл. изм. на Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето разузнавателно управление на Генералния щаб.

¹¹ Решение № 14 от 30.05.2001 г. по конст. д. № 7/2001 г. на КС на РБ - „Държавен вестник“, бр. 52/2001 г.

¹² За противоконституционна е обявена единствено частично разпоредбата на чл. 3, ал. 2, т. 1, б. „е“, според която се разкриват имената на сътрудници, срещу които има или е имало образувано и прекратено впоследствие предварително производство за извършено престъпление. Искането е отхвърлено в останалата част.

Законодателство във връзка с ограничаването на достъпа до информация

I. Закон за защита на личните данни¹⁵

В края на 2001 г. беше приет Законът за защита на личните данни. С приемането му за първи път в България бе цялостно уредена правната материя, свързана със защитата на личните данни на физическите лица.¹⁶ Приемането на това законодателство бе необходима стъпка от присъединяването на България към Европейската общност.¹⁷ Членството на България в Съвета на Европа пък поставяше въпроса за ратифицирането на Конвенция за защита на лицата във връзка с автоматичната обработка на лични данни (Конвенцията), което, от своя страна, има за задължителна предпоставка съществуването на вътрешно-правна защита на личните данни.

Правото на защита на личните данни, наричано също право на информационно самоопределение¹⁸, обикновено съдържа в себе си следните елементи:

1. Личните данни на всяко физическо лице могат да бъдат обработвани (включително събирани) само със съгласието му или когато това е предвидено в закон и е предварително определена целта на това обработване.

2. Всяко физическо лице има право да иска поправянето на грешки в обработваните негови лични данни.

3. Всяко физическо лице има право да знае кой, кога, какви негови лични данни обработва и с какви цели.

4. Лични данни могат да се предоставят на трето лице само когато това е предвидено в закон или е налице съгласие на съответното физическо лице.

Нашият закон обхваща тези елементи. Задължени да се съобразяват с тези изисквания при обработване на лични данни са не само държавните и общинските институции, но и всеки друг, който държи база (информационен фонд) с лични данни, структурирана съобразно повече от един критерий. В тази категория попадат редица фирми, които работят с голям брой клиенти и създават такива бази данни, като банки, застрахователни дружества, пенсионни фондове и др.

Законът предвижда по-висока степен на защита на някои видове лични данни, а именно: данни, разкриващи расов или етнически произход, политическа или религиозна принадлежност, здраве, сексуален живот и убеждения. Тяхното обработване може да става само с писменото съгласие на съответното физическо лице, освен в изрично изброени в закона случаи.

Същевременно законът съдържа някои недостатъци. Тъй като личните данни са информация, свободният достъп до която обикновено се ограничава, законът следваше да уреди прецизно и ясно хипотезите на стълкновение със Закона за достъп до обществена информация. На следващо място, при дефинирането на понятието „лични данни“ бяха допуснати неточности, които прекомерно увеличиха неговия обем. За „лични данни“ бяха обявени данните, свързани с изпълняване на функции на държавен орган, и данните, свързани с участие в органи на управление или контрол на юридически лица.¹⁹

Споменатото разширяване на понятието „лични данни“ очевидно е в противоречие с декларираната в чл. 1, ал. 2 цел на закона - защитата на неприкос-

¹³ Приета с ПМС № 95 от 11.04.2001 г., обн., ДВ, бр. 39 от 18.04.2001 г., в сила от 18.04.2001 г.

¹⁴ Когато орган по чл. 3 от ЗППДОП е Агенцията за приватизация, тя оповестява документи и сведения след решение на Изпълнителния си съвет. Когато орган по приватизацията е общинският съвет, той оповестява документи и сведения след взето от него решение.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г.

¹⁶ В правната доктрина, в законодателството и практиката на някои държави и в някои международни документи се употребява определен термин (на англ. privacy), с който се обозначава правото на всеки на неприкосновеност на личния живот (срв. чл. 1 от Конвенция за защита на лицата във връзка с автоматичната обработка на лични данни и чл. 1 ал. 2 от Директива 95/46 на ЕС). Това право е донякъде обхванато от чл. 32 от българската Конституция. Защитата на личните данни се счита за неделима част от това право.

¹⁷ Стандартът на *aquis communite* в това отношение се задава от Директива 95/46 на ЕС (Директивата).

¹⁸ Напр. вж. решение на Конституционния съд на Унгария № 15 от 1991 г.

¹⁹ Проблемът се задълбочава и от концепцията на законодателя, че лични са и данните, разкриващи „обществената“ идентичност на физическите лица. За сравнение отбелязваме, че употребеният в Конвенцията и Директивата термин е *social*, а не *public*.

новеността на личния живот. В някои случаи се появява очевидно противоречие с други законови разпоредби - данните за участие в органи на управление на юридически лица се отразяват в търговския регистър към окръжните съдилища съгласно Търговския закон и Гражданскопроцесуалния кодекс. С оглед правото на достъп до обществена информация, прогласено от чл. 41 от Конституцията и ЗДОИ, и неговите естествени цели - отчитане на упражняващите власт пред гражданите, информиран избор на избирателите, ефективно противодействие на корупцията - е недопустимо в приложното поле на ЗЗД да попадат данните за лицата, свързани с изпълняването на функции на държавни органи.

Съгласно **чл. 6, ал. 1** от закона се създава Комисия за защита на личните данни, която ще осъществява защитата на лицата при обработването на техните лични данни и при осъществяването на достъпа до тях, както и контрола по спазването на закона. Членовете на комисията и председателят ѝ се избират от Народното събрание по предложение на Министерския съвет за срок от пет години и могат да бъдат преизбирани за още един мандат.

Комисията ще води регистър на администраторите на лични данни; ще извършва проверки на администраторите на лични данни; ще изразява становища и ще дава разрешения в предвидените в този закон случаи; ще разглежда жалби срещу администраторите във връзка с отказан достъп на физически лица до техните лични данни и др.

II. Закон за държавния вътрешен финансов контрол²⁰

Законът урежда обхвата и осъществяването на държавния вътрешен финансов контрол, както и организацията и правомощията на органите, които го упражняват. Държавният вътрешен финансов контрол обхваща финансовата дейност на:

□ разпоредителите с бюджетни кредити по републиканския бюджет и разпоредителите със средства по програми на Европейския съюз;

□ разпоредителите с извънбюджетни сметки и фондове съгласно Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година;

□ разпоредителите с бюджетни кредити по общински бюджети и фондове;

□ държавното обществено осигуряване, фонд „Професионална квалификация и безработица“ и Националната здравноосигурителна каса и др.

Държавният вътрешен финансов контрол обхваща и дейността на лицата, финансирани със средства от републиканския и от общинските бюджети, както и по програми на Европейския съюз, по отношение на тези средства.

Тъй като законът урежда извършването на одит (аналог на финансовите ревизии по отменения ЗДФК) на гореизброените субекти, които разходват обществени средства, обществото и респ. всеки негов член има основателен и легитимен интерес към създаваната от органите на ДВФК информация. Вместо да разшири правото на гражданите на достъп до тази информация, което в известна степен бе гарантирано от отменения ЗДФК, новият ЗДФК въведе забрана за органите на ДВФК да предоставят информация. Чл. 3, т. 4 и чл. 12, т. 3 от закона задължават служителите да опазват служебната тайна, като не разгласяват и предоставят информация, станала им известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения, освен когато това е предвидено в закон. Липсата на дефиниция за служебна тайна и на определена в закона цел на опазването ѝ и разпространето на забраната за предоставяне на информация до всяка „станала известна“ информация е пречка дори за огласяването на информация за ревизиите след приключването им, по усмотрение на съответния директор на териториално поделение, която възможност бе предвидена в отменения закон. Уредбата в действащия ЗДФК буди сериозни съмнения относно конституционосъобразността на текстовете на чл. 3, ал. 4 и чл. 12, ал. 3.

²⁰ Обн., ДВ, бр. 92 от 10.11.2000 г., в сила от 1.01.2001 г.

Законопроекти

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация

Още при създаването си ЗДОИ не бе приведен в съответствие с всички международни стандарти в тази област и с приетото в РКС №7 по дело №1/96г. тълкуване на чл. 39 - чл. 41 от Конституцията. Не беше предвиден т.нар. **баланс на интереси** при вземане на решение за предоставяне или отказ на достъп до информация. Не бе създаден независим орган, който да наблюдава и контролира изпълнението на закона.

От данните за прилагането на ЗДОИ в периода от влизането му в сила до ноември 2001 г. се изясни, че са необходими важни стъпки за подготвяне на администрацията на изпълнителната власт да изпълнява задълженията си по закона. Същевременно ЗДОИ съдържа разпоредби, несъобразени с целта на закона, както и някои неясни текстове. Налице са и празноти, които се отразяват на ефективното прилагане на закона - липса на възможност за жалба пред горестоящ административен орган, липса на изрична разпоредба относно мъчливите откази за предоставяне на достъп до информация (данните за практическите проблеми вследствие на тези празноти са събрани в резултат на правната помощ и представителство по съдебни дела, осъществявани от Програма Достъп до Информация).

Внесеният от група народни представители законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация цели да приведе закона в съответствие с международните стандарти, да предефинира неясните понятия и да попълни празнотите в сега действащата уредба.

²¹ Материали по проектозакона четете тук: http://www.aip-bg.org/projlaw_bg.htm

²² Съответно от Министерския съвет и от народни представители от СДС.

²³ Гарантирането на правото на всеки на достъп до информация за околната среда е задължителен стандарт на Европейската общност. Същевременно такава гаранция съществува в българското законодателство от 1991 г. (Закон за опазване на околната среда.)

Предвидените промени предвиждат:

1. Предефиниране на законовото определение на понятието „обществена информация“.

2. Разширяване на кръга на задължените по закона субекти с ръководителите на териториалните подразделения на централните органи на изпълнителната власт.

3. Отпадането на средствата за масова информация като задължени да предоставят информация субекти по реда на ЗДОИ.

4. Промяна на текста на чл. 13, ал. 2, предвиждащ възможност за задължените субекти да ограничават достъпа до определени категории информация, свързана с подготовката на административните актове. Промяната се изразява във въвеждането на ясен и кратък срок за това ограничение - до момента на приемането на крайния акт.

5. Въвеждане на т.нар. „балансиране на интереси“, което е основен международен стандарт. Според него правото на гражданите на достъп до информация не може да бъде ограничавано само на чисто формално основание, т.е. когато закон предвижда това. Законът следва да предвиди възможност за разкриване на определени категории информация и тогава, когато общественият интерес от узнаване на тази информация доминира над интереса тя да бъде засекретена.

6. Обжалваемост на мъчливите откази да се предоставя информация.

7. Въвеждане на възможност за административно обжалване на отказите да се предоставя информация.

Законопроект за опазване на околната среда²¹

В Народното събрание са внесени два законопроекта за опазването на околната среда.²² Законопроектите включват разпоредби, уреждащи правото на гражданите на достъп до информация за околната среда.²³ Тези разпоредби се съдържат в глава II от двата законопроекта - „Информация за околната среда“.

Новият регламент ще се появи в условията на вече действащия Закон за достъп до обществена информация. Отделната регламентация на правото на достъп до информация за околната среда в ЗООС

би трябвало да има за цел създаването на по-добър режим от този в ЗДОИ. Внесените законопроекти, които не се различават съществено помежду си, не създават такъв режим.

При наличие на общ и специален закон, регламентиращи една и съща материя, се прилага специалният (арг. от чл. 11 ал. 2 от Закон за нормативните актове). Следователно за информация, свързана с околната среда, ще се прилага ЗООС, който в новата си редакция ще бъде по-неблагоприятен от ЗДОИ.

Разглежданите законопроекти за опазване на околната среда утежняват сегашния режим с:

въвеждането на допълнителни ограничения на правото на достъп до информация;

липса на изискване ограниченията на правото на достъп до информация да бъдат предвидени в закон;

намаляването на броя на задължените да предоставят информация субекти в сравнение чл. 12 ал. 1 от сега действащия ЗООС²⁴;

недостатъчна уредба на активното задължение на органите на власт, физическите и юридическите лица да предоставят достъп до информация в сравнение с действащия ЗООС;

липса на разпоредба, установяваща субсидиарно приложение на ЗДОИ.

Законопроекти, свързани с ограничаването на правото на достъп до информация

Законопроект за защита на класифицираната информация

Първият вариант на този законопроект бе изготвен, внесен за разглеждане и приет от Министерския съвет през май 2001 г. След парламентарните избори през 2001 г., в новото Народно събрание бяха внесени два законопроекта за защита на класифицираната информация.²⁵ След първо четене и двата текста бяха изменени и допълнени с цел привеждане в съответствие с необходимите стандарти. В окончателния текст следва да бъдат отразени следните

принципни положения:

1. Основна цел на един такъв закон трябва да бъде ясното очертаване на кръга данни, свободният достъп до които се налага да бъде ограничен заради защитата на националната сигурност и общественения ред, при гарантиране на правото на гражданите на информация.

2. Класифицирането на информация трябва да бъде в съответствие с тройния тест: предвидено в закон, пропорционалност на посочената в закона цел и необходимост в демократичното общество.

3. Законът трябва да предвиди ясна компетентност по класифициране.

4. Законът трябва да предвиди ясна процедура по класифициране, включваща:

- спазване на процедурните правила и материалния закон;

- преценка за евентуална значителна вреда от разкриването на информацията;

- издаване на акт за засекретяване.

5. Класифицирането трябва да се извършва само за конкретен документ, като задължително се предвиди възможност за частичен достъп до информация, освен ако е невъзможно.

6. Класифицираните документи трябва да се вписват в регистър, достъпът до който да е свободен.

7. Списъкът на категориите информация, подлежащи евентуално на класифициране като държавна тайна, трябва да бъде изцяло преразгледан - намален по обем и прецизиран като обем на категориите информация.

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) след обнародването му на 7 юли 2000 година в бр. 55 на ДВ създаде определени задължения на институциите и регламентира упражняването на правата на гражданите на достъп до обществена информация. Както показва опитът на други страни, за да бъде успешно прилаган законът, са необходими продължаващи усилия за създаване на условия за упражняване на правата по него.

²⁴ Предложението за директива на Европейския Парламент и на Съвета по обществения достъп до информация за околната среда COM(2000) 402 изисква разширяване на кръга на задължените субекти.

²⁵ Съответно от народни представители от СДС и от Министерския съвет.

УСЛОВИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА – РЕЗУЛТАТИ ОТ СОЦИОЛОГИЧЕСКО ПРОУЧВАНЕ²⁶

Целта на проучването „Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ“ бе да очертае състоянието, готовността и проблемите, които възникват в хода на прилагане на ЗДОИ.

Проучването обхваща всички централни органи на изпълнителната власт и териториалните им подразделения, така както са определени в Закона за администрацията и изброени в регистъра на административните структури.

Бяха обхванати и 100-те най-големи общини в

България от всичките 262. Аргументът за този начин на подбор бе, че търсенето на публична информация е по-високо в сравнително по-населените общини. Така или иначе, 50% от 100-те подбрани общини са с население под 32 000 души, което дава възможност за наблюдения и в сравнително по-малки населени места.

С молба за интервю се обърнахме към 363 институции. Осъществихме 303 интервюта, в останалите случаи бе получен „мълчалив“ или открит отказ за отговор.

Таблица 1

Посетени институции	Населено място			Общо проведени интервюта	Откази
	София	Областен град	Малък град		
Министерства, Държавни комисии, Държавни агенции, Други	35			17	18
Изпълнителни агенции	22			17	5
Областна администрация	2	26		27	1
Общинска администрация	6	27	72	97	8
Териториални подразделения на изпълнителната власт	4	169		145	28
Всичко				303	60

Анкетъорите имаха задача да интервюират служителите, упълномощени по ЗДОИ от ръководителите на институциите, задължени по ЗДОИ. Интервютата са взети от респонденти с различни длъжности. Най-често това са директори на институциите (28.6%), отговарящите за връзките с обществеността (26.9%), главни секретари (15.9%), други експерти (10.3%) и юрисконсулти (5.3%).

Едно от задълженията на органите по чл. 15 от ЗДОИ е да посочат наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за достъп до обществена информация. Работата на нашите анкетъори

²⁶ Пълният текст на доклада „Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ“ може да бъде намерен на: http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm

по откриването на звеното или служителя, отговарящ по ЗДОИ, повече приличаше на „разследване“, отколкото на получаване на информация, задължителна за публикуване от органите на изпълнителната власт.

В 46.1% от институциите интервюиращите откриват лицето, отговорно за ЗДОИ, без специални консултации с други служители от администрацията. Най-малко „разследвания“ за откриване на служителя са необходими в областните администрации и най-много – в централните ведомства и изпълнителните агенции. В резултат на тези „разследвания“ в 25.9% от случаите е необходим повече от ден за откриване на респондента. За вземане на интервюто са необходими средно две посещения, като най-дълго това става в централните ведомства (2.33 пъти) и най-бързо в общинските администрации (1.63 пъти). Общо 34.2% от институциите искат разяснения по въпросника, като най-често това се случва в териториалните подразделения на изпълнителната власт (ТПИВ).

ИНФОРМАЦИЯ ПО ЧЛ. 15

Създаване на условията за изпълнението на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ трябва да се разглежда в контекста на административната реформа в България. Един от актовете, създаващ условия за прилагането на ЗДОИ и другите закони, свързани с реформата, бе приетата „Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт“²⁷. Тя определя съдържанието на регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, условията и редът за вписване и поддържане на регистъра, както и достъпът до информацията в него. Регистърът съдържа данни за всички органи на изпълнителната власт и административните структури, както и за нормативните, общите административни актове и индивидуалните административни актове по смисъла на чл. 2 от Закона за административното производство²⁸.

В повечето случаи въпросникът не се попълва пред интервюиращия (60.1%). Най-закрити в това отношение са централните държавни органи и изпълнителните агенции (82.4%), а най-открити – общинските администрации (52.7%). Все пак субективната оценка на интервюиращите за отношението на служителите към интервюто е положителна: 50.9% споделят, че са приети много добре, 44.0% – добре, и едва 5.2% от анкетьорите смятат, че са били приети лошо от служителите.

Законът за достъп до обществена информация възлага задължение за всички ръководители на административни структури в системата на изпълнителната власт периодично да публикуват актуална информация, съдържаща описание на правомощията и данни за организацията и функциите на администрацията; списък на издадените актове; описание на информационните масиви и ресурси; наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

Според Таблица 2 институциите са публикували най-често *описание на структурата и функциите на администрацията* (78.4%) и най-рядко – *описание на информационните масиви* (38.3%). Като цяло централните ведомства и общинските администрации по-често публикуват информация по чл. 15 в сравнение с останалите институции. Особено рядко изпълнителните агенции публикуват информационни масиви (15.4%) и координати на отговорния по ЗДОИ служител, докато областните администрации изостават с издаването на списъка на своите актове (41.2%).

Практиката на публикуване на информация по чл. 15 на ЗДОИ е пряко свързана с общото състояние и компетентност на институциите. Обучаваните по ЗДОИ, които имат назначен служител по ЗДОИ и водят регистър на заявленията, по-често публикуват информация по чл. 15.

²⁷ Приета с ПМС № 89 от 26.05.2000 г., обн. ДВ, бр. 44 от 30.05.2000 г.

²⁸ Регистърът е публичен и е достъпен в Интернет на адрес: www1.government.bg/ras

Таблица 2

ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯТА ПО ЧЛ. 15						
	Институция					Общо
	Центр. ведомства	Изп. Агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	
Описание на структурата и функциите на администрацията	88,2%	85,7%	73,1%	83,0%	73,4%	78,4%
Списък на издадените актове	62,5%	76,9%	41,7%	61,5%	35,4%	48,8%
Описание на информационните масиви	50,0%	15,4%	30,4%	41,2%	39,5%	38,3%
Име, адрес, телефон, работно място на служителя, който отговаря за приемане на заявленията	53,3%	30,8%	58,3%	62,2%	57,9%	57,2%

СЛУЖИТЕЛИ ПО ЗДОИ

Общо в 61.4% от институциите има назначен определен служител, който се занимава със заявленията за достъп до информация. Най-често такъв е назначен в областните администрации (70.4%) и най-рядко - в министерствата (41.2%). И понеже назначаването на такъв служител е в отговор на търсенето на информация от гражданите, назначени служители има много по-често в тези институции, които получават повече заявления за достъп до информация (84.4%).

Назначаването на служители със задължения по ЗДОИ става най-често с писмена заповед (53.44%). Не са редки и случаите, когато служителите по ЗДОИ са назначени с устна заповед (26.4%) или по друг начин (20.2%). „Устните“ назначения са най-разпространени в областните администрации (33.3%) и най-рядко - в централните ведомства (16.7%). В същото време устните назначения предполагат като цяло по-ниска организираност на работата по отношение на ЗДОИ. Така например в институциите,

които водят електронен регистър на заявленията много по-често (68.8%) работят служители, назначени с писмена заповед по ЗДОИ. Връзката между търсенето на информация и административната подготвеност на институциите се потвърждава от данните на проучването. Както упълномощаването на служител, така и начинът на неговото назначаване зависи от наличието на заявления - там, където няма получени заявления, интервюираните смятат, че служителят е упълномощен по ЗДОИ с устна заповед (27.0%).

Имайки предвид ограничените ресурси на институциите е разбираемо повечето от назначените служители по ЗДОИ да имат едновременно и други функции. Едва в 11.4% от институциите има назначени служители, които са ангажирани единствено със заявленията по ЗДОИ. Там, където няма получени заявления, тези служители са твърде малко (3.0%). Най-често служители, упълномощени само за ЗДОИ, се назначават в министерствата (16.7%) и най-рядко - от общинските администрации (6.1%). Това може да е свързано с повече финансови възможности на централните ведомства, макар те да не обработват повече заявления от местните администрации²⁹.

²⁹ Виж брой заявления по институции по-долу в този доклад.

Както изглежда, упълномощените служители по ЗДОИ имат много други задължения и не са затрупани от заявления. Кое не означава, че именно те вземат решението за достъп до информация. Решението да се предостави или откаже достъп до информация взема най-често ръководителят на институцията (83.6%). Това говори за едно частично упълномощаване. Доколко назначените служители могат да вземат самостоятелни решения може да се интерпретира и като знак за вътрешната демокрация на различните институции. Най-висока свобода в това отношение имат отново общинските администрации, където в 13.8% от случаите назначените служители сами решават да се предостави или не достъп до информация. Най-рядко това се случва в изпълнителните агенции (6.7%) и ТПИВ (6.2%), където решенията се вземат от ръководителите на институциите. Интересно е, че институциите, които досега не са получавали запитвания за достъп до информация по-често заявяват, че решенията за това (ще) се вземат от ръководителя на институцията (88.0%). Това, разбира се, може да се дължи и на факта, че в институциите без получени заявления сравнително по-често няма назначен служител по ЗДОИ.

Съществуването на упълномощен служител по ЗДОИ е особено важно за компетентното обслужване на гражданите. Попълването на въпросника по това проучване бе своеобразно заявление по ЗДОИ. Оказа се, че респондентите на този въпросник са служители с твърде различни длъжности - началник отдел, експерт, юриконсулт, главен секретар, връзки с обществеността, заместник директор и др. Отговорите по почти всички въпроси се различават съществено от това на каква длъжност е интервюираният. Пример: 56.0% от интервюираните директори смятат, че запитването „по какви причини е уволнен даден служител“ е по смисъла на ЗДОИ, в сравнение с едва 32.5% от интервюираните юриконсулти/експерти. Такива съществени разминавания има по почти всички въпроси, включително и по това, колко и какви запитвания и приходи по тях имат институциите. Оправдание на тези разминавания може да е фактът, че са интервюирани служители на различни длъжности. И че като цяло законът се разбира различно от хората на различни длъжности. Ето защо по-строгото регламентиране на длъжността, отговорна по ЗДОИ би повишила компетентността на обслужването.

РЕГИСТРИ НА ЗАЯВЛЕНИЯТА ПО ЗДОИ

Макар ЗДОИ да не въвежда изрично задължение за водене на отделен регистър на заявленията за достъп до информация, те се регистрират задължително по ред, определен от съответния орган (чл. 25, ал. 3 от ЗДОИ).

Вече стана дума, че институциите, които водят регистри на заявленията по ЗДОИ, имат по-позитивни интерпретации на закона и са в по-добро организационно състояние. Като цяло 61.8% от интервюираните институции заявяват, че водят такива регистри. Най-често това са министерства и държавни комисии (71.4%) и най-рядко - областни администрации (51.9%). Като цяло такива регистри има повече в София (62.2%), отколкото в областните (65.1%) и особено в малките градове (52.3%).

Според отговорите там, където има регистри, те се водят професионално. Така например 93.2% от институциите с регистри въвеждат вида на търсената информация, 89.8% въвеждат дали има отказ или разрешение за достъп, 86.6% отбелязват формата на заявлението, а над 95% въвеждат такива реквизити на заявленията като дата, данни на заявителя и т.н.

Затова пък от Таблица No3, става ясно, че 27.6% от институциите, твърдящи, че водят регистър, не могат да посочат броя на получените заявления за достъп до информация. Делът на тези „пожелателни“ отговори спада до едва 24.2% за институциите с електронни регистри.

Таблица 3

	Водите ли регистър на получените заявления?		Общо
	Да	Не	
Посочили число получени заявления, включително „0“	72.4%	60.0%	67.6%
Непосочили число получени заявления, включително „0“	27.6%	40.0%	32.4%

Едва 28.1% от регистрите са електронни. С такъв регистър разполагат 50% от министерствата, държавните комисии и областните администрации, 22.3% от ТПИВ, както и 27.3% от изпълнителните агенции. На подобно ниво са и общинските администрации, където в 27.4% от случаите има електронни регистри на заявленията по ЗДОИ.

Наличието на техника само по себе си не е достатъчно условие за съществуването на електронни регистри. Доказва го фактът, че обучаваните институции почти два пъти по-често водят компютризиранни регистри (46.2%), в сравнение с тези, които не са преминали обучение по ЗДОИ (23.9%).

БРОЙ ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ЗДОИ

Служителите срещат най-големи затруднения с на пръв поглед простия въпрос колко заявления по ЗДОИ са постъпили в институциите от приемането на закона през юли 2000 г. до септември 2001 г. Дори в случаите, когато служителите съвестно са препрочитали законите, предавайки попълнения въпросник, те споделят, че не са сигурни, дали броят на заявленията не включва практики по административно-правното обслужване

на гражданите, жалби, молби, предложения и т.н.

Не е много ясен и броят на институциите, които изобщо не са получавали заявления по ЗДОИ в периода юли 2000 г. - септември 2001 г. Както личи от Таблица №4 38.1% не са получавали заявления по ЗДОИ, а едва 25.4% са сигурните, че са получавали заявления. За останалите 36.5%, които не са дали отговор, можем само да гадаем дали са получавали заявления по ЗДОИ или не.

Таблица 4

КОЛКО ЗАЯВЛЕНИЯ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПО ЗДОИ СА ПОСТЪПИЛИ ПРИ ВАС?								
	Институция							Общо
	Централен орган на изпълнителната власт	Държавни агенции	Държавни комисии	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	Териториални подразделения на изп. власт	
Не са получени заявления		33.3%	33.3%	41.2%	37.0%	46.9%	34.8%	38.1%
Получени заявления	28.6%	16.7%	33.3%	5.9%	37.0%	26.0%	25.5%	25.4%
Без отговор	71.4%	50.0%	33.3%	52.9%	25.9%	27.1%	39.7%	36.5%

За съжаление общият брой на получени заявления по ЗДОИ не може да се определи с точност. Така например за общинските администрации отчетените данни варират от 2-3 (в повечето случаи) заявления до 21 000 заявления. По подобен начин в повечето държавни ведомства или няма получени заявления, или те са 1-2, докато една държавна комисия отчита 4 664 заявления. Не по-малки са разминаванията в страната, като данните например за РЗОК са от нула до 1 200 заявления. По подобен начин повечето бюра по труда не отчитат заявления по ЗДОИ, а данните от няколко попълнени интервюта са в твърде широки граници - между 70 и 11 507 броя заявления.

Сравнително по-консистентни са данните от областните администрации и РДВР, въпреки че и там има значителни вариации. Данните за областните администрации са за между 4 и 48 заявления, а в РДВР отчетеният брой заявления варира между 3 и 130.

Като цяло броят на заявленията не се следи системно. Това се дължи най-вече на факта, че такива заявления просто няма. Епизодичните случаи на постъпили заявления не предизвикват специални усилия за системното им водене. От друга страна, налице е сериозна неподготвеност по отношение на

ЗДОИ. Самите служители споделят, че имат нужда от специално обучение. Особено объркване предизвиква фактът, че в повечето случаи няма специален регистър, разграничаващ заявленията по ЗДОИ от молби, жалби и друго административно обслужване. Налице е неяснота в диференциацията на запитванията по ЗДОИ от други закони, както и неяснота в прилагането на самия ЗДОИ.

Все пак предоставените данни могат да послужат за някои общи наблюдения относно разпределението на посочените заявления по видове. Както личи от Таблица No5, регистрираните заявления са най-често писмени (24.4% от институциите са регистрирали такива заявления) и са подадени предимно до областната администрация (33.3%) и до централните органи (38.9%).

Според Таблица No5 29% от институциите са регистрирали заявления, постъпили по който и да е от трите пътища (писмен, устен, електронен път). В същото време при друг въпрос сравнително по-малко (25.4%) институции посочват, че са получили заявления за достъп до информация. Тези противоречия още веднъж доказват неувереността на институциите да класифицират заявленията по ЗДОИ.

Таблица 5

ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ЗДОИ: ПРОЦЕНТНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ИНСТИТУЦИИ						
Процент посочени заявления	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	Териториални подразделения на изп. власт	
Устни	16.7%	5.9%	11.1%	5.2%	7.1%	7.6%
Писмени	38.9%	5.9%	33.3%	24.0%	23.4%	24.4%
По електронна поща	11.1%		3.7%	1.0%	3.5%	3.0%
Заявления независимо от формата ³⁰	38.9%	5.9%	40.7%	27.1%	29.1%	29.0%

³⁰ Общият процент регистрирани заявления е изчислен чрез метода „или“ - т.е. „каквито и да е“ видове заявления.

Таблица 6

БРОЙ РЕШЕНИЯ ПО ЗАЯВЛЕНИЯ						
	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	Териториални подразделения на изп. власт	
Решения, предоставени веднага: брой	672.00	12.00	90.00	443.00	331.00	1550.00
Решения, предоставени в 14-дневен срок: брой	4133.00	8.00	85.00	287.00	13239.00	17762.00
Решение е предоставено в над 14 дневен срок: брой	0	2.00	6.00	3.00	11.00	22.00
Общо издадени решения	4805.00	22.00	181.00	733.00	13581.00	19334.0
Постъпили заявления	4690.00	22.00	189.00	21740.00	16746.00	43399.00
Заявления без отговор	155.0	0	7.0	21007.0	3165.0	24065.0

РЕШЕНИЯ ПО ЗАЯВЛЕНИЯТА И ОСНОВАНИЯ ЗА ОТКАЗ

В отговор на регистрираното заявление за достъп до информация в 14-дневен срок администрацията

е задължена да изпрати на търсеция писмено решение за предоставяне или писмено решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация.

Таблица 7

ПРОЦЕНТ ПРЕДОСТАВЕНИ РЕШЕНИЯ ОТ ОБЩИЯ БРОЙ ПОСТЪПИЛИ ЗАЯВЛЕНИЯ						
	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	Териториални подразделения на изп. власт	
	% от постъпилите заявления	% от постъпилите заявления				
Решения, предоставени веднага: брой	14.33	54.55	47.62	2.04	2.65	3.57
Решения, предоставени в 14-дневен срок: брой	88.12	36.36	44.97	1.32	1.71	40.93
Решение е предоставено в над 14-дневен срок: брой	0	9.09	3.17	.01	.02	.05

41% изпращат решенията в 14-дневен срок. Изпълнителните агенции и областните администрации най-често твърдят, че дават решенията веднага. Сравнително по-бавни са общинските администрации. Следва обаче да се отбележи, че големият брой получени заявления (и останали без отговор) се дължат на една единствена община, посочила над 21 000 заявления.

По-съществено е общото разминаване между броя на постъпилите заявления и броя на предоставените решения по тях. Общо според интервюираните са постъпили 43 399 заявления, сумата на посочения брой решения е 19 334, което представлява 44% от всички заявления.

Общо 2.4% от институциите са наложили наказания за пресрочено предоставяне на достъп до информация. Областните администрации са не само бързи, но и сравнително по-строги при неспазването на сроковете - 9.5% от тях са наложили такива наказания срещу нито една институция от централните институции и 1.4% от общинските администрации.

Общо 6.6% от институциите³¹ са отказали достъп до информация на поне едно от изброените основания. Най-често отказват достъп централните ведомства (22.2%), използвайки преди всичко чл. 13., ал. 2 от ЗДОИ. Малкият брой централни институции прави делът на това основание много нисък - 1.3% в общото разпределение по видове откази.

Таблица 8

ИНСТИТУЦИИ ПОСОЧИЛИ ОТКАЗИ: ПРОЦЕНТНО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ						
Процент институции ³²	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	Териториални подразделения на изп. власт	
Откази, основани на държавна тайна	0	0	0	0	0	0
Откази, основани на служебна тайна	5.6%			3.1%	2.1%	2.3%
Откази, основани на лична информация				2.1%	2.1%	1.7%
Откази, основани на засягане интересите на трети лица			3.7%	4.2%	2.1%	2.6%
Откази, основани на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ	22.2%					1.3%
Откази на друго основание	5.6%					.3%
Общо посочени откази	22.2%		7.4%	8.3%	4.3%	6.6%

³¹ Посочват брой откази на каквото и да е от предвидените основания.

³² Брой институции посочили каквото и да е брой откази.

Най-често отказите са основани на „засягане интересите на трети лица“ (2.6%). Този вид отказ е най-характерен за общинските (4.2%) или областните администрации (3.7%). Отказът на основание „служебна тайна“ е използван най-вече от централните ведомства (5.6%), както и от общинската администрация (3.1%).

Специално внимание заслужават резултатите, според които в институциите няма регистрирани откази на информация на основание „държавна тайна“. В събраните и систематизирани случаи на отказ на информация в ПДИ (475 след приемането на ЗДОИ) също отсъства регистриран отказ на основание „държавна тайна“. Този факт изисква обяснение.

На първо място, Списъкът на категориите информация, представляващи държавна тайна, е приет с акт на Народното събрание³³. В него се съдържат абстрактно определени категории информация. Броят и видът на конкретните секретни документи в институциите и сроковете за тяхното засекретяване обаче са неизвестни на гражданите.³⁴

Ето защо гражданите не са в състояние да формулират искане за информация, за чието съдържание нямат дори бегла представа. Това е едно от възможните обяснения за нулевите стойности на „откази на основание държавна тайна“. В страни с развита практика по прилагането на ЗДОИ в списъка на документите на институцията присъства информация за заглавието на засекретените документи, както и основанието и срокът за засекретяване.

³³ Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на Народна Република България, издаден от председателя на НС, обн., ДВ, бр.31 от 17.04.1990 г., изм. бр. 90 от 6.11.1992 г., изм. и доп. бр. 99 от 8.12.1992 г., изм. бр. 108 от 10.12.1999 г., доп. бр.55 от 7.07.2000 г.

³⁴ Българското законодателство понастоящем не регламентира срок на засекретяването. С отделни заповеди, някои от които също не са публично известни, в отделни структури на изпълнителната власт бяха разсекретени документи от определен период

³⁵ Интересно е да се провери как стоят нещата в случаите, когато такъв интерес е формулиран - напр. проблемът за достъп до информация относно обстоятелствата около смъртта или нараняванията на наборници в армията.

Друго обяснение на отсъствието на откази на основание „държавна тайна“ може да се потърси във факта, че според настоящия „Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна“ секретна информация се създава в следните области на управление: отбрана, вътрешен ред, държавна икономика, външна политика и безопасност на въздухоплаването. Те се управляват от малко на брой институции с почти изцяло секретна дейност - Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, Министерство на външните работи. В останалите органи на изпълнителната власт се създава и съхранява много по-малко и по-рядко информация, съставляваща държавна тайна (напр. в Министерство на транспорта).

Цялостното непознаване на дейността на малкото на брой „секретни“ институции е допълнително затруднение за формулиране на искане за достъп до информация. Следва да се има предвид и факта, че тези институции рядко работят с граждани, поради което гражданите имат малък досег с тях и нямат формулиран интерес към тяхната дейност³⁵.

Тъй като само част от информацията може да изисква защита на основание „държавна тайна“, то в правото на достъп до информация се въвежда „правото на частичен достъп“. Българският ЗДОИ също въвежда частичния достъп. Според практиката на ПДИ частичният достъп е непознат за администрацията. В някои от случаите, обаче, гражданите искат достъп до обществена информация, намираща се в документ или сбор от документи, които съдържат както достъпна, така и ограничена за достъп информация, представляваща служебна тайна.

ФОРМУЛЯРИ ПО ЗДОИ

Съгласно разпоредбите на ЗДОИ (чл. 35, ал. 2) при същинското предоставяне на достъп до информация се съставя протокол, който се подписва от заявителя и от съответния служител. Не съществува нормативно утвърден формуляр за приемо-предавателни протоколи. Задължително е обаче в самия протокол да са описани документите, които се предоставят.

Съществуването на формуляри на приемо-предавателни протоколи, които удостоверяват

предоставянето на достъп до исканата информация е слабо разпространено. Такива формуляри има едва 15.4% от институциите, като най-разпространени са те в изпълнителните агенции (21.4%), а най-малко - в министерствата и в държавните комисии и агенции (9.1%).

Тази практика е свързана с останалите дейности, предполагащи по-компетентно и организирано обслужване по ЗДОИ. Наличието на формуляри е сравнително по-разпространено сред обучаваните институции (21.3%), институциите с определен служител по ЗДОИ (20.0%) и най-вече сред тези с компютризиран регистър на заявленията (29.3%).

МЕСТА ЗА ПРЕГЛЕД/ЧЕТЕНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО ЗДОИ

В общо 63% от институциите има определено място/гише за приемане на заявления по ЗДОИ. Най-често такова място има в областните администрации (77.8%), ТПИВ (65.7%) и най-рядко в централните ведомства (50.0%). В почти всички институции обаче (97.8%) на това място се приемат и други заявления. Място за подаване на заявленията само по ЗДОИ е най-често срещано в областните администрации.

Много по-малко институции са определили място за преглед/четене на информацията. Такива места има определени в 64.6% от институциите, като най-често те са в ТПИВ (73.0%) и общинските администрации (63.0%). Тук отново практиките по ЗДОИ имат своето решаващо значение. Там, където има получени заявления по ЗДОИ, по-често откриваме и места за преглед/четене на информацията (76.6%).

Местата за преглед/четене на информацията са разположени най-често в специални помещения (56.5%). По-рядко информацията се чете в информационните отдели (33.3%), в архив (5.7%) или в библиотека (4.6%) (каквато едва ли съществува в повечето от институциите). Интересно е, че различните институции са решили различно проблема с местата за четене на информацията. Така например в министерствата и държавните комисии (83.3%), както и в областните администрации (53.8%) информацията се чете предимно в информационните отдели, докато в общинските администрации и ТПИВ

прегледът на информацията става в други, специално определени за това места (може би това са общинските центрове за информация и услуги на гражданите).

ПРИХОДИ ПО ЗДОИ

Съгласно ЗДОИ достъпът до обществена информация е безплатен. Търсещите информация следва да заплащат единствено материалните разходи по предоставянето. Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени със заповед № 10 на МФ от 10.01.2001 г., обн., ДВ, бр. 7 от 23.01.2001 г.

В мнозинството случаи (43.0%) институциите предоставят напълно безплатен достъп до информация. Това е особено характерно за изпълнителните агенции (43.8%) и за ТПИВ (54.0%). Разходите за предоставената информация се заплащат най-често в министерствата (70.6%) и областните администрации (72.0%).

Заплащането на разходите за достъп до обществена информация е основан в мнозинството от случаите на заповед на Министерството на финансите и много по-рядко на вътрешна заповед (3.0%).

Въпросът колко са приходите на институцията от предоставената информация след влизането на ЗДОИ в сила затруднява интервюираните. Едва 6 от 187 институции заявяват, че имат приходи по ЗДОИ и са посочили размера им за периода юли 2000 г. - септември 2001 г. Четири общински администрации са с приходи между 10 и 45 лева, Министерски съвет има приходи от „около 100 лева“, а Комисията по ценни книжа е посочила 7 762 лева. Останалите 181 институции, които са заявили, че имат приходи по ЗДОИ, не са посочили данни.

ОБУЧЕНИЕ И КОНСУЛТАЦИИ

Според данните едва 16.7% от интервюираните са преминали обучение по ЗДОИ. Най-висок е този процент в областните (25.9%) и общинските администрации (24.5%), което индиректно потвърждава компетентността и откритостта на общинските администрации. Най-малко обучавани са служителите на централните ведомства и изпълнителните агенции (5.9%).

СЛУЧАИ НА ОТКАЗ, ПОСТЪПИЛИ В ПДИ

Обучението на служителите е свързано с по-добро общо състояние на институциите по отношение на ЗДОИ. Така например, в институциите с обучени служители има повече назначения за отговарящ по ЗДОИ; те много по-често водят регистър на запитванията (включително компютърно); и в крайна сметка в институциите с обучени служители има повече получени заявления за достъп до информация (което веднага подсказва, че броят получени заявления е в голяма степен „интерпретирана“, а не математическа величина).

В същото време едва 25.3% от интервюираните институции ползват писмено упътване или инструкция, за да разграничат заявленията по ЗДОИ от други молби или жалби. Най-често това се случва в общинските администрации (38.3%) и областните администрации (29.6%) и най-рядко в централните ведомства (17.6%). Тези данни потвърждават по-качественото прилагане на ЗДОИ от местните власти. Като цяло в малките градове (30.8%) служителите по-често ползват писмени инструкции по прилагането на закона, отколкото в София (20.9%) или в областните градове (23.9%).

Какво правят служителите, когато срещат затруднения в прилагането на ЗДОИ? 47.6% се консултират по повод заявления по ЗДОИ. Най-често съвети търсят централните ведомства и най-рядко - общинските администрации. Това изглежда естествено, след като последните по-често ползват писмени инструкции по закона в сравнение с централните ведомства.

Търсената консултация е най-често с юрист-консулт (53.5%) и по-рядко - с ръководителя на институцията (20.8%). Тези данни могат да бъдат интерпретирани и като търсене по-скоро на експертна помощ, отколкото на управленско (политическо) решение по повод заявленията. В този смисъл качествено прилагане на закона може би изисква повече квалификация и компетентност, отколкото добронамереност на ръководството на институциите.

От началото на дейността си ПДИ регистрира случаи, в които на граждани и журналисти се отказва достъп до информация. Всеки от случаите се коментира от правния екип на ПДИ, като правният коментар и препоръка за действие се изпращат обратно до поискалия правна помощ. Всички случаи се регистрират в електронна база данни.

За периода 01.01.2001 г. - 31.12.2001 г. са регистрирани 502 случая на отказ да се предостави информация от страна на различни задължени по ЗДОИ субекти.

I. ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ПО ИНИЦИАТИВА НА ЗАДЪЛЖЕНИТЕ ПО ЗДОИ СУБЕКТИ (ЧЛ. 14 ОТ ЗАКОНА)

Според разпоредбите на ЗДОИ задължените по закона субекти следва да предоставят определени категории информация по своя инициатива. Това задължение може да се раздели на две - от една страна е задължението за публикуване на актуална обществена информация (**чл. 14, ал. 1**), а от друга - задължението за публикуване или съобщаване в друга форма на информация, която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите и на тяхното имущество или опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси или представлява или би представлявала обществен интерес (**чл. 14, ал. 2**).

Изпълнение на задължението по чл. 14, ал. 2

Според данните от постъпилите в ПДИ случаи администрацията не е добре запозната с тези си задължения. В базата данни на ПДИ са регистрирани случаи, в които при настъпване на бедствия и аварии - пожари, наводнения, замърсявания - се налага журналистите от съответния град сами да търсят информация за размерите на аварията, щетите и предприетите мерки. Службите по гражданска защита, кметовете, инспекциите по околна среда в повечето случаи са заети с ограничаването на аварията и предотвратяване на по-нататъшни щети, а информацията за тях остава на по-заден план. Типичен пример: кореспондентка на централен всекидневник в град В. се обръща по телефона към дежурния по

съвет към „Гражданска защита“ с молба за информация за щетите от ураганен вятър, регистриран в града в два поредни дни. Служителят отказва да предостави данни за пораженията от бурята, мотивирайки се със забрана от шефовете на „Гражданска защита“ да се дава информация за медиите.

В такива случаи не се определят и лица, които да предоставят непрестанно актуална информация, вследствие на което се стига до разпространяване на недостоверна и заблуждаваща информация.³⁶

Относно задължението по чл. 14, ал. 1

В изпълнение на задължението за публикуване на актуална информация администрацията разпространява официални информационни бюлетени, изготвяни от пресцентровете. Изготвянето на подобни бюлетени беше утвърдена практика в повечето администрации на централните и териториалните органи на изпълнителната власт и преди приемането на ЗДОИ. Въпреки това в базата данни на ПДИ има регистрирани случаи, при които временно е преустановено изготвянето на подобни бюлетени или информацията в тях е недостатъчна, но те са по-скоро изключение, отколкото правило.

II. ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ СЛЕД ЗАПИТВАНЕ ОТ СТРАНА НА ТЪРСЕЩИТЕ

В сравнение с 2000 година регистрираните в базата на ПДИ казуси показват нарастване на исканията на достъп до информация чрез писмени заявления. Обикновено гражданите използват писмената форма, а журналистите - устната за търсене на информация. През изминалата година в базата данни на ПДИ са регистрирани общо 46 подадени писмени заявления за достъп до обществена информация. От тях 33 са получили решение за предоставяне на достъп, 13 са получили отказ за предоставяне на достъп и са обжалвани пред съдилищата.

III. НАЙ-ЧЕСТО ТЪРСЕНАТА ИНФОРМАЦИЯ ОТ СТРАНА НА ГРАЖДАНИ И ЖУРНАЛИСТИ

1. Търсене на финансова информация

Чести са случаите, в които се търси информация за разходване на средства от държавни органи, предприятия с държавно или общинско участие, както и информация, свързана с икономически злоупотреби. Контролът върху разходването на средства от държавния бюджет се осъществява от органите на държавния вътрешен финансов контрол и Сметната Палата. Те упражняват правомощията си както по отношение на държавните институции, така и върху предприятия с държавно или общинско участие. Информация от този характер винаги е била обект на особен обществен интерес.

Търсене на информация от Агенция за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК)

Обикновено търсещите информация адресират заявленията си до териториалните дирекции на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) в съответния град и това е логично, тъй като именно териториалните органи извършват проверките по места. Следва да се отбележи, че за цялата 2001 г. в ПДИ няма регистриран случай на предоставена информация от страна на АДВФК. При искане за предоставяне на копие от ревизионен акт например най-честият отговор, който търсещите получават, е: „Нямаме право да предоставяне копия от ревизионни актове, обадете се до централата в София.“ Независимо от разпоредбите на ЗДОИ, които изрично задължават администрацията да препрати заявлението за информация до компетентния да се произнесе орган, директорите на териториалните дирекции на АДВФК нямат такава практика.

По повод предоставянето на информация от страна на АДВФК през май 2001 г. директорът на АДВФК изпрати циркулярно писмо до всички териториални

³⁶ Подобни случаи са регистрирани: през март - във Враца, април - Благоевград, май - Монтана, август - Ямбол, Кюстендил, Благоевград, Пловдив, октомври - Варна, декември - Смолян.

директори, в което се определят правилата за предоставяне на информация на медиите за финансови ревизии и одити. Според писмото директорът на агенцията възприема достъпа до информация не като предоставяне на достъп до оригиналните документи, а като предоставяне на резюме на резултатите от извършената ревизия. С писмото се определя и специален служител, отговорен да предоставя такъв вид информация - експерт по връзки с обществеността към агенцията в София.

Същевременно задължителното предоставяне на информация от пресцентъра в София затруднява и бави получаването на информация от журналистите по места.

Търсене на информация от Сметната палата

Тъй като Сметната палата е орган, който извършва външен одит на бюджета и други публични средства и дейности, чл. 2, ал. 2 от Закона за Сметната палата изрично постановява, че дейността ѝ се основава на принципите на публичност и прозрачност.

Два вида информация, създавана или съхранявана в Сметната палата, са обект на търсене: информация, свързана с извършени проверки, и информация от публичния регистър на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

За миналата година в базата данни на ПДИ са регистрирани 4 подадени заявления за достъп до документи, свързани с извършени финансови одити. На нито едно от заявленията Сметната палата не е отговорила.

Налице е интерес и към информацията от регистъра на имуществото на висшите държавни длъжности. Сметната палата събира информация за този регистър на основание на Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Макар че този регистър е наречен „публичен“ в закона, достъп до тези данни имат единствено средствата за масово осведомяване чрез техните главни редактори. В началото на 2001 г. екипът на ПДИ подаде заявление за достъп до данни, съдържащи

жакети се в публичния регистър, но отговор не последва. В края на годината заявление за достъп до подобни данни от страна на главния редактор на варненски вестник също беше оставено без отговор. По случая бе подадена жалба до съда.

Търсене на информация от данъчната администрация

Най-често търсената информация от данъчната администрация е свързана с обобщените справки за размера на събраните или несъбраните данъци, информация, свързана с данъчни нарушения, и информация относно големи данъчни длъжници. От регистрираните в базата данни на ПДИ случаи се вижда, че макар пар. 1, т. 1 от Данъчно-процесуалния кодекс (ДПК), дефиниращ служебната тайна, която данъчната администрация следва да спазва, да не покрива данните относно обобщените справки за събраните данъци, в повечето случаи администрацията по места не предоставя такива данни.³⁷

Важна стъпка на органите на данъчната администрация при предоставянето на информация по тяхна инициатива е публикуването в Интернет през май 2001 г. на списък на данъчните длъжници, дължащи над 3000 лева. Въпреки че съгласно ДПК размерът на дължимите от данъчните субекти данъци несъмнено представлява данъчна тайна, в случая органите на данъчната администрация балансираха между интереса на обществото да узнае определена информация и интереса на отделните длъжници да бъде запазена данъчната им тайна. В този случай държавните институции решиха в полза на обществения интерес. Макар че списъкът беше публикуван на страницата на Главна данъчна дирекция (ГДД) в Интернет³⁸, някои данъчни служби по места отказваха да предоставят тази информация на местни журналисти. Подобни случаи са регистрирани в Бургас, Враца, Стара Загора, Монтана, Ловеч.

2. Търсене на информация, свързана с приватизацията

Интересът към информацията за извършени приватизационни сделки е традиционно голям. Журналисти и граждани търсят информация, създадена във връзка със сключването на приватизационните

³⁷ Подобни случаи за миналата година са регистрирани в Габрово, Велико Търново, Пловдив, Бургас, Враца.

³⁸ www.taxadmin.government.bg/php/show.php3

договори, съдържанието им и изпълнението на задълженията по тях. След приемането на Наредбата за условията и реда за предоставяне на информация по ЗППДОП съответните държавни и общински институции вече предоставят копия от документи по приключили приватизационни сделки. В базата данни на ПДИ за миналата година са регистрирани няколко случая на предоставяне на копия от приватизационни договори и няма случай, в който е отказан достъп до документи, свързани с приватизационна сделка и поискани по реда на ЗДОИ.

3. Търсене на информация, свързана с извършени престъпления

Особен интерес представляват данните, свързани с извършването и разкриването на престъпления. Основната група търсещи такава информация са журналистите. Регистрираните в ПДИ случаи показват, че проблемите възникват основно при предоставянето на информация в информационните бюлетини на РДВР. В тази връзка се срещат следните проблеми:

□ Често от местните бюлетини липсват факти и събития, които на следващия ден се появяват в централния бюлетин за страната, изготвян от прес-центъра в София;

□ Информация се подава с дву- и тридневно закъснение;

□ Липсват подробности за извършени престъпления и произшествия.

Изготвянето на информационните бюлетини, предназначени за медиите, е форма на предоставяне на информация по инициатива на органите на МВР. Поради това те не са обвързани с юридическо задължение за публикуване на повече информация, отколкото са преценили за необходимо. Не съществува и юридически акт, който да установява задължителни правила за изготвяне на информационните бюлетини.

4. Търсене на информация от съда

Конституцията на Република България и процесуалните закони осигуряват прозрачност на съдебната власт, като дават гаранции за публичност на

съдебния процес. Едновременно с това регистрите на самите дела - азбучни и срочни книги - също са публични. Трябва да се отбележи, че в сравнение с 2000 година регистрираните случаи на откази от съда за 2001 г. са сравнително малко. Проблемите около свободата на информацията, регистрирани в базата данни на ПДИ, са свързани основно с откази да се предоставя достъп до конкретни дела.

³⁹ Информация за делата, водени от ПДИ, четете тук: http://www.aip-bg.org/dela_bg.htm

⁴⁰ Например беше заведено дело срещу отказ на председателя на Пловдивския окръжен съд да предостави информация за броя на дадените за определен период разрешения за използване на специални разузнавателни средства.

⁴¹ Сдружение „Център за независим живот“ срещу отказ на Министъра на труда и социалната политика (2001), Полина Кирева срещу отказ на министъра на околната среда и водите (2001).

⁴² Определение № 8645/16.11.2001 г. на ВАС в състав: председател Андрей Икономов, членове: Александър Еленков, Жанета Петрова, Захаринка Тодорова, Таня Радкова.

⁴³ С решение № 1795/26.02.2002 г. Върховният административен съд в състав: председател Веселина Кълнова и членове: Захаринка Тодорова и Таня Радкова отмени като незаконосъобразен мълчалив отказ на министъра на образованието и науката да се произнесе по искането на *Програма Достъп до информация* за достъп.

СЪДЕБНИ ДЕЛА

В сравнение с предходната година през 2001 г. към ПДИ се обърнаха по-голям брой граждани и неправителствени организации, желаещи да им бъде оказана правна помощ за подаване на жалби пред съдилищата³⁹. До края на февруари 2002 г. бяха изготвени 26 жалби до съдилищата и се проведоха съдебни заседания по 16 дела, по които адвокатската защита е осигурена от Програма Достъп до информация. Делата бяха избрани въз основа на няколко критерия: обществения интерес от получаването на исканата информация, необходимостта от съдебно тълкуване на неясни разпоредби на закона, които са от съществено значение за приложението му, и невъзможностите на искащата информация да финансира сам защитата на нарушеното си право.

През същия период граждани и неправителствени организации подадоха жалби и самостоятелно.⁴⁰

До края на февруари 2002 година по делата са постановени пет решения и седем определения. Макар най-ранната жалба да е от август 2000 година, досега само по едно дело има влязло в сила решение по същество. Същевременно съдилищата разгледаха някои важни въпроси, например за допустимостта на жалбите срещу мълчаливите откази.

Разглеждането на делата по жалби срещу откази за предоставяне на достъп до информация от съдилищата следва общата тенденция на административното правораздаване и изобщо на правораздаването в България. Макар този вид дела да се гледа обикновено в едно заседание поради това, че не се представят допълнителни доказателства, все пак процесът от образуването на делото в съответната инстанция до постановяването на крайния съдебен акт е бавен, особено ако поисканата информация е необходима на заявителя в кратък срок. Наблюдава се по-дълъг период от края на съдебните прения до постановяване на решението в сравнение с други дела, което вероятно се дължи на факта, че правната материя е съвсем нова и липсва създадена практика.

В делата бяха поставени било от жалбоподателя, било от ответника или по инициатива на съда част от въпросите, които бяха дискуссионни и в публичното обсъждане на Закона за достъп до обществена

информация преди неговото приемане от Народното събрание. Същевременно възникнаха и нови, необсъждани по-рано въпроси.

МЪЛЧАЛИВИТЕ ОТКАЗИ

Един от първите поставени въпроси бе обжалваемостта на т. нар. мълчаливи откази. Терминът се употребява в Закона за административното производство и е въведен с цел административен и съдебен контрол не само върху актовете на органите на власт, но и върху тяхното бездействие. Поради липсата на употреба на този термин в ЗДОИ в две от делата съдебният състав направи извода, че съдебен контрол при непроизнасяне в срок по заявление за достъп до обществена информация е недопустим⁴¹. Петчленен състав на Върховния административен съд се произнесе обаче, че Законът за административното производство дава общата уредба, предвиждайки съдебна защита на правата на гражданите от незаконосъобразните актове и отказите да се издадат актове⁴². Това тълкуване на закона бе от изключително значение, тъй като в противен случай смисълът и ефективността на Закона за достъп до обществена информация щеше да се постави под въпрос с допускането на произволно и неконтролируемо мълчание на задължените субекти⁴³.

ЗАДЪЛЖЕНИТЕ СУБЕКТИ

Относно отношението между търсещите информация и задължените да я предоставят субекти се поставя въпросът кой точно е задължен по смисъла на закона. Този въпрос беше поставен най-вече от ответниците по делата. Причината за поставянето му е в липсата на яснота в някои случаи кой точно в системата на една държавна или общинска институция е оправомощен да се произнася по заявленията за достъп до информация. В някои случаи решенията за отказ да се предостави достъп до обществена информация са подписани от лица, различни от съответния орган на власт, най-често ръководители на административни звена, напр. дирекции. В делото *Караиванов срещу министъра на икономиката (2001)*, заведено по повод непредоставянето на протокол на Комисията по ликвидация и несъстоятелност към МИ, решението за отказ

бе взето от директора на Дирекция „Ликвидация и несъстоятелност“. Тричленен състав на ВАС прие, че е било налице препращане, което становище се потвърди и от петчленен състав. По-последователна с оглед следването на собствената практика на ВАС обаче е тезата, застъпена в решението на първоинстанционния съд по делото *Алексей Лазаров срещу отказ на директора на Дирекция „Пресцентър и връзки с обществеността“ на Министерския съвет (2001)*. Според нея, за да се произнесе лице, различно от съответния орган на власт, е необходимо изрично овластяване по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ.

Практически въпроси относно задължените субекти възникват и при т.нар. публичноправни субекти и техните структури, каквато е Националната здравноосигурителна каса и районните каси. Въпросът възникна по повод обжалването на откази на Националната здравно-осигурителна каса и Районната здравноосигурителна каса от „Сдружение на общопрактикуващите лекари“ - Велико Търново.

Въпреки че разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ изглежда ясна и не бе породила въпроси по време на обществения дебат преди приемането на ЗДОИ, изникна въпросът доколко органите на съдебната власт са задължени субекти по ЗДОИ. Той бе поставен и на форуми, но възникна и на практика, когато с постановление на Военнокръжен прокурор - гр. Сливен, през декември 2001 г. бе отказан достъп до информация на Български хелзинкски комитет. В постановлението бе развит доводът, че прокурорите не са държавни служители и следователно за тях не произтичат задължения от ЗДОИ.

КОЯ ИНФОРМАЦИЯ Е „ОБЩЕСТВЕНА“?

Понятието „обществена информация“ бе дефинирано непрецизно от законодателя, както отбеляза и Върховният административен съд в своята практика. Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ е неясна и противоречи на разпоредбите на чл. 7, чл. 10 и чл. 11 и др. от ЗДОИ. Разпоредбите на чл. 10 и чл. 11, които изброяват двата вида обществена информация - официална (обхващаща актовете на органите на власт) и служебна (създадена, получена и съхранявана във връзка с първата) - дава по-ясна представа коя информация е обществена⁴⁴. Аргумент, че дадена

информация не е обществена, досега рядко се среща като позиция на съответния задължен по смисъла на закона субект. Такова становище досега бе изразено на два пъти: при отказа на копие от писмо на Главния данъчен директор и при отказ на кмета на Берковица да предостави копие от акт за общинска собственост. До този момент съдилищата не са намирали дадена информация за необществена, без да се спират на подробно тълкуване на разпоредбите на закона, отнасящи се към дефинирането на понятието „обществена информация“.

ФОРМА НА ОТКАЗА

Във връзка с въпроса за отказите обаче се наблюдава определена административна практика, която не е в съответствие със закона и създава проблеми при разглеждането на делата от съда. В немалко случаи държавните органи или съответната им администрация се произнасят по исканията на гражданите за достъп до информация със съобщение, уведомление, писмо, което по правило не е озаглавено. Впоследствие, в съдебно заседание, в някои случаи процесуалният представител на ответника твърди, че уведомлението не представлявало решение за отказ и следователно не подлежало на съдебен контрол. Съдилищата досега приемат в практиката си, че е достатъчно обжалваният акт, независимо от заглавието си, да засяга правата на искащия достъп до информация.

⁴⁴ Позоваване на тези текстове при определянето на обществения характер на исканата информация има в решението на ВАС по делото *Йордан Лазов срещу отказ на министъра на околната среда и водите*.

⁴⁵ Следва да се отбележи, че досега нямаме информация за случай на отказ, обоснован с ограничението *държавна тайна*.

⁴⁶ Д. Караиванов с/у отказ на министъра на финансите и Сдружение „Обществен барометър“ с/у отказ на директора на Агенция за държавен вътрешнофинансов контрол.

⁴⁷ Д. Тотев с/у отказ на главния данъчен директор, Фондация „Институт за пазарна икономика“ с/у отказ на директора на Националната здравноосигурителна каса.

⁴⁸ Дело Български Хелзинкски комитет с/у отказ на Върховна касационна прокуратура.

ОГРАНИЧЕНИЯ. ПРАВО НА ЧАСТИЧЕН ДОСТЪП

Сред ограниченията на правото на достъп най-често са случаите на отказ поради наличието на служебна тайна, засягане на правата и интересите на трето лице и на ограничение по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ⁴⁵. Правото на частичен достъп се реализира рядко, като държавните органи предоставят само някои от поисканите документи. Досега липсва случай, в който да е предоставено копие от документ със заличени параграфи или отделни изречения. Поради това не се осъществява необходимият баланс на конкуриращите се права и правни интереси, както изисква Конституционният съд в РКС № 7 по к.д. № 1/1996 г. В този смисъл от особена важност е решението на ВАС по делото *Лазов срещу отказ на министъра на околната среда и водите*, в което се приема: „...Освен това, дори и при наличие на изричен отказ на третите лица да бъде предоставена информация, касаеща личността им, в хипотезата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ министърът би могъл да предостави исканата информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията за третите лица. В случая това е напълно възможно и нищо не доказва, че има основание за отказ при условията на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.“

СЛУЖЕБНА ТАЙНА

Досега задължените по ЗДОИ субекти са се позовавали на служебна тайна, регламентирана от Закона за вътрешен финансов контрол⁴⁶ и Данъчно-процесуалния кодекс⁴⁷. Обикновено освен позоваването на защитена от закона тайна други доводи или доказателства не се сочат. Така например не се сочи какъв конституционно защитен интерес цели прилагането на конкретното предвидено в закон ограничение на правото на достъп, нито дали е въз-

можно предоставянето на частичен достъп. Не се привеждат и доказателства в подкрепа на твърдението за наличие на законово ограничение, а най-често дори в обжалвания акт не са описани конкретни обстоятелства, т.е. липсва формулирано фактическо твърдение.

Тази практика на органите на изпълнителната власт се „подхранва“ от неясни и широко формулирани законови разпоредби, например уредбата на понятието „служебна тайна“ в чл. 3, ал. 4 и чл. 12, ал. 3 от ЗДВФК. Непрецизната редакция на тези текстове, по наше мнение, е сред основните причини съдът, който е компетентен да се произнесе единствено по законосъобразността на отказа, да отхвърли жалбата на първа инстанция в делото *Д. Караиванов срещу отказ на министъра на финансите*. Същевременно въпросът каква цел преследва законът с предвиждането на служебна тайна и въпросът за възможността за частичен достъп не са изследвани в решението.

В делото *Тотев срещу отказ на Главна данъчна дирекция* Софийският градски съд приема, че е налице служебна тайна, задължение за чието опазване произтича от чл. 12 и чл. 242, ал. 1, т. 3 от ДПК. Съдът приема, че служебната тайна във всички случаи се явява способ за защита на определени интереси, които законодателят е счел за необходимо да уреди, а в случая е защитено правото на всеки данъчен субект да бъде опазена тайната относно обстоятелствата, станали известни на данъчната администрация при условията на чл. 23, ал. 1, т. 7 от ДПК. Според съда не са налице условията за предоставяне на частичен достъп.

В някои случаи държавните органи, от които е поискан достъп до обществена информация, не посочват изобщо предвидена в конкретен закон тайна. Въпросът за законосъобразността на такъв отказ вече е поставен⁴⁸.

ТРЕТО ЗАСЕГНАТО ЛИЦЕ

Това основание за ограничаване на правото на достъп е често срещано в практиката. В съдебните дела се срещат случаи, в които информацията, до която е поискан достъп, е свързана както с физически, така и с юридически лица.⁴⁹ При

⁴⁹ По делото *Лазов с/у отказ на министъра на околната среда и водите* бе посочена връзка на отказа с данни на физическо лице, по делата на *Сдружение „Инфоеко клуб“ - Монтана с/у отказ на секретаря на община Монтана*, *Найденев с/у отказ на секретаря на община Монтана*, *Тотев с/у отказ на Главния данъчен директор* и *Сдружение „За дивата природа - Балкани“ с/у отказа на Директора на Изпълнителна агенция „Пътища“* се твърди защита на интересите на юридически лица.

тълкуването на разпоредбите на чл. 31 от ЗДОИ, съдът прецени, че с оглед точното им приложение е необходимо да бъде уведомено засегнатото лице за постъпилото заявление, за да се получи неговото евентуално съгласие за предоставяне на поискания достъп. При несъгласие на засегнатото лице да предостави достъп задълженият по ЗДОИ субект все пак трябва да прецени възможността да предостави частичен достъп по съответния начин и в съответния обем, така че да не разкрие защитените данни на третото лице.⁵⁰

Все още липсва произнасяне по въпроса за обхвата на данните, за които несъгласието на третото засегнато лице обвързва задълженият по ЗДОИ субект. В няколко дела е поставен въпросът, че с оглед текста на чл. 41, ал. 1 изр. 2 от Конституцията третото физическо или юридическо лице изразява валидно несъгласие за разкриване на данните му само когато с това си волеизявление то упражнява свои субективни права.⁵¹ Същевременно от мотивите към решението по делото *Лазов срещу министъра на околната среда и водите* може да се направи изводът, че не всякакви данни са предмет на това ограничение на правото на достъп.⁵²

ИНФОРМАЦИЯ ПО ЧЛ. 13, АЛ. 2, Т. 1

Едно от често срещаните основания за отказ е свързано с т.нар. информация без самостоятелно значение – мнения, становища или препоръки, изготвени в хода на подготовката на актовете на органите на власт. Тъй като законната разпоредба предвижда в тази хипотеза държавните органи и другите задължени по закона субекти да действат в условията на оперативна самостоятелност, то съдебният контрол се простира само до определянето на рамките на правомощието по чл. 13 и на съобразяването на целта на закона при вземане на решение за отказ.

В тази връзка се появиха разнообразни въпроси относно отказите, основани на този текст. Един от въпросите е относно разширителното или стеснителното тълкуване на израза „оперативна подготовка на актовете.“ В делото *Лазаров срещу отказ на директора на Дирекция „Пресцентър и връзки с обществеността“ към Министерския съвет* възниква въпро-

сът представлява ли моментът на обсъждането на даден проект за акт от министрите част от фазата на оперативната подготовка на актовете.⁵³ Въпросът за достъпа до протоколите и стенограмите от обсъжданията, извършвани от различни колегиални органи на власт, възникна и в други дела.⁵⁴ Същевременно се постави и въпросът за достъпа на протоколи от замервания на шума, извършени от органите на ХЕИ, които също бяха отказани на това основание.⁵⁵ Изглежда, че съдебната практика по този текст от ЗДОИ ще бъде от решаващо значение за приложението на закона и съответно – за степента на откритост на дейността на органите на изпълнителната власт пред обществото.⁵⁶

⁵⁰ *Лазов с/у отказ на министъра на околната среда и водите*. В делото *Тотев с/у отказ на главния данъчен директор* първоинстанционният съд прецени, че предоставянето на частичен достъп, така че да не се засегнат правата на третото лице, е невъзможно. Тъкмо този извод е подложен на преценката на касационната инстанция.

⁵¹ Така например определението на лични данни на физическите лица, дадено в Закона за защита на личните данни, определя обхвата на личните данни, спрямо които лицата имат субективното право да искат от държавните органи и другите лица неразкриване.

⁵² В делото се поставя въпросът за това попадат ли имената на актосъставителите в кръга на защитените от достъп данни.

⁵³ Първоинстанционният съд отхвърли жалбата. Решението е обжалвано пред касационната инстанция.

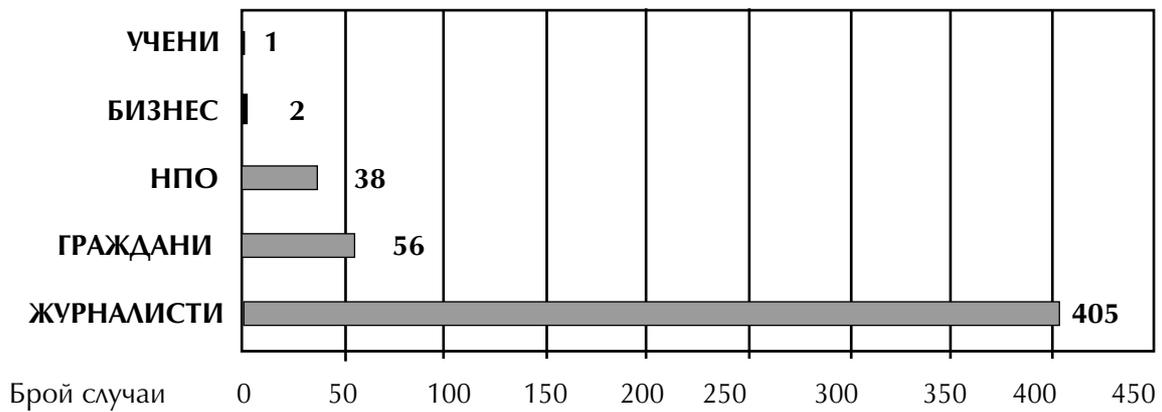
⁵⁴ *Полина Кирева срещу отказ на министъра на околната среда и водите, Караиванов с/у Министъра на икономиката* (първо дело).

⁵⁵ *Национално сдружение „Екогласност“ с/у отказ на директора на Дирекция „Здравна профилактика и държавен санитарен контрол“ към МЗ*.

⁵⁶ С оглед гарантирането на правото на всеки гражданин на достъп до информация от подобен характер в САЩ е приет отделен Закон за правителството на слънчева светлина, който въвежда нарочен принцип на публичност на заседанията на всички органи на изпълнителната власт и респ. на достъп до записите от тези заседания. Правото на достъп може да бъде ограничавано само на основание на предвидените в закона основания, но не и по усмотрение на съответния орган.

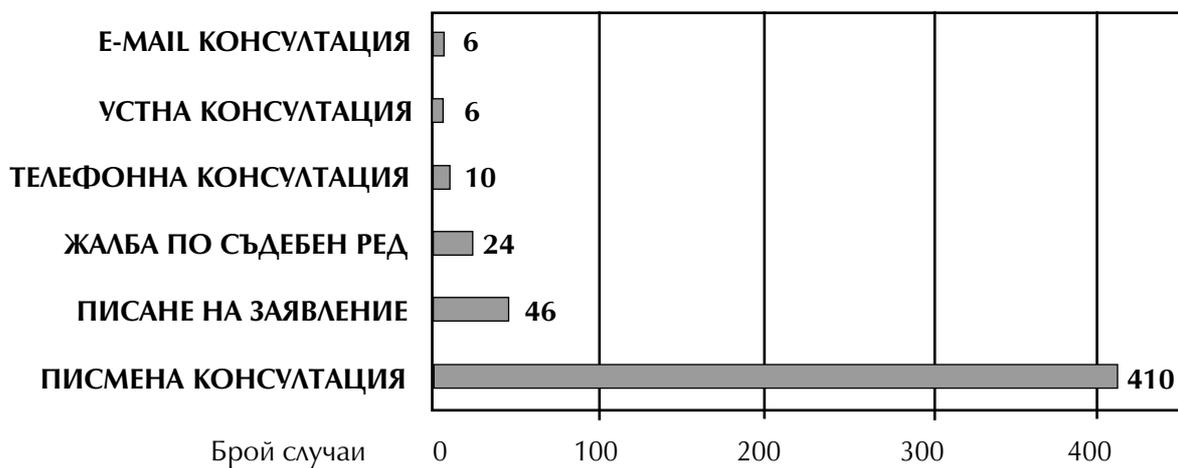
ПРИЛОЖЕНИЕ №1
СПРАВКА ОТ БАЗАТА ДАННИ НА ПДИ

ТЪРСЕЩИ ИНФОРМАЦИЯ



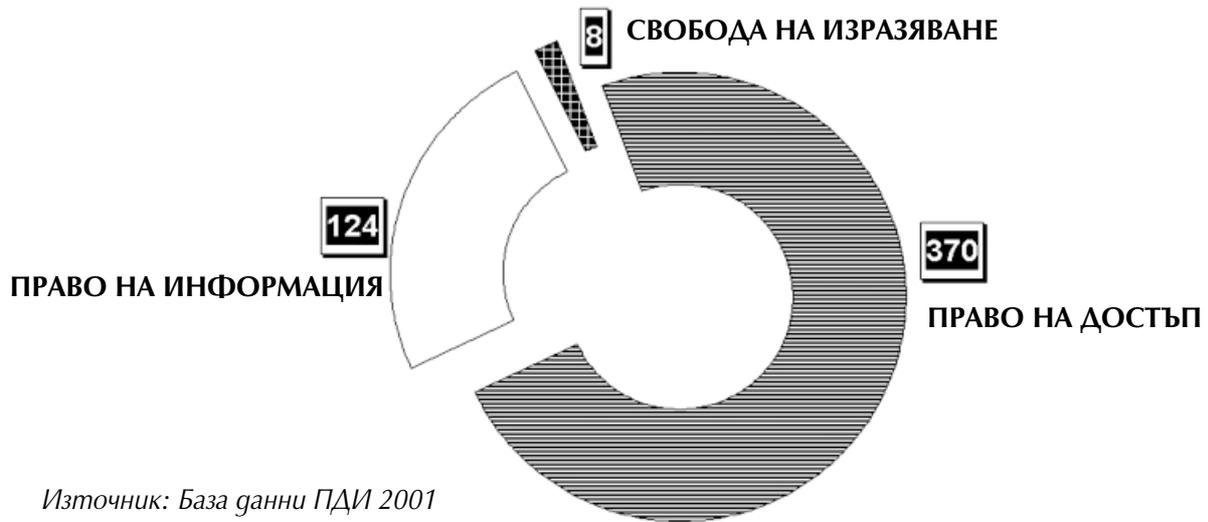
Източник: База данни ПДИ 2001

ОКАЗАНА ПОМОЩ



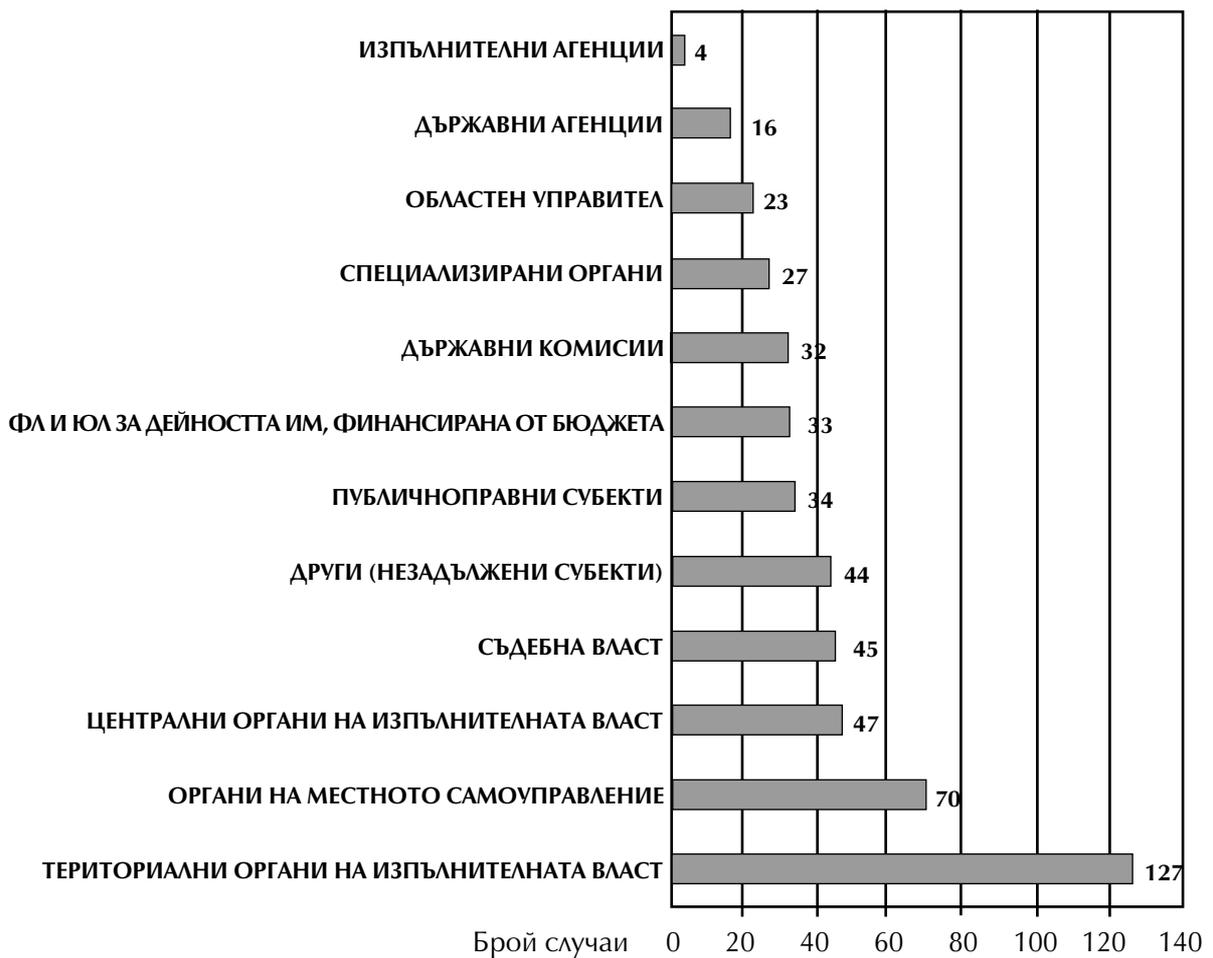
Източник: База данни ПДИ 2001

ПРАВНА КВАЛИФИКАЦИЯ



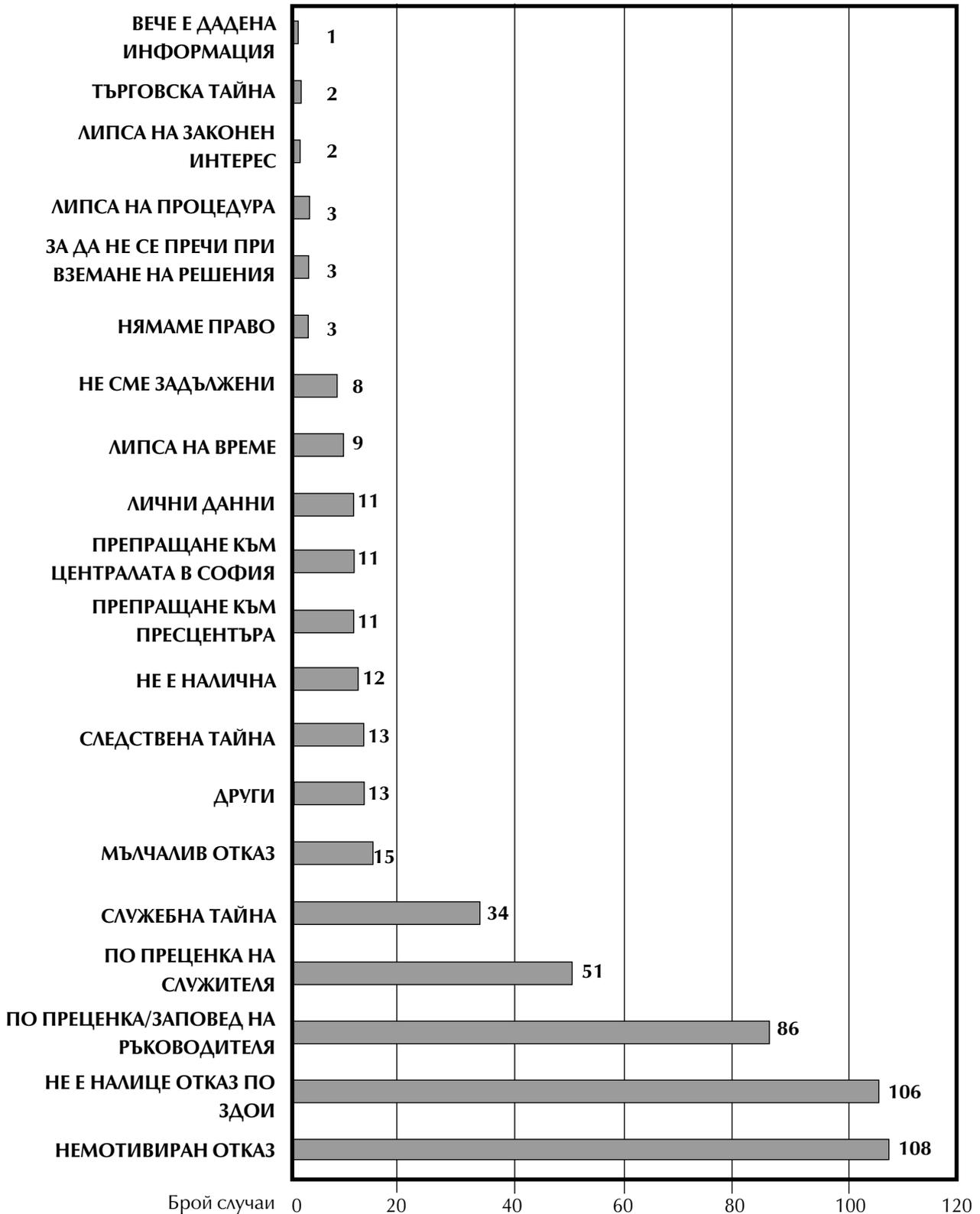
Източник: База данни ПДИ 2001

ИНСТИТУЦИИ, ОТ КОИТО Е ТЪРСЕНА ИНФОРМАЦИЯ



Източник: База данни ПДИ 2001

МОТИВИ ЗА ОТКАЗ



ПРИЛОЖЕНИЕ №2**СЪДЕБНИ ДЕЛА, ВОДЕНИ ОТ ПДИ ЗА ЗАЩИТА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

Дело № 2167/00 г. на III „А“ отделение на Софийски градски съд

Тотев срещу Министерство на финансите

Факти по делото:

Тотев подава писмено заявление за информация до главния данъчен директор (ГДД), с което иска да му бъде предоставено копие от писмо на ГДД, което съдържа тълкуване на разпоредби от ДПК. Писмото представлява отговор на ГДД по запитване от трето лице по системата „Въпроси и отговори на данъчната администрация“.

В законоустановения 14-дневен срок ГДД изпраща писмен отказ да предостави достъп до документа на основание чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

В срок е подадена жалба срещу отказа на ГДД да предостави информация.

Аргументи на страните:

Аргументите в жалбата са, че информацията е обществена, защото засяга всички и дава представа за прилагането на законите от данъчната администрация. Информацията не представлява тайна, защото гражданинът е поискал да се заличи името на фирмата - кореспондент на ГДД, преди представянето на копие от писмото.

Ответниците твърдят, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и че исканата информация е служебна тайна по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на ДПК.

Развитие на делото:

На първа инстанция делото е разглеждано в две заседания. Във второто заседание ответникът възразява, че, след като има позоваване на тайна, то ЗДОИ не е приложим, освен това в писмото на ГДД е имало указание ищецът да получи информацията чрез собствено запитване по системата „Въпроси и отговори на данъчната администрация“.

На първа инстанция жалбата е отхвърлена.

Подадена е касационна жалба срещу решението на първата инстанция.

Решение:

Първоинстанционният съд отхвърля жалбата, тъй като я счита за неоснователна, тъй като поисканата

информация, макар и обществена по смисъла на ЗДОИ, представлява *служебна тайна* по смисъла на ДПК. Освен това исканата информация засяга интересите на трето лице, а неговото съгласие не е поискано, което според съда е задължение на искащия информация.

Все още не е постановено окончателно решение.

Дело „Български хелзинкски комитет“ срещу Главна прокуратура

Факти по делото:

Сдружение БХК подава писмено заявление за информация, отправено до Главна прокуратура с искане за предоставяне на броя на заведените в прокуратурата сигнали и жалби за етническа дискриминация за последните години.

От Главна прокуратура заявлението е препратено до Софийска апелативна прокуратура, откъдето отговор не е получен.

В законоустановения срок е подадена жалба до ВАС по реда на ЗДОИ.

Аргументи на страните:

Аргументите в жалбата са, че решенията за отказ трябва да са писмени и мотивирани, както и че в случая няма никакво основание за отказ.

Развитие на делото:

След подаването на жалбата е получено писмо от ГП, в което тя съобщава, че не събира такава информация.

Решение:

След проведени разговори между организацията и представители на ГП е постигнато извънсъдебно споразумение и жалбата беше оттеглена.

Дело № 280/01 г. на IV отделение на Върховен административен съд (ВАС)

Кирева срещу Министерство на околната среда и водите

Факти по делото:

Кирева подава заявление за достъп до обществена информация до министъра на околната среда, с

което иска да получи копие от протокол на заседание на Висшия експертен екологичен съвет към МОСВ.

В законоустановения срок е получен отказ за предоставяне на информацията на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ - информацията представлява държавна или друга защитена от закона тайна или няма самостоятелно значение.

Кирева подава ново заявление за информация със същия предмет, като мотивира правото си на достъп и посочва, че не съществува законово ограничение за достъп до исканата от нея информация.

Не е получен отговор на второто заявление.

Подадена е съдебна жалба срещу мълчаливия отказ на министерството да предостави исканата информация.

Аргументи на страните:

Според жалбоподателя исканият протокол съдържа решение, което е обществена информация, защото засяга правата на много хора. От протокола стават ясни и действията на МОСВ по обсъдените въпроси. Основание за отказ не е налице и след като заседанието е било открито за публиката.

Развитие на делото:

Делото е гледано в едно заседание. Прокурорът изрази становище, че информацията попада в приложното поле на чл. 13 от ЗДОИ.

Решение:

Делото е взето за решаване. В последствие издадено определение за прекратяване № 6858/01 г., защото според този съдебен състав, мълчаливият отказ не подлежи на обжалване.

Дело № 1736/00 г. на V отделение на Върховния административен съд

Караиванов срещу Министерство на икономиката

Факти по делото:

Караиванов иска копие от протокол от заседание на Комисията по ликвидация и несъстоятелност към Министерство на икономиката (МИ), както и още два документа от МИ.

В законоустановения срок получава отговор от МИ, с който му се предоставят копия на двата документа,

но се отказва предоставянето на копие от протокола от заседанието. Отказът е основан на разпоредбата на чл. 13, ал. 2.

Отказът е обжалван пред ВАС.

Аргументи на страните:

Аргументите на жалбоподателя са, че протоколът съдържа решение, а решението е акт - официална информация по смисъла на ЗДОИ и следователно не може да се твърди, че „няма самостоятелно значение“.

Ответникът възразява, че отказът е издаден от директора на Дирекция „Ликвидация и несъстоятелност“. Министърът на икономиката не е изпратил отговор, а мълчаливият отказ не подлежи на обжалване.

Развитие на делото:

С определение № 3595/23.05.01 г. 5-то отделение на ВАС приема, че се касае за отказ на директора на дирекцията, а не за мълчалив отказ на министъра на икономиката. Съдът прекратява производството и изпраща делото по компетентност на Софийски градски съд. Определението е обжалвано с частна жалба в 7-дневен срок.

Решение:

Все още няма решение по делото.

Дело № 1763/01 г. на V отделение на Върховния административен съд

Сдружение „Център за независим живот“ (ЦНЖ) срещу министъра на труда и социалната политика

Факти по делото:

ЦНЖ подава заявление за достъп до информация с искане за копие от Програма „Персонален социален работник“.

Отговор от страна на министерството не е изпратен в срок.

Подадена е жалба срещу мълчаливият отказ на министъра. Аргументите са, че решенията за отказ трябва да бъдат писмени и мотивирани.

След като жалбата срещу отказа е вече подадена, министърът изпраща писмо с кратък преразказ на програмата.

Жалбата не е оттеглена и делото е насрочено.

Аргументи на страните:

Жалбоподателят поддържа становището, че така правото му на достъп не е реализирано в исканата форма и настоява на защитата му.

Ответникът възразява, че информацията попада в полето на чл. 13 ЗДОИ, че програмата все още не е готова напълно като документ и че мълчаливият отказ не подлежи на обжалване.

Развитие на делото:

Делото се гледа в едно заседание, на което страните излагат мотивите си. В следствие с определение делото се прекратява, защото според този съдебен състав мълчаливият отказ не подлежи на обжалване.

В срок е подадена частна жалба, с която се обжалва определението за прекратяване.

С определение петчленен състав на Върховния административен съд прие, че мълчаливите откази да се предоставя информация подлежат на съдебно обжалване. Противното би означавало съдилищата да отказват правосъдие. Със същото определение съдът връща делото за решаване по същество.

Решение:

Все още не е постановено окончателно решение.

**Дело № 20558/01 г. на Софийски градски съд
Фондация „Институт за пазарна икономика“ (ИПИ)
срещу Националната осигурителна каса (НЗОК)****Факти по делото:**

ИПИ подава заявление за достъп до обществена информация с искане за предоставяне на няколко вида документи. Иска се информация относно бюджетите и отчетите на районните здравноосигурителни каси за 2000 г. (копия); информация относно банката, избрана от НЗОК да оперира със средствата ѝ, информация относно процедурата по определянето на банката; както и информация относно размера на вложенията на НЗОК.

Получен е писмено решение за отказ с мотиви:

- налице е служебна тайна по смисъла на пар. 1 от ДПК (тайна на данъчните субекти),
- отчетът на НЗОК може да се получи след обнародването му в ДВ,
- искането за информация следва да се отправи към

Управителния съвет на НЗОК.

След дълго забавяне преписката е изпратена във ВАС и е образувано дело. По-късно с резолюция делото е препратено по компетентност на СГС.

Аргументи на страните:

Аргументите на жалбоподателя са, че решението за отказ трябва да има фактическо основание. Неясно е защо ответникът твърди, че е налице тайна по смисъла на ДПК. Пар. 1 от ДПК има различни хипотези и когато е налице основание за ограничаване на правото на достъп, трябва да се посочи конкретната хипотеза. Задължен субект по ЗДОИ е НЗОК в качеството си на публичноправен субект и тъй като тя се представява от директора, препращането към Управителния съвет е неправилно.

Ответникът твърди, че вече е предоставил исканата от жалбоподателя информация за годишният отчет на НЗОК и поради тази причина не е необходимо да се предоставят отделните годишни бюджети и отчети на отделните РЗОК. По отношение на останалата искана информация - относно решението за определяне на банките, които ще оперират със средствата на НЗОК, ответника заявява, че не е компетентен да я предостави.

Развитие на делото:

На първото по делото заседание ответникът заявява, че е предоставил достъп до част от исканата информация - годишният отчет на НЗОК за 2001 година.

Делото е отложено и очаква ново насрочване.

Решение:

Все още няма решение по делото.

**Дело № 7176/01 г. на V отделение на ВАС
Фондация „Програма Достъп до информация“
(ПДИ) срещу Министерството на образованието
и науката****Факти по делото:**

ПДИ отправя писмено искане за информация до Министерството на образованието и науката, в което се иска предоставянето на копия от актовете, засягащи обучението по СИП „Религия - Ислям“ и СИП „Религия - Християнство“.

Министерството на образованието и науката не изпраща никакъв отговор в законоустановения срок. Срещу последвалия мълчалив отказ на МОН е подадена жалба пред Върховния административен съд.

Аргументи на страните:

Аргументите в жалбата са, че решението за отказ трябва да бъде писмено и мотивирано. Поисканата информация е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, защото е свързана с обществения живот в Република България и, ако ни бъде предоставена, би дала възможност да се състави мнение относно дейността на министъра на образованието при изпълнение на предоставените му от закона правомощия. Без съмнение информацията за това как се осъществява задължението на държавата да осигури образование на младите граждани, в частност в областта на учебния предмет „Вероучение“ е свързана с обществения живот в държавата.

Развитие на делото:

Делото е гледано в едно съдебно заседание, на което страните изложиха своите аргументи.

След едно заседание е постановено решение.

Решение:

С решение № 1795 от 26.02.2002 г. ВАС отменя отказа на министъра на образованието и науката да предостави информация относно програмите и други документи, свързани със свободно избираема подготовка „Религия - ислям“ и „Религия - Християнство“, изготвени и намиращи се в МОН.

Дело № 5736/01 г. на V отделение на ВАС

Лазов срещу Министерство на околната среда и водите

Факти по делото:

Лазов изпраща писмено заявление за информация с искане да му се предоставят копия от констативни актове и наказателни постановления, издадени в рамките на административнонаказателно производство, при което се санкционира общинска фирма в Дупница. Поскани са и други документи.

В срок е изпратено писмено мотивирано решение

за отказ да се предостави исканата информация, като се посочва, че в поисканите документи има лични данни на съставителите на актовете и свидетелите по тях.

Срещу отказа е подадена жалба във Върховни административен съд.

Аргументи на страните:

Жалбоподателят твърди, че, от една страна, поисканата информация не съдържа лична информация по смисъла на закона и, от друга страна, дори да съдържа такава, МОСВ като задължен орган следваше да предостави частичен достъп до информация. Информацията, поискана със заявлението, е обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ - тя се съдържа в актове на държавни органи и следователно е по дефиниция обществена, видно от разпоредбата на чл. 10 от ЗДОИ. Също така административно-наказателната дейност е публична и е свързана неизменно с огласяване предвид една от целите на административното наказание - генералната превенция (чл. 12 от ЗАНН).

Развитие на делото:

Делото е разгледано в едно съдебно заседание.

Решение:

С решение съдът отмени отказа на министъра на околната среда и водите. Съдът задължи министъра да предостави исканата от жалбоподателя информация. Съдът прие, че в случая се иска достъп до официална обществена информация, като приложимата норма е тази на чл. 12, ал. 3 от ЗДОИ. Достъпът до същата тази информация е свободен и се осъществява по реда на този закон, като основанията за отказ от предоставянето ѝ са визирани в чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ.

Според съда позоваването на министъра на § 1, т. 2 от ЗДОИ като основание за отказа е неправилно. Разпоредбата дефинира понятието „лична информация“, каквато жалбоподателят не е искал да му бъде предоставена. Вярно е обаче, че в по-голямата част от исканите документи фигурират и персонални данни като имена, адреси, длъжности и т. н. на съставителите и на свидетелите. Ако задълженият субект в лицето на министъра на околната среда и водите все пак е смятал, че изнасянето на лични

данни би засегнало интересите на трети лица, той е можел да изпълни процедурата по чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ. По делото такива данни няма. Освен това, дори и при наличие на изричен отказ на третите лица да бъде предоставена информация, касаеща личността им, в хипотезата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ министърът би могъл да предостави исканата информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията за третите лица. В случая това е напълно възможно и нищо не доказва, че има основание за отказ при условията на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Поради това същият се явява незаконосъобразен.

**Дело № 21048/01 г. на Софийски градски съд
Иванов срещу Агенция за държавен вътрешен
финансов контрол**

Факти по делото:

Иванов подава писмено заявление до директора на териториалната дирекция на АДВФК в гр. Сливен, с което иска да му бъдат предоставени копия от два ревизионни акта - за извършена ревизия в Колеж и Инженерно-педагогически факултет към ТУ - София през 1999 г.

Получава решение за отказ да се предостави исканата информация.

Аргументи на страните:

Жалбоподателят твърди, че решението за отказ на директора на АДВФК да предостави исканата информация е постановено в съществено противоречие с процесуалния и материалния закон и в отклонение от целта на закона.

ЗДВФК не посочва, че ревизионните актове са служебна тайна. Съгласно чл. 3 т. 4 от ЗДВФК органите на ДВФК са длъжни да опазват служебната тайна, която им е станала известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения. Следователно информацията на първо място трябва да представлява служебна тайна и едва на следващо място, трябва да е узната при или по повод изпълнение на служебните задължения. Случаите, в които дадена информация представлява служебна тайна, трябва да бъдат предвидени в закон съобразно императивната разпоредба на чл. 7 ал. 1 от ЗДОИ.

Отникъде не е видно поисканият ревизионен акт

да съдържа такива именно конкретни категории информация, представляващи тайна. Сигурно е обаче обратното, че съдържа редица категории информация, които не представляват никаква тайна - че е извършена ревизия на гореупоменатото предприятие, че това е предприето на определени основания и от определени органи, времето на извършване на ревизията, констатациите, които е направил съответният компетентен орган (напр. установени липси, данни за извършени престъпления и др.). Тези категории информация в най-голяма степен са от обществен интерес и именно в това се състои целта на ЗДОИ - да се даде възможност на гражданите да си съставят информирано мнение по въпроси, свързани с общественния живот и дейността на задължените по закона субекти - чл. 2 ал. 1 от ЗДОИ.

Ответната страна поддържа, че не е предоставила исканата от нея информация, тъй като: на първо място, заявлението не е съдържало конкретни въпроси. На второ място, в ЗДВФК не се съдържат конкретни норми, уреждащи механизъм за предоставяне на ревизионни актове на граждани. На трето място, налице е законова забрана за предоставяне на поисканата информация според ЗДВФК.

Развитие на делото:

Делото е гледано в едно съдебно заседание.

Решение:

Очаква се постановяване на решението.

**Дело № 6234/01 г. на V отделение на ВАС
Караиванов срещу Агенция за вътрешен
финансов контрол**

Факти по делото:

Караиванов подава писмено заявление за информация до министъра на финансите, с което иска да му се предостави копие от ревизионен акт, съставен след извършена финансова ревизия от АДВФК.

Заявлението е препратено от Министерство на финансите до АДВФК.

Изпратен е отказ за предоставяне на достъп до исканата информация, подписан от директора на АДВФК.

В законоустановения срок е подадена е съдебна жалба срещу оказа на директора.

Аргументи на страните:

Аргументите на жалбоподателя са: на първо място, че решението за отказ е постановено при погрешно тълкуване на разпоредбата на чл. 13 ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като смисълът на словосъчетанието „може да“ е да даде на задължения субект правомощието да се произнесе (действайки в условията на оперативна самостоятелност), но като вземе предвид конкретната правна и фактическа обстановка - т. е. да направи внимателно въз основа на конкретните обстоятелства необходимия баланс между правото на всеки на достъп до обществена информация, от една страна, и наличието на друго защитено право или интерес, от друга.

Ответната страна сочи като правно основание за отказа си чл. 3 т. 4 от ЗДВФК и чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Развитие на делото:

Делото е гледано в две заседания.

Първата инстанция отхвърля жалбата на Караиванов срещу мълчаливия отказ на министъра на финансите за предоставяне достъп до обществена информация.

Решението е обжалвано с касационна жалба пред петчленен състав на съда.

Решение:

Първоинстанционният съд приема, че според чл. 7 ал. 1 от ЗДОО достъпът до служебна информация се ограничава, когато тя представлява защитена тайна в случаите, предвидени по закон. Исканото копие на хартиен носител от ревизионния акт е служебна тайна по смисъла на чл. 37 ал. 1 от ЗДОО при следните съображения: Според чл. 3 от ЗДВФК при упражняването на държавния вътрешен финансов контрол контролните органи прилагат принципа на опазване на служебната тайна - неразгласяване и непредоставяне на информация, станала им известна при или по повод изпълнение на служебните им задължения, освен когато това е предвидено в закон.

При така изтъкнатите съображения съдът намира, че в случая не може да намери приложение прин-

ципът на чл. 13 ал. 1 от ЗДОО за свободен достъп до служебна обществена информация. Исканата информация е служебна тайна, което е основание за отказ за предоставяването ѝ. Тя се явява и друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон (ЗДВФК) по смисъла на чл. 7 ал. 1 от ЗДОО.

По гореизтъкнатите съображения съдът приема, че отказът на министъра на финансите се явява законнообразен като съответен на материално-правните предпоставки, визирани в ЗДОО, а жалбата срещу него - неоснователна и като такава подлежаща на отхвърляне.

Очаква се касационното решение.

Дело

Бояджиев срещу главния архитект на гр. София

Факти по делото:

Бояджиев подава писмено заявление за достъп до информация, с което иска да му се предостави копие от цялостните и подробни схеми за поставяне на преместваеми съоръжения на територията на гр. София.

В законоустановения срок не е получен отговор.

Подадена е жалба срещу мълчалив отказ на главния архитект на гр. София.

След подаване на жалбата главният архитект издава решение за предоставяне на достъп, а по-късно предоставя и копия от исканите документи.

Развитие на делото:

Делото не е разглеждано в съдебно заседание, тъй като информацията е предоставена след подаване на жалбата.

Решение:

След подаване на жалбата информация е предоставена.

Дело № 9080/01 г. на V отделение на Върховния административен съд

Лазаров срещу Министерски съвет

Факти по делото:

Лазаров подава писмено заявление за достъп до информация с искане за предоставяне на копия от

стенограмата от първото заседание на сега действащия Министерски съвет.

Получава отказ за предоставяне на информация с мотив, че стенограмата представлява документ с несамостоятелно значение по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Отказът е обжалван пред Върховния административен съд.

Аргументи на страните:

Жалбоподателят поддържа, че стенограмата от заседанието на МС не представлява документ с несамостоятелно значение по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като не попада сред изчерпателно изброените в тази разпоредба видове документи. Разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 не е императивна, а овластява съответния задължен субект да прецени въз основа на конкретните факти дали да предостави поисканата информация. На второ място, заседанията на МС са публични (чл. 125 от Устройствения правилник на МС) и, следователно исканата информация е трябвало да бъде предоставена, ако не са налице основания за ограничаване на правото на достъп по чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ.

Ответникът твърди, че исканата информация е подготвителен документ и няма самостоятелно значение, следователно не би следвало да се предоставя.

Развитие на делото:

Делото е разглеждано в едно съдебно заседание.

Първата инстанция отхвърля жалбата.

Заведена е касационна жалба.

Решение:

Според първата съдебна инстанция поисканата информация е обществена по своята същност. Но тъй като законът открива широко поле за дискреционна преценка от страна на административните органи относно предоставянето на обществена информация на гражданите, това създава проблеми в правоприлагането. Стенограмата касае първото заседание на новоизбрания Министерски съвет и няма спор между страните, че в случая се иска достъп до служебна обществена информация. Същият по принцип е свободен съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗДОИ, но може да бъде органичен при наличие на хипотезите, визирани във втората алинея от разпоредбата.

В случая исканата стенограма правилно е определена от задължения субект като попадаща в приложното поле на ограничението за достъп и е постановен отказ за предоставянето ѝ.

Очаква се касационно решение.

Дело

Сдружение „Регионален природозащитен център - На ти с природата“ (РПЦ) срещу Столична община (СО)

Факти по делото:

РПЦ подава 4 заявления за достъп до информация, с които иска: предоставянето на копия на програмата за ограничаване на популацията на бездомните кучета; предоставянето на копия от документи, свързани с приватизацията на приют за бездомни кучета в с. Мирояне; предоставянето на копие от договор, сключен между СО и частна фирма по намаляване броя на бездомните кучета в този приют; както и копие от решение на СОС за предоставяне на субсидии за безплатни кастрации на бездомни кучета. На нито едно от заявленията не е получен отговор в законоустановения срок.

Подадена е жалба по съдебен ред срещу мълчаливия отказ на СО.

Развитие на делото:

След подаването на жалбата до съда чрез СО, жалбоподателят получават решение за предоставяне на исканата информация.

Решение:

Исканата информация е предоставена.