

**СЪСТОЯНИЕТО  
НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ 2005**

**СОФИЯ 2006**

*Този доклад се издава в рамките на проект „Прилагане на Закона за свобода на информацията“, осъществяван от Програма Достъп до Информация в сътрудничество с VVMZ East European Investment Services B.V. и с финансовата подкрепа на Програмата за социална трансформация в Централна и Източна Европа (МАТРА) на Министерството на външните работи на Холандия.*

*Публикуваните констатации, изводи и препоръки са на Програма Достъп до Информация и не ангажират по никакъв начин Програма МАТРА на Холандско министерство на външните работи.*



ФОНДАЦИЯ  
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



Програма за социална трансформация в Централна и Източна Европа (МАТРА) на Министерството на външните работи на Холандия

## **Състоянието на достъпа до информация в България 2005**

### **Доклад**

© Програма Достъп до Информация, 2006

© Авторски колектив:

Александър Кашъмов

Гергана Жулева

Дарина Палова

Кирил Терзийски

Николай Маревков

Фани Давидова

Обща редакция:

Гергана Жулева

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 10: 954-9953-39-4

ISBN 13: 978-954-9953-39-8

# СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2005

## СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД .....	5
ПРЕПОРЪКИ .....	7
ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ .....	11
<i>Тенденции през 2005 г.</i> .....	11
<i>Законодателство относно достъпа до информация</i> .....	12
<i>Ограничения на правото на достъп до информация</i> .....	17
ПРЕГЛЕД НА ПРОМЕНЕТЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ ПРЕЗ 2005 ГОДИНА .....	21
АКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ .....	23
<i>Целта на проучването</i> .....	23
<i>Методология</i> .....	24
<i>Резултати от проучването</i> .....	25
<i>Заключение</i> .....	42
СЛУЧАИ 2005 г. ....	44
<i>Увод. Обща характеристика</i> .....	44
<i>Най-често търсена информация по области на търсене</i> .....	46
<i>Практики по предоставяне на информация</i> .....	49
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация 2005 г. ....	51
Съдебни дела .....	54
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Съдебни дела - анотации .....	57



## УВОД

*Програма Достъп до Информация (ПДИ) представя своя годишен доклад Състоянието на достъпа до информация в България 2005.*

Всяка година, от приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 година до днес, ние правим оценка на случилото се през предшестващата година в областта на свободата на информацията.

През изминалата 2005 година бяха направени няколко опита да се влоши законодателната уредба чрез промяна в свързаното с достъпа до информация законодателство. Макар междувременно да е ясно, че българският закон се нуждае от изменения, съобразени със стандартите на Съвета на Европа, от една страна, и с развиващата се съдебна практика, от друга. Ето защо, в първата част на доклада се прави анализ на предложенията за промяна на законодателството, влияещо върху упражняването на правото на свободен достъп до информация.

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

Смятаме, че ако процедурата за разглеждане и решаване по писмените заявления е добре описана в закона, не може да се каже същото за задълженията за публикуване на определени категории информация.

**Първо**, важен проблем за практиката е законодателното, а след това и политическото тълкуване на „публичността“.

**Второ**, както показват нашите наблюдения и интервюта с представители на администрацията, абстрактното формулиране на категориите, подлежащи на публикуване, би трябвало да се допълни с посочване на конкретна информация, за да получи практически завършек това задължение по закон.

**Трето**, по отношение на схемите за публикуване и самото публикуване е изключително важно да се помисли за административния капацитет на осигуряването на тези дейности в институциите.

В третата част от доклада се прави анализ на случаите, постъпващи в ПДИ за правен анализ и коментар от граждани, партньорски неправителствени организации (НПО), журналисти и представители на бизнеса.

В четвъртата част са представени съдебните дела, водени през годината, и е направено кратко описание на характерните черти на съдебната практика през 2005 г.

Опитът от шестте години по прилагане на закона показва, че добрите административни практики не са достатъчни за стабилност. Смяната на политическото ръководство често води до промяна на добри практики, а понякога и на тяхното премахване.

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

Тези принципи са свързани с основите на демократичното общество. Надяваме се, както винаги, че нашите препоръки ще бъдат взети предвид и ще спомогнат за подобряването на състоянието на достъпа до информация в България.

*Д-р Гергана Жулева  
Изпълнителен директор на  
Програма Достъп до Информация*

## ПРЕПОРЪКИ

### I. ПРЕПОРЪКИ КЪМ ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

#### Необходими промени в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ):

- ❑ Разширяване на кръга от задължени субекти.  
Въвеждане на задължение за предоставяне на определени категории информация от страна на търговски дружества-монополисти. Това предполага допълнение в чл. 3, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация.
- ❑ Промяна на определението за „обществена информация“.  
Обществената информация да се определи като информацията, създавана или съхранявана от публичните институции (изброени в чл. 3).
- ❑ Премахване на делението на обществената информация на официална и служебна.  
Съществуващото в момента деление (чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ) съответства на друг тип разбиране за функциите на администрацията и правата на гражданина.
- ❑ Въвеждане на европейските стандарти, свързани с ограниченията на достъпа до информация.  
Въвеждане на принципа, че информация се отказва само когато нейното разкриване ще нанесе или би нанесло вреда на защитените интереси. Ако надделява обществения интерес, тя трябва да бъде предоставена.
- ❑ Публичност на консултативния процес в администрацията:  
Становищата и обсъжданията по проекти за актове и други документи от обществен интерес трябва да бъдат общодостъпни на най-ранен етап, освен по изключение (изменение в чл. 13, ал. 2).
- ❑ Въвеждане на ясна отговорност за прилагането на закона от страна на Министъра на държавната администрация и административната реформа.
- ❑ Въвеждане на задължение публикуването на информацията по чл. 14 и чл. 15, ал. 1 и 2 от ЗДОИ да се извършва задължително и в Интернет.
- ❑ Въвеждане на задължение за определяне на служител по ЗДОИ.
- ❑ Въвеждане на ясни и по-високи санкции за неизпълнение на задълженията по ЗДОИ.
- ❑ Определяне на длъжностните лица, които съставят актовете за нарушения по ЗДОИ и на тези, които издават наказателните постановления. Необходимо е да се завишат санкциите за неизпълнение на законовите задължения и на съдебни решения. Това предполага изменение на административно-наказателните разпоредби на ЗДОИ.
- ❑ Въвеждане на бързо съдебно производство за разглеждане на дела, образувани по жалби срещу решения по ЗДОИ.

## Необходими промени в други закони:

- ❑ Въвеждане на общодостъпност на договорите за концесия и обществени поръчки чрез задължителното им публикуване в съответните регистри по Закона за концесиите и Закона за обществените поръчки.
- ❑ Обвързване на законодателството, въвеждащо антикорупционни мерки, със законодателството за достъпа до информация. Това предполага извършването на следните изменения:
  - изменения в Закона за държавния служител с цел публичен достъп до декларациите за конфликт на интереси на държавните служители;
  - изменения в Закона за опазване на околната среда с цел публичен достъп до декларациите за конфликт на интереси на експертите, извършващи оценка за въздействие върху околната среда (ОВОС);
  - изменения в Закона за публичност на имуществото на лицата, заемщи висши държавни длъжности, с цел свободен и пълен достъп до имуществените декларации на публичните личности.
- ❑ Да се прекратят опитите законодателно или практически да бъде ограничен достъпът до различните регистри и до информация, свързани с миналото, доходите и имуществото, както и икономическите интереси на публичните фигури. Тези регистри трябва да бъдат общодостъпни безусловно, без да се търси съгласието на съответното лице.
- ❑ Достъпът до документите на бившата Държавна сигурност да бъде уреден на законово ниво, като се предвиди и активна прозрачност за публичните фигури.
- ❑ Да се уеднаквят процедурите по достъпа до публичните регистри.
- ❑ Да се уеднаквят таксите за достъп до публичните регистри, като се съобрази въведения в чл. 20 от ЗДОИ принцип, че се заплащат само материалните разходи по предоставянето на информацията. Уеднаквяването да стане на основата на максималните размери, приети със Заповед №10 на Министъра на финансите.
- ❑ Да се въведе конкретно, скрепено със срокове, задължение за публикуване на проекти за нормативни актове, преди общественото им обсъждане; срок за общественото им обсъждане; задължение за публикуване на различните мнения и становища; задължение за изготвящия нормативния акт орган да отговоря на всяко становище и да публикува отговора си, преди внасянето на проекта за приемане. Това предполага:
  - Доразвиването на нормата на чл. 2а от Закона за нормативните актове и евентуално детайлизирането на процедурата в подзаконов акт, приет от Министерския съвет.

## Необходими промени в законодателството за защита на личните данни и в процеса на прилагането му:

- Поддържахме препоръката си от Доклада на ПДИ за 2004 г. да се съобрази законодателството относно правото на защита на личните данни с международните стандарти в тази област. Препоръчваме въвеждане на принципа, че правото на гражданите на достъп до личните им данни може да се ограничава само по изключение. Това предполага извършването на следните конкретни действия:
  - Да бъде изменена нормата на чл. 34, ал. 3 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), като се въведе задължение за администраторите в случаите, когато възниква конкуренция между правото на достъп до лични данни и защитата на националната сигурност, да се прилага тройният тест, предвиден в чл. 8, ал. 2 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).
  - При отказ на достъп до данни, администраторите да бъдат задължени да се мотивират писмено, като посочват и фактическото основание за това.
- Поддържахме препоръката си от Доклада на ПДИ за 2004 г. във връзка с изискванията на ЗЗЛД да се създаде цялостна и систематична уредба на достъпа до лични данни в сферата на здравеопазването и по-конкретно:
  - Да се дефинира правото на достъп на пациентите до ясна и достъпна информация за здравословното им състояние, необходимост от лечение, възможни рискове и т.н.
  - Да се дефинира отделно правото на пациентите на достъп до личната им здравната документация.
- По отношение на прилагането на ЗЗЛД - да се улесни регистрацията на администратори на лични данни. Това предполага извършването на следното:
  - Въвеждане на онлайн регистър на администраторите на лични данни и въвеждане на възможност за електронна регистрация и търсене в регистъра.
- По отношение на прилагането на ЗЗЛД - да се приеме Етичният кодекс с широко участие на администраторите на лични данни.

## II. ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗДОИ

- Да се организира и доразвие вътрешният регламент по предоставяне на достъп до информация във всички институции Това предполага следните конкретни действия:
  - Необходима е специална политика за прилагане на Закона за достъп до обществена информация, която може да се изрази в общи указания към органите на изпълнителната власт от страна на Министъра на държавната администрация.
  - Да се приемат, където липсват, вътрешни правила за работа по Закона за достъп до обществена информация и да се публикуват тези правила, включително в Интернет.
  - Всички служители от администрацията да бъдат обучени по ЗДОИ, стандартите в тази област, съотношението на ЗДОИ със Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и ЗЗЛД.
  - Да се определи служител или звено, което да отговаря за достъпа до информация в съответната институция.
  - Да се оповести на достъпно място (включително на Интернет страницата) разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп до информация.
  - Да се публикува информацията по чл. 14 и 15 от ЗДОИ, включително и доклада по изпълнение на закона на Интернет страниците на институциите.
  - Да се организира лесно и удобно за гражданите заплащане на разходите за достъп до информация в институцията, а не единствено по банков път.
  - Необходимо е да се управлява съществуващата информация, така че да бъде лесно достъпна за служителите. По този начин ще бъдат в състояние да предоставят веднага наличната обществена информация и при устно запитване.
- Необходимо е да се положат специални усилия за приключване на изисквания от § 9 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗКИ за преглед на засекретените преди влизането му в сила документи. Списъците на разсекретените документи и тези по чл. 26 от ЗЗКИ да бъдат достъпни в Интернет страниците на институциите.
- Да се предприемат конкретни действия за осигуряване на пълна и безусловна достъпност до ПУБЛИЧНИТЕ регистри, включително по Интернет.
- Да се създаде приемственост и стабилност по предоставяне на информация в съответните институции.

## ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

### *Тенденции през 2005 г.*

Законодателството и предлаганите в него изменения през 2005 г. трябва да бъдат разглеждани в контекста на обществените практики, свързани с търсенето на информация. През последните две години се констатира засилен интерес от страна на журналисти и медии да търсят защита на правото си на достъп до информация. Също така, може да се отбележи процес на развиване на търсенето на информация от граждани и неправителствени организации. Докато през първите години след приемането на ЗДОИ повечето искания за информация бяха свързани най-вече с упражняването на права или постигане на законни интереси, през 2004 - 2005 г. все по-често се търси информация с цел изискване на отчетност от публичните институции. Особено активни в това отношение са неправителствените организации и журналистите, които се интересуват от процеса на вземането на решения, от разходването на обществени средства, от контролната дейност на различни публични институции. Оттук придоби актуалност и използването на ЗДОИ за предотвратяване или разкриване на евентуална корупция или нередности в рамките на публичната администрация.

Като цяло законодателната рамка, свързана с правото на достъп до информация и неговите ограничения, не е пригодена за новите обществени потребности, които се появиха през тези години. Законът за достъп до обществена информация беше приет във време, когато общественият дебат по въпросите на корупцията не беше толкова интензивен. От друга страна, през 2000 г. в ЗДОИ не бяха отразени някои важни принципи на уредбата на правото на достъп до информация, обобщени понастоящем в Препоръка (2002)<sup>2</sup> на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно достъпа до официални документи. Особено важен в това отношение е принципът за балансиране между конкуриращите се право на достъп до обществена информация и неговите ограничения. Още повече, че общественият интерес от разкриването на информация, която иначе е чувствителна от гледна точка на индивида или търговеца, често надделява от съображения за предотвратяване на злоупотреба с власт и корупция. Посочените обществени потребности, свързани с достъпа до информация, не бяха отразени и в законите, регламентиращи ограниченията на правото на достъп до информация.

От друга страна, изминалата 2005 г. се характеризира със значителна законодателна активност във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз. Тя се отрази и на уредбата на правото на достъп до информация и неговите ограничения, без да ги засяга същностно. В общия случай изменения, засягащи правото на информация, се предлагаха не с цел да се подобри законовата му уредба, а попълно, в хода на реформирането на различни сектори на управлението. Типичен пример в това отношение са текстовете, които бяха първоначално предложени в новия Закон за Министерството на вътрешните работи, Закона за защита на класифицираната информация, Закона за защита на личните данни. Оттук и концепцията за уреждане на тези сектори не беше съобразена с принципите и законовата рамка, отнасяща се до правото на информация.

В повечето от случаите проблемните текстове бяха коригирани в крайния им вариант. Това се дължеше главно на активната роля на неправителствения сектор и медиите.

Друг проблем при извършваните законодателни промени е неотчитането на необходимостта от по-широк достъп до определени категории информация. Това засяга особено измененията с антикорупционна насоченост. Така например, въпреки приетата през март 2006 г. забрана за участие на ръководни държавни служители в управителни и надзорни съвети на търговски дружества, техните декларации за икономически интерес по чл. 29а от Закона за държавния служител продължават да не се обявяват. Не се обявяват и оригиналните договори за обществени поръчки, независимо от създадения в Интернет публичен регистър.

Изостава регламентацията на задължителната публичност на проектите на изпълнителната власт за нормативни актове на ранен етап, с цел осигуряване на тяхното обществено обсъждане. Въпреки специалния ред, предвиден в закона, достъпът до информация за околната среда при обсъждането на важни за живота и здравето на хората проекти като АЕЦ „Белене“, беше ограничен или затруднен през 2004 - 2005 г.

Същевременно създаването на подзаконова регламентация на достъпа до информация в отделни сфери доведе до сериозен напредък в предоставянето на информация и увеличаването на общественото доверие в тях.

## ***Законодателство относно достъпа до информация***

### **Понятието „обществена информация“**

През последните години се очертаха по-ясно някои проблеми, заложили още при приемането на закона. Първият от тях е свързан с определението на понятието „обществена информация“. В ЗДОИ тази информация е определена по един доста нестандартен начин като информация, свързана с обществения живот, чието предоставяне дава възможност на гражданина да си състави мнение за дейността на задължените по закона субекти (чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ). По-обективна характеристика на понятието е дадена в чл. 10 от ЗДОИ - актовете на органите на власт, и в чл. 11 - информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с актовете. За сравнение, в цитираната Препоръка (2002)<sup>2</sup> понятието „официални документи“, съответстващо на нашето „обществена информация“, се определя като „всяка информация, която е записана в каквато и да е форма, разработена или получена и съхранявана от държавните органи и която е свързана с държавни или административни функции, с изключение на документите в процес на подготовка“.

През изминалите години в различни случаи Върховният административен съд приемаше, че дадена информация не е обществена - имената, образованието и квалификацията на служители от ръководния екип на министерство, разрешителни за лов, заповеди на кмет с непосочено от заявителя съдържание, информация за цел, брой и продължителност на служебни пътувания на длъжностни лица на ръководни позиции, номерата на мобилните телефони на общински служители, плащания от общинския бюджет, длъжностите на абонатите и др. В други случаи същите или сходни данни се преценяват като обществена информация в зависимост от конкретните обстоятелства. За да извърши преценката, съдът понякога се ръководи

от декларирания в съдържанието на заявлението интерес, което е в пряк разрез с най-фундаменталния принцип относно правото на достъп до обществена информация - забраната за изследване на интереса на заявителя, отразена още в мотивите на Министерския съвет към ЗДОИ при внасянето му в Народното събрание през 2000 г.

Тези факти от практиката, както и съпоставката на българския ЗДОИ с посочената Препоръка (2002)<sup>2</sup> на Комитета на министрите на Съвета на Европа и със законите за достъп до/свобода на информацията в страните в Европа и Северна Америка показва необходимост от промяна в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ или в разбирането за това каква информация следва да бъде предоставяна по реда на ЗДОИ. Според съвременното схващане това е всяка информация, създавана или съхранявана от публичните институции.

### **Някои специфични категории „обществена информация“**

В българското законодателство, както в много други системи, достъпът до определени категории информация е нарочно обявен за свободен от специални закони, отделно от ЗДОИ. Типични примери за такива категории информация са информацията за околната среда, документите на бившите служби за сигурност, документите за държавни сделки, публичните регистри.

Понятието „информация за околната среда“ е дадено в приетия през 2001 г. Закон за опазването на околната среда (ЗООС) с цел осигуряването на по-улеснен достъп до такива данни. Въпреки че ограниченията на достъпа до такава информация подлежат на преценка за надделяващ интерес от разкриването на информацията (чл. 20, ал. 4), прилагането на закона е проблематично. Въпреки изричната законодателна воля в ЗООС да не присъства ограничение на достъпа, аналогично на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, т.е. ограничен достъп до консултациите при подготовката на властническите актове, такава информация често се отказва. В някои случаи се отказва информация от значение за дължимите по закон обществени обсъждания на проекти и дейности, които биха повлияли на околната среда. С позоваване на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ се отказват дори протоколи от обществени обсъждания на доклади за оценка на въздействието върху околната среда, и то при положение, че от Министъра на околната среда и водите е създадена подзаконова уредба, насочена към обявяването на тази информация.

Достъпът до документите на бившата Държавна сигурност беше уреден законово до 2002 г. Понастоящем този въпрос е уреден с инструкция на Министъра на вътрешните работи. Освен че инструкцията не е нормативен акт и не е с ранг на закон, тя не предвижда очаквания улеснен достъп до тези документи. В практиката се констатирали случаи на отказ на достъп до тях, поради това че информацията била класифицирана като държавна тайна или съдържала лични данни. Липсва и проверката на кандидати за публични длъжности за принадлежност към бившата Държавна сигурност, каквато беше регламентирана от отменения закон. В демократичното общество публичните фигури са длъжни да бъдат в по-висока степен открити за обществото, отколкото частните лица.

## **Информация от значение за предотвратяване на корупция**

В обществения дебат от години се отчита необходимост от засилена публичност на договорите между държавата и частни фирми, имущественото състояние на лицата, заемащи висши държавни длъжности, и финансирането на политическите партии. Тази обществена дискусия е аналогична на ситуацията в много други страни от Централна и Източна Европа, както и от Латинска Америка. Основна разлика между България и другите държави със сходни проблеми е липсата у нас на законодателно обвързване на мерките за борба с корупцията с изискване за обявяване на документи. По този начин дейността по превенция на корупцията се осъществява „на тъмно“, което значително намалява ефективността ѝ.

Така например, публични регистри са създадени със Закона за обществените поръчки и Закона за концесиите. Целта на тези регистри е да се осъществи публичност на сделките и да се предотвратят нечестни практики и корупция. Същевременно в тези регистри не се публикуват самите договори, по повод чието съществуване те изобщо са създадени. Допълнително се увеличават разходите за поддържане на регистрите, поради плащане на служители, които да подбират данните, подлежащи на обявяване.

През последните години бе установена категорична необходимост от повишаване на доверието на гражданите в държавните служители и предотвратяване на евентуална корупция сред тях. С тази цел се създаде чл. 29а от Закона за държавния служител (ЗДС), изискващ служителите да декларират икономическите си интереси и участия в търговска дейност. С изменение в Закона за администрацията през март 2006 г. се въведе забрана за участие на ръководни длъжности от администрацията в управителни и надзорни съвети на търговски дружества. Успоредно с това не само не беше създадено задължение за активно обявяване на декларациите по чл. 29а от ЗДС, но достъпът до тях беше публично отказан от министъра на държавната администрация Калчев през 2003 г., с мотивите, че попадат в досието на държавния служител. Действително, информация от досието на държавния служител може да се предоставя само с негово съгласие, т.е. налице е законова пречка за обезпечаване на общественото доверие в държавните служители. Отказите да се предоставят, а какво остава за това да се публикуват, подобни декларации, стига до абсурд. Декларациите за евентуален икономически интерес на експертите по ОВОС на АЕЦ „Белене“ бяха официално отказани от Министерството на околната среда и водите, а съдът при отмяната на отказа постанови, че могат да бъдат предоставени след получаване на съгласие на деклараторите.

До края на 2005 г. не беше осъществена необходимата публичност на декларациите по Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Достъп до публичния регистър имат само ръководствата на медиите. През 2004 г. се въведе законова забрана за разгласяване на лични данни и данни, конкретизиращи имуществата на тези лица, което е изключително проблематично. Практическият достъп също беше затруднен, като се има предвид, че за ръководството на местна медия се наложи да води дело, за да го получи. Внесеният през 2005 г. в Народното събрание проект за изменения в закона разширява правото на достъп до всеки, което е положителна стъпка. Не се предприемат мерки обаче за публикуване на декларациите в Интернет, а забраната за огласяване на лични данни и данни, конкретизиращи имуществата на деклараторите, се прехвърля върху периода 2000 - 2004 г.

В областта на информацията за финансовия контрол на публичните финанси е осъществен напредък. Одитите както на Сметната палата, така и на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол са достъпни за гражданите. През 2005 г. се промени в положителна посока практиката на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, от която понастоящем граждани, неправителствени организации и журналисти получават реален достъп до информация във формата на копия от документи. Тази публичност е от значение както за повишаването на общественото доверие на гражданите в институциите, така и за тяхното информиране за конкретната дейност, осъществявана по линия на финансовия контрол, включително по предотвратяване на корупция.

Информация за финансирането на политическите партии се получава посредством одитните доклади на Сметната палата, които се публикуват в Интернет. От доклада през 2005 г. обаче става ясно, че законовата уредба се нуждае от промяна, защото липсват елементарни изисквания по отношение на финансирането на политическите партии, като например дали да водят едностранно или двустранно счетоводство. Следователно, за да има обществото повече информация по тези въпроси, е необходимо да има ясни изисквания за документацията, отразяваща партийното финансиране.

### **Публични регистри**

По отношение на публичните регистри се констатира няколко проблема. Първо, липсва синхронизация на правилата за публичност на регистриите. В едни закони, регламентиращи такива регистри, има изрично препращане към ЗДОИ (например в чл. 63 от Закона за устройство на територията), а в други - не (например в чл. 95, ал. 2 от същия закон). Като се има още предвид, че институциите, които поддържат публични регистри, са най-различни и не са съподчинени помежду си, се създават различни административни практики. Следователно единият проблем е липса на координация, която да осигури еднаква достъпност на регистриите.

В някои случаи законодателството не предвижда публичност в съответния регистър именно на данните, заради които въобще е налице обществен интерес от достъпа до информация. Такъв е случаят с договорите за концесия или за обществени поръчки. Такъв е проблемът и с публичния регистър на експертите по ОВОС по чл. 83, ал. 4 от ЗООС, в който не се вписват и следователно не са достъпни декларациите на експертите за липса на заинтересуваност от реализацията на инвестиционните предложения. В други случаи проблем се оказва обстоятелството, че публичните регистри са изчерпателно изброени в даден закон. Така по конкретен случай, развил се през 2004 - 2005 г., се оказа, че както според изпълнителната, така и според съдебната власт (Държавно лесничейство, респ. Върховен административен съд), конкретен заявител няма право на достъп до разрешително за лов, въпреки че сходна информация е публична, съгласно Закона за лова и опазване на дивеча и Правилника за прилагането му.

Невинаги информацията, намираща се в публичните регистри, е действително общодостъпна. Наистина, в отделни случаи се констатира добрата практика дори регистри, които не са изрично обявени от закона за публични, да са достъпни в Интернет, какъвто е единият регистър на медиаторите към Министерството на правосъдието. Среща се обаче и обратното явление. Със Закона за публичност на имущество на лица, заемачи висши държавни длъжности, се въведе привилегирован достъп

- само за ръководствата на медиите, до съответния регистър. Тази злоупотреба на законодателя с общоприетото както у нас, така и по света понятие за „публичност“ доведе до отказ през 2003 г. да бъде предоставена информация от регистъра, дори на ръководството на конкретна местна медия. Достъпът до редица публични регистри се заплаща, което също е форма на ограничаване на правото на всеки на информация (регистър на особените залози, търговски регистър и др.). Практиката показва, че в редица случаи при определянето на таксата за справка не е съобразена разпоредбата на общия закон - чл. 20 от ЗДОИ, според която достъпът до обществена информация е безплатен, а се плащат само материалните разходи по предоставянето.

При разнообразната практика някои регистри не са удобни за ползване от потребителя. Така например, макар някои регистри са общодостъпни в Интернет, не е обяснено на какво основание са създадени и каква е тяхната цел (напр. Регистър на правоспособните лица към Агенция по кадастъра).

Понякога достъп до данни от публичните регистри или подобни на тях данни се отказват от съображения за защита на личните данни. Така беше в цитирания случай относно регистъра на доходите и имуществата по ЗПИЛЗВДД. Също така, дори според съда, конкретно разрешително за лов не е публично заради личните данни в него - трите имена и ЕГН на ловеца, и дори частичен достъп не следва да се предоставя. Декларациите относно липса на заинтересованост по чл. 83, ал. 1 от ЗООС също могат да бъдат предоставяни само със съгласие на съответния експерт.

Част от публичните регистри се водят по архаичен начин, което е също пречка за достъпността на данните в тях. Така може би най-мощният регистър, включващ в себе си редица регистри на документи - „Държавен вестник“ (ДВ), все още не е достъпен в Интернет, това положение е прецедент не и съществува в нито една от страните-членки на Европейския съюз.

### **Достъп до проекти за нормативни актове**

Проектите на изпълнителната власт за нормативни актове продължават в много случаи да са недостъпни преди внасянето им в Народното събрание. По този начин се препяства тяхното обществено обсъждане, което се отразява на качеството на законодателството. В Интернет страниците на някои институции се публикуват такива проекти, но това често е избирателно. Така например, въпреки наличието на секция „Законопроекти“ в Интернет страницата на Министерството на правосъдието, в нея и досега не могат да бъдат открити проектът за изменение и допълнение на Наказателния кодекс, проектът за Закон за Търговския регистър и други проекти, изготвени от институцията. Липсва практика да се публикуват проекти за подзаконовни нормативни актове в Интернет страниците на институциите, което прави невъзможно тяхното обществено обсъждане. Институцията, която приема най-важните и може би най-много такива актове - Министерският съвет, не поддържа регистър на проектите им в Интернет. В това отношение явно разпоредбата на чл. 2а от Закона за нормативните актове, приета през 2003 г., се схваща като едно добро пожелание, а не като създаваща задължение за изпълнителната власт.

Тъй като по пътя на добрите административни практики проблемът очевидно не може да бъде преодолян, е необходимо да бъде създадено ясно формулирано за-

коново задължение за публикуване на всички проекти за нормативни актове от отговорните да ги изготвят институции.

### **Ограничения на правото на достъп до информация**

Измежду ограниченията на правото на достъп до информация през 2005 г. най-проблемни се оказаха свързаните с търговската тайна и личните данни. Защитата на държавната или служебната тайна по-рядко се явяват основание за отказ на информация от очевиден обществен интерес. Отказите да се предоставят копия от договорите между Министъра на финансите и британската фирма „Краун Ейджънтс“ - поради опасност от разкриване на държавна тайна, и между Министъра на регионалното развитие и благоустройството и „Магистрала Тракия“ АД - заради защита на служебната тайна, са по-скоро изключение.

### **Ограничение за защита на личните данни**

През изминалата година отново имаше случаи на отказ на данни, свързани с повече или по-малко публична дейност на отделни лица, заради това, че били лични. Лични данни са имената, длъжностите и образованието на ръководния екип на Министерството на образованието, имената и длъжностите на абонатите на „Мобилтел“ за сметка на общинския бюджет, брой, цел и продължителност на служебните пътувания в страната и чужбина и размера на командировъчните разходи на кмета на община, името на физическо лице, спрямо което е наложено административно наказание. Както вече видяхме, за лични данни се смятат и трите имена и ЕГН на ловците и на експертите по ОВОС.

В тази връзка напредък се постигна с измененията в Закона за защита на личните данни (ДВ, бр.103/2005 г.). С новата редакция на чл. 2, ал. 1 от закона терминът „обществена идентичност“ беше изрично променен със „социална идентичност“, в съответствие с терминологията, употребена в Конвенция № 108 на Съвета на Европа и Директива 95/46 на Европейския Парламент и на Съвета. Тази промяна е от важно практическо значение, тъй като имаше случаи на отказ на информация, за да се предотврати разкриването на нечия „обществена идентичност“. Типични примери са отказът през 2003 г. да се предоставят дипломатически ноти между Народна Република България и Кралство Испания от 1970 г., отнасящи се до статута на г-н Сакскобурготски и отказът в края на 2004 г. да се предоставят броят, целта и продължителността на служебните пътувания в страната и чужбина и размера на командировъчните разходи на кмета на община. В това отношение е важна и изричната отмяна на ал. 2 на предишната редакция на чл. 2 от ЗЗЛД, според която за лични се считаха и данните „при изпълняването на функции на държавни органи“.

С приетите изменения в ЗЗЛД е направено необходимото, за да се развие практика на прецизно балансиране между защита на личните данни и достъп до обществена информация, така че да се обезпечи отчетност, прозрачност и доверие в действията на институциите и администрацията. Тази практика започна още през миналите години. Позовавайки се на нормата на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД (идентична в предишната и настоящата редакция), според която данни се предоставят без съгласие на лицето, когато източникът е публичен регистър или обществена информация, Върховният административен съд прие през 2004 г., че информацията за доходите и имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности, не представлява защитена

ни лични данни.<sup>1</sup> В едно по-ново решение от месец март 2006 г. Върховният административен съд прие, че данните „досежно броя, целта, продължителността на служебните пътувания и разходите, свързани с тях на заместник-кмета на община“ не могат да бъдат определени като лични данни по смисъла на чл. 2 от ЗЗД, защото „не касаят конкретно физическо лице, а се отнасят до изпълнение на служебни функции от заместник-кмет на община“.<sup>2</sup>

### **Ограничение за защита на търговската тайна**

В практиката това ограничение често се прилага просто с позоваване на поискано и недадено съгласие на трето лице - чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ. В законите за достъп до/за свободата на информация в другите страни ограничението е по-прецизно формулирано като свързано с търговската тайна или най-малкото - с търговските интереси. Формулировката „защита на интересите на трето лице“ в ЗДОИ е прекалено обща - факт, отбелязан в предишните доклади на *Програма Достъп до Информация*. Това създава сериозни възможности за злоупотреба с ограничението от страна на публичната администрация, както се и случва.

Най-наболял е проблемът с достъпа до договорите на публичните институции с частни фирми. Тъй като тези договори не са публикувани в съответните регистри на обществените поръчки и концесиите, то въпросът подлежи на разрешаване във всеки конкретен случай и то при наличието на общата формулировка на чл. 31 от ЗДОИ. Това състояние на нещата не само води до чести злоупотреби от страна на администрацията и проблемен достъп до тази информация, но и съдейства за създаването на корупционна среда и безконтролно прехвърляне на обществени средства в частния сектор.

Поради посочените проблеми, възникналите казуси получават различно решение. В две свои решения от 2004 г. Върховният административен съд прие, че с искането на информация за обществена поръчка, включително копие от договора, не се засягат права и интереси на търговското дружество - трето лице. Ако биха се засягали, тогава част от информацията „може да бъде предоставена, независимо от съгласието на третото лице, като се приложи разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ“, а освен това „както в постановения отказ, така и в отговора на третото лице липсват фактически основания, обосноваващи приложимата според административния орган правна норма, което представлява нарушение на разпоредбите на чл. 38 от ЗДОИ“.<sup>3</sup>

Кога се засягат права и интереси на третото лице - търговец, се извежда от определението на „търговска тайна“, дадено в Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК). Според Върховния административен съд отказ за предоставяне на договор може да се обоснове с факта, че съдържанието е търговска тайна и разгласяването му би създавало условия за нелоялна конкуренция.

Следователно е налице противоречива практика на съда относно достъпа до информация, която е свързана с търговец. Още по-пожелателен вид придобива задължението за предоставяне на такава информация от публичните институции в светлината на практиката, според която при несъгласие на третото лице за предоставяне

<sup>1</sup> Решение № 3508/ 2004 г. по а.д. № 10889/ 2003 г. на ВАС V о.

<sup>2</sup> Решение № 3101/ 2006 г. по а.д. № 8452/ 2005 г. на ВАС V о.

<sup>3</sup> Решение № 4716/ 2004 г. по а.д. № 8751/ 2003 г. на ВАС V о. и Решение № 4717/ 2004 г. по а.д. № 8752/ 2003 г. на ВАС V о.

на търсената обществена информация, разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ дава на административния орган правото на свободна преценка дали да откаже достъп до поисканата информация или да го даде в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до това лице.

Тези проблеми могат да се решат със законодателно или подзаконово въвеждане на публичност на някои категории информация (договори за обществена поръчка, концесия) и изменение в чл. 31 от ЗДОИ. Следва да се отбележи, че в констатираната досега съдебна практика се съдържа потенциал за решаването на изложените проблеми по тълкувателен път. Тази практика е основа и за създаването на положителни практики в администрацията, каквито случаи вече има (АДВФК).

## Държавна и служебна тайна

В резултат на практиката по търсене на информация постепенно се предприемат действия, свързани с по-прецизното определяне на информацията, която да бъде класифицирана като държавна или служебна тайна. Особено важно беше значението на търсенето на информация за стимулиране на процеса на преразглеждане на секретни документи по реда на § 9 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ. Трябва да бъде отчетена и ролята на Държавната комисия за сигурност на информацията за по-интензивното прилагане на Закона за защита на класифицираната информация, включително чрез издаване на задължителни инструкции по приложението му.

През 2004 г. Министерският съвет декласифицира 1484 документа, засекретени преди влизането в сила на Закона за защита на класифицираната информация. Единият от тях бе поискан през 2002 г. по реда на ЗДОИ от *Програма Достъп до Информация*, а последвалият отказ - обжалван в съда. Съдебното дело бе вероятният катализатор на процеса на декласифициране. В друг случай, след подаването на жалба до съда срещу отказ на Министъра на финансите да предостави достъп до договора с „Краун Ейджънтс“, в министерството бе назначена специална комисия, която преразгледа през есента на 2004 г. всички съхранявани секретни документи за периода 1979 г. - април 2002 г.

Търсенето активира процес на точно прилагане на закона и относно служебната тайна. Покрай подадена жалба до съда, през месец юни 2005 г. Министърът на регионалното развитие и благоустройството издаде нов списък на категориите информация, подлежащи на класифициране като служебна тайна. Новият Министър на културата пък не се съобрази със стария списък на служебната тайна, преразгледа първоначалното си решение за отказ и предостави достъп до поисканата информация на Института за пазарна икономика.

От прегледа на ситуацията през 2005 г. се вижда, че се развива прилагане на ЗЗКИ, макар и бавно, под натиска на търсенето на информация от граждани, неправителствени организации и журналисти. Този процес е необходимо да бъде ускорен. Незадоволителна е почти пълната липса на изпълнение на чл. 26 от ЗЗКИ от структурите на изпълнителната власт - публикуване на списъците с категории, подлежащи на класифициране като служебна тайна. През 2005 г. около половината от министерствата предоставиха на *Програма Достъп до Информация* копия от своите списъци на служебната тайна, в отговор на подадени по ЗДОИ заявления, докато останалите мълчаливо отказаха тази информация, която следва да е вече публикувана.

Може да се отбележи, че ЗЗКИ урежда добре режима на държавната и служебната тайна. Необходими са обаче усилия за прилагането му - публикуване на всички списъци на категориите служебна тайна, публикуване на списъци с преразгледани документи, засекретени преди месец април 2002 г., на списъци с документи, подлежащи на унищожаване по реда на ЗЗКИ.

## ПРЕГЛЕД НА ПРОМЕНИТЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ ПРЕЗ 2005 ГОДИНА

През изминалата година бяха извършени сериозни промени в законодателството, свързано с личните данни. Общата уредба на защитата на личните данни, дадена от Закона за защита на личните данни, претърпя съществени изменения, свързани с дефинирането на понятието „лични данни“, режима на регистрация на администраторите на данни и др. В секторното законодателство съществени промени, свързани с режима на защита на някои специални категории данни, не бяха извършени.

През лятото на 2005 година новият Министерски съвет внесе Законопроект за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни. Проектът представляваше точно копие на законопроект на предходния кабинет, внесен в предишното Народно събрание.

Внесеният законопроект предизвика широк обществен дебат. Причината за това стана първоначално предлаганият текст на чл. 5а, според който „обработването на лични данни, свързани с престъпления, административни нарушения, присъди по наказателни дела, решения по административни дела и мерки за сигурност, се извършва само от или под контрола на съответните компетентни органи“. Доколкото обработването на данни включва и тяхното разпространение, журналистите си зададоха резонния въпрос дали ще могат свободно да публикуват информация, свързана с престъпността, отделни престъпления и нарушения и свързаните с тях досъдебни и съдебни производства.

С друго изменение в закона (чл. 35), се предложи достъпът до публичните регистри и до обществена информация да не е свободен, а да зависи от съгласието на третото лице, с което са свързани данните. Тези текстове бяха внесени повторно с втория законопроект, независимо че през пролетта бяха широко критикувани от медиите и гражданските организации.

Критичното становище на *Програма Достъп до Информация* по тези промени беше взето предвид и изцяло съобразено при приемането на окончателния текст на законопроекта, като чл. 5а отпадна изцяло, а за достъпа до обществена информация и публични регистри остава досегашният режим.

Окончателно приетите промени в Закона за защита на личните данни са следните:

### **Промяна в приложното поле на закона**

С промените в ЗЗЛД се прие, че законът ще се прилага само по отношение обработката на лични данни, съставляващи или предназначени да съставляват част от регистър, която обработка ще се извършва от администратор на лични данни. Изрично текстът на закона (чл. 4, ал. 2) допуска свободно събиране и обработване на лични данни и в случаите, когато то се извършва за целите на журналистическата дейност, литературното или художественото изразяване.

### **Промяна в дефиницията на личните данни**

Една от съществените промени на ЗЗЛД беше промяната на дефиницията на лични данни в чл. 2, ал. 1 - „Лични данни са всяка информация, отнасяща се до физичес-

ко лице, което е идентифицирано или може да бъде идентифицирано пряко или непряко чрез идентификационен номер или чрез един или повече специфични признаци, свързани с неговата физическа, физиологична, генетична, психическа, психологическа, икономическа, културна или социална идентичност.“

С приемането на Проектозакона за изменение и допълнение на ЗЗД от определението на понятието „лични данни“ отпаднаха данните, свързани с участието на лицата в управителни и контролни органи на юридически лица, както и с изпълняването на функции на държавни органи. По този начин се защити в по-голяма степен правото на гражданите на по-широк достъп до информация, по-конкретно за публичните фигури, чието значение е подчертано от Конституционния съд при тълкуването на чл. 39 - 41 от Конституцията.

Втората съществена промяна, отнасяща се до дефиницията на понятието лични данни, е изричното изброяване (чл. 2, ал. 1) на принципите, на които следва да отговарят данните. За да бъде обработването на данните законосъобразно, те следва да се обработват добросъвестно, да се събират за точно определени цели, обемът на събираните данни да е пропорционален на целта, за която се събират, да бъдат точни и актуални и да се поддържат във вид, който позволява идентифициране на съответните физически лица.

#### **Промяна в режима на регистрация на администраторите на данни (чл. 17, ал. 1)**

Съгласно предишния текст на ЗЗД, всяко лице, обработващо лични данни, подлежеше на задължителна регистрация към Комисията за защита на личните данни. Това всеобщо задължение за регистрация беше многократно критикувано от екипа на ПДИ като ненужно. След промяната в ЗЗД, сега на задължителна регистрация подлежат само онези администратори, които:

- обработват т.нар. чувствителни лични данни (данни, които разкриват расов или етнически произход, политически, религиозни или философски убеждения и т.н.);
- обработват лични данни при упражняване на законови задължения;
- поддържат регистър с данни за повече от 100 физически лица;
- имат задължително предписание за регистрация от комисията.

## АКТИВНО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ОТ СТРАНА НА ИНСТИТУЦИИТЕ НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

(Резултати от проучване на Интернет страниците на институциите)

Според Закона за достъп до обществена информация органите от системата на изпълнителната власт имат задължението за активно публикуване на актуална информация. *Програма Достъп до Информация* започна своето наблюдение за изпълнение на тези задължения още в годината на приемането на Закона за достъп до информация.<sup>4</sup> Тогава, в периода декември 2000 - март 2001 г., бяха проведени интервюта в 216 институции, задължени да предоставят информация по ЗДОИ. Целта на първото проучване беше да се установи готовността на административните структури да изпълняват задълженията си за активно публикуване и разпространение на информация.

Оттогава досега ПДИ направи няколко проучвания за изпълнението на ЗДОИ. Целите на тези проучвания през годините бяха различни и те определяха и методологията на изследванията. Целта се определяше на основата на други анализи и оценки на състоянието на достъпа до информация, като например анализ на предприетите законодателни промени, оценка на административния капацитет на органите на власт относно ЗДОИ, анализ на най-често срещаните проблеми в практиката, на основата на постъпващите в ПДИ случаи. От приемането на закона досега, на основата на тези анализи и в резултат на специалните проучвания, се формулират препоръки за подобряване на законодателството и политиката по отношение на достъпа до информация в задължените институции.

### **Целта на проучването**

В последните години все повече български институции развиват свои страници в Интернет.

Едновременно с това все по-често наблюдаваме проблеми с достъпа до информация, която несъмнено би трябвало да бъде публикувана. Най-лесният и евтин начин да стане това е в Интернет страниците на институциите.

Макар в българския закон да не е специално записано, че публикуването на актуалната информация (чл. 14 и чл. 15 ) става и в Интернет, това е очакваното рационално действие на администрацията, особено що се отнася за сега създавана информация.

Целта на проучването, проведено от екип на ПДИ, в началото 2006 година, беше да се провери доколко и как органите на изпълнителната власт и общините използват Интернет страниците си, за да публикуват актуална информация и по този начин да улесняват гражданите при търсенето на информация.

---

<sup>4</sup> Виж „Доклад за състоянието на достъпа до публична информация в България 2000“, ПДИ, София 2001, <http://www.aip-bg.org/pdf/report01.pdf>

## Методология

Проучването се проведе в периода 20 февруари - 05 март 2006 г. Бяха избрани 411 институции от Регистъра на административните структури<sup>5</sup>, както следва:

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

Смятаме, че проучването е достатъчно представително, тъй като обхваща всички министерства, всички областни администрации, всички общини и относително добре покрива и други административни структури. Пълен списък с институциите, чиито Интернет страници бяха търсени и прегледани, можете да откриете на страницата на *Програма Достъп до Информация* в Интернет. Там са публикувани и пълните резултати от проучването.<sup>6</sup>

Седем изследователи от екипа на *Програма Достъп до Информация* имаха за задача преди всичко да установят дали въпросните институции имат собствена официална Интернет страница. Такива страници бяха открити в 281 случая.

В някои случаи информация за проучваната институция можеше да бъде открита на Интернет страниците на други институции. Например на страницата на Министерство на земеделието и горите (МЗГ) се поддържат страниците на областните дирекции „Земеделие и гори“. В други случаи информация за институцията има на страниците на асоциации и сдружения като например Асоциация на родопските общини (АРО), Асоциация на дунавските общини (АДО) или Национално сдружение на общините в България (НСОБ).

Често информацията за дадена институция, намираща се в „чужда“ Интернет страница, може да бъде дори в географски очерк за града. За целите на настоящото изследване тези данни не се разглеждат като „страница в Интернет“, поради няколко причини. Първо, самата институция, не я представя като официална своя страница, и съответно не носи отговорност за публикуваната там информация. Второ, публикуваните сведения по специфични теми в други Интернет страници имат обикновено своя цел и не представят систематично работата на институцията. Така например публикуването на систематизирана информация за бюджетите на общините от последната година или бази данни с актуална информация за ръководителите и адресите на общините и т.н. имат свои цели. Тези бази данни са полезни за потребителите на информация, но не заменят необходимостта от систематични и актуални данни,

<sup>5</sup> <http://www1.government.bg/ras/>

<sup>6</sup> [http://www.aip-bg.org/documents/monitoring\\_web.htm](http://www.aip-bg.org/documents/monitoring_web.htm)

които всяка една администрация е длъжна да публикува за своята структура, функции, дейности и решения.

### Резултати от проучването

Таблица 1. Имат ли Интернет страница институциите?

Вид институция	Имат ли web site?		Общо
	Не	Да	
Общини	107	157	264
Министерства	1	16	17
Държавни агенции	1	9	10
Администрации на държавните комисии		4	4
Изпълнителни агенции	7	31	38
Административни структури, създадени със закон	12	38	50
Областни администрации	2	26	28
<b>ОБЩО</b>	<b>130</b>	<b>281</b>	<b>411</b>

Резултатите от проучването, отразени в горната таблица, показват, че повечето институции на централната власт (94%) имат Интернет страници, в сравнение с общинските администрации (59%).

Оценка на това състояние и коментар на причините могат да бъдат намерени в специалното проучване „Уебстраниците на общините в България“, осъществено от фондация „Приложни изследвания и комуникации“ през 2004 година.<sup>7</sup>

Тогава обясненията бяха, че много малки общини нямат възможност за изграждане и поддържане на Интернет страници, от една страна, а от друга, данните от проучванията за същата година (2004) на Националния център за изучаване на общественото мнение (НЦИОМ) показваха един много нисък процент на използването на Интернет за получаване на информация от институциите - 3,6%.<sup>8</sup>

Повечето от малките общини не могат да си позволят звено, което да поддържа страницата им в Интернет.

Изводи по отношение на Интернет страниците на централната администрация можем да намерим в миналогодишния „Доклад за състоянието на администрацията през 2004“ на Министъра на държавната администрация в частта „Информационни технологии“. Наличието на звено за поддръжка е важен фактор в развитието на информационните и комуникационни технологии и условие за актуалност на информацията според доклада.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Виж резултатите от тогавашното проучване, както и медийното му отразяване на <http://www.arc.online.bg/>

<sup>8</sup> Цитирани са данни от национално представително проучване „Общественото мнение за реформата в държавната администрация и предоставянето на административни услуги на гражданите и бизнеса“ проведено от НЦИОМ през март 2005 година.

<sup>9</sup> <http://sdocs.government.bg/sa/Documents/Доклади/AnnRep04.pdf>

След идентифицирането на официалната Интернет страница на институцията, изследователите ни трябваше да установят следните факти, отговаряйки на 42 въпроса, групирани в 3 теми:

- Как институцията е изпълнила задълженията си по ЗДОИ? (18 въпроса);
- Съществува ли специална секция за достъп до информация? (19 въпроса);
- Какви са публикациите в Интернет на основата на други задължения? (5 въпроса).

### **Задължителна за публикуване информация**

Нека да припомним текста на член 15 от ЗДОИ:

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

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

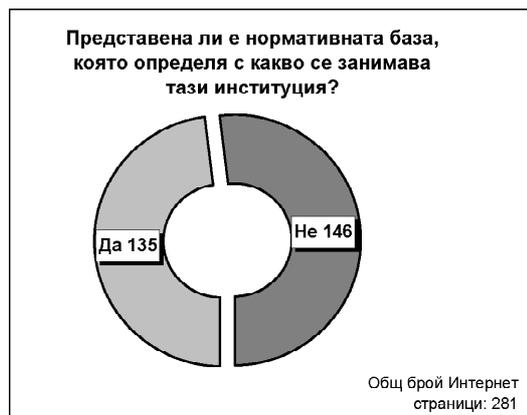
(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.“

Макар че всички въпроси бяха свързани с установяване на факти, в много случаи беше необходима експертна преценка за съществуването или отсъствието на факта.

Така например, за да отговорят на въпроса „Публикуван ли е списък на актовете?“, нашите изследователи трябваше да правят разлика между нормативен акт и индивидуален такъв. И едните, и другите се издават в изпълнение на правомощията на ръководителите, а употребеното в закона понятие е видово - „акт“.

Същото се отнасяше и за отговора на въпросите за наличност в Интернет страницата на институцията на информация за правомощията, функциите и отговорностите на администрацията. За да отговорят на този въпрос, нашите изследователи трябваше да оценят дали в уебстраницата на институцията има сведения за нормативната база, регулираща дейността ѝ, дали е представена структурата на институцията, дали са представени нейните функции.

Резултатите са следните:



Графика 1. Представена ли е на уебстраницата нормативната база, която определя с какво се занимава тази институция?



Графика 2. Представена ли е структурата на администрацията?



Графика 3. Представени ли са функциите на институцията?

Задължението за публикуване на списък от актовете, издадени в изпълнение на правомощията на ръководителя на административната структура, както вече отбелязахме, изглежда просто и лесноизпълнимо, но в много случаи индивидуалните актове на ръководителя изпадат от ползрението на публикуващите информация на Интернет. Това се вижда и от резултатите. Ако 51 % от институциите са публикували списък на нормативните актове, то само 34 % от институциите, които имат Интернет страница, са публикували индивидуалните актове, издадени от ръководителя.

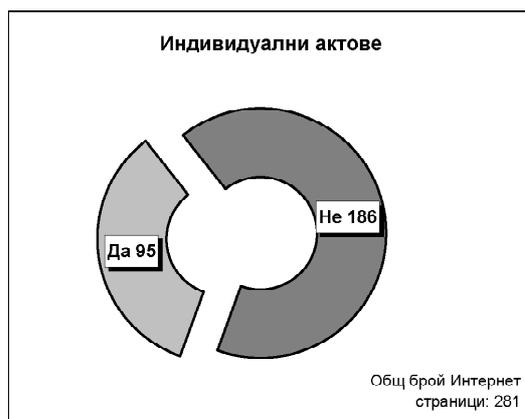
По-долу могат да се видят резултатите.



Графика 4. Има ли публикуван списък на издадените актове в изпълнение на правомощията?



Графика 5. Има ли списък на нормативните актове: правилници, наредби, инструкции, постановления?



Графика 6. Има ли списък на индивидуалните актове: заповеди, решения?

Що се отнася до информацията за поддържаните от институцията информационни масиви, т.е. регистри, бази данни и т.н., тази информация традиционно не се разглежда като задължителна за публикуване и само в 36 % от институциите с Интернет страница има публикувана такава информация.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> За сравнение, проучването, проведено от ПДИ през 2001 година, показва, че 38 % от интервюираните от 303 институции смятат, че са изпълнили задължението си за публикуване. Виж: доклад „Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ“, ПДИ, София 2001.

Не случайно един основен проблем, който излиза и от другите наблюдения на *Програма Достъп до Информация*, е проблемът със свободния достъп до публичните регистри. След като дори законово задължение, съществуващо от 2000 година насам, не може да накара администрацията да обяви поне какви регистри поддържа и с какви бази данни работи, то не е чудно, че проблемите с публичността на регистрите са големи.



Графика 7. Описани ли са информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация?

Ръководителите на административните структури имат задължението според чл. 15 да публикуват информация за връзка с институцията. Изпълнението на това задължение беше също оценявано по няколко параметри.

Дали е публикуван адресът за връзка със звеното, което, както е казано в закона, „отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация“? Законодателят предполага, че такова звено ще бъде обособено, макар да не уточнява неговите функции и отговорности. Следователно, очевидно се предполага, че това ще бъде направено с акт на ръководителя.

Резултатите по показателите „информация за контакт“ са следните:



Графика 8. Публикувано ли е наименованието на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?



Графика 9. Публикуван ли е адресът на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?

Същото се отнася за телефона за връзка със звеното:



Графика 10. Публикуван ли е телефонът на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?

Много по-плачевни са резултатите за работното време на това звено. Само 15% от институциите са посочили работното време на звеното.



Графика 11. Публикувано ли е работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация?

## Актуалност на информацията

Много важен въпрос, свързан със задълженията по чл. 15, е въпросът с актуалността на публикуваната информация. В ЗДОИ задължението е за „периодичното публикуване на актуална информация“.

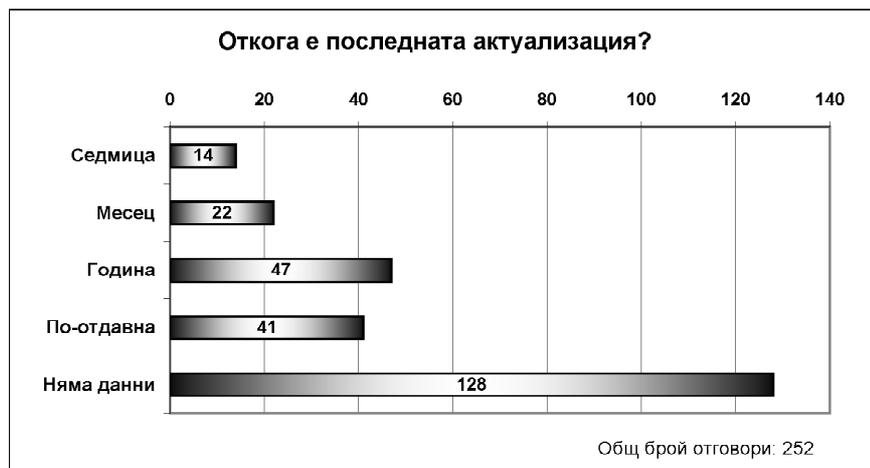
Нашите изследователи имаха задачата да отговорят на въпроса доколко е актуална публикуваната информация по всеки параметър на задълженията по чл. 15. Установяването на данни, за да се отговори точно на въпроса, не беше лесна задача, тъй като най-често информация за актуализиране на Интернет страниците липсваше и анкетаторите (с променлив успех) бяха принудени да гадаят кога е актуализирана страницата според датите на публикуваните документи.

В закона не е определено какво значи актуално и на какъв период би трябвало да се обновяват публикуваните данни, но здравият разум ни подсказва, че „актуално“ означава, в този случай, обновяване при промени на състоянието.

Така например при някаква промяна на структурата и функциите на институцията, това би трябвало да бъде посочено, заедно с нормативния акт, с който е направена. Тази информация е очевидно необходима и на гражданите, за които е трудно да проследят появяването и изчезването на институции, а заедно с тях и на информационните масиви, които съдържат търсената от тях информация.

Графиката по-долу показва резултатите за актуалността на информацията, свързана с правомощията, функциите и отговорностите на административната структура, т.е. с чл. 15, ал. 1, т. 1. от ЗДОИ.

Графика 12. Актуалност на информацията по чл. 15, ал. 1, т. 1. от ЗДОИ



Същото се отнася и за актуалността на списъка на актовете. Ако има нов акт - дали нормативен или индивидуален - той трябва да бъде публикуван с кратка анотация. Тъй като целта, според закона, на това действие на администрацията е да улесни максимално гражданите в достъпа им до информация.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Виж чл. 15 от закона, ал. 1, първо изречение.

Графиката по-долу показва резултатите за актуалността на информацията, свързана със списъка на издадените актове на ръководителя, т.е. с чл. 15, ал.1, т. 2. от ЗДОИ.

Графика 13. Актуалност на информацията по чл. 15, ал.1, т. 2. от ЗДОИ



Актуална информация за информационните масиви ще бъде тази, която показва какви нови бази данни, регистри или новости в регистрите са настъпили в институцията.

Графиката по-долу показва резултатите за актуалността на информацията, свързана с описанието на информационните масиви и ресурси в съответната администрация, т.е. с чл. 15, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ.

Графика 14. Актуалност на информацията по чл. 15, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ



Необходимостта от актуалност на адреса, телефона, името на звеното и работното време не се нуждае, според нас, от обосновка. Очевидно е, че потребителите се нуждаят от вярна информация и че при всяка промяна е необходимо да се съобщава началната дата от настъпване на промяната.

Графиката по-долу показва резултатите за актуалността на информацията, свързана с наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното за достъп до информация в съответната администрация, т.е. задълженията за публикуване по чл. 15, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ.

Графика 15. Актуалност на информацията по чл. 15, ал. 1, т. 4 от ЗДОИ



### Други задължения за публикуване

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

Ние смятахме, че най-лесният начин да се направи публичен списъкът със служебна тайна, след като разбира се е приет със заповед на ръководителя на „съответната организационна единица“ (т.е. „административна структура“ по терминологията на Закона за администрацията и ЗДОИ), е той да бъде публикуван в Интернет страницата на институцията. Такова обявяване или публикуване би показало и разбирането от страна на ръководителите на административни структури, че има съществена връзка между двата закона и упражняването на правата по ЗДОИ е свързано с изпълнение на задълженията по ЗЗКИ и неговия Правилник. Само в две български институции списъкът е публикуван. Те наистина заслужават да бъдат посочени. Това са:

Министерството на земеделието и горите

<http://www.mzgar.government.bg/Begin/inform.htm>

Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол

[http://www.advfk.minfin.bg/kategoria\\_sl\\_taina.php](http://www.advfk.minfin.bg/kategoria_sl_taina.php)

В графиката по-долу могат да се видят резултатите:



Графика 16. Публикуван ли е списък на служебната тайна?

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

Отново напомняме, че най-лесният и евтин начин проектите да бъдат публикувани, е това да бъде направено в Интернет. Тук резултатите са също тревожни.



Графика 17. Има ли в уеб страницата секция „проекти“ с проекти за нормативни актове?

### Секция за достъп до информация

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

Макар в закона такава едно задължение да не е записано, някои от задължителните за публикуване категории информация, свързани със Закона за достъп до обществена информация, биха намерили своето естествено място в една такава секция. Подобно решение би могло значително да улесни работата на служителите и достъпа на гражданите до информация в институцията. Още по-добре би било, ако в нея намери място и друга търсена от гражданите информация. Само в 30 от българските институции на изпълнителната власт съществуват отделно обособени секции за достъп до информация.



Графика 18. Съществува ли секция за достъп до информация?

Нека се спрем на резултатите, свързани със задължителната за публикуване информация, която би могла да бъде обособена в тази специална секция.

Според Закона за достъп до обществена информация задължените субекти би трябвало да обявят на мястото (предполага се, че това място вече е определено), където се подават заявленията, възможните форми за предоставяне на информация, разходите и начините на заплащане.<sup>12</sup>

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

Графика 19. Има ли посочено място за подаване на заявленията?



Графика 20. Приемат ли се заявления по електронен път?



<sup>12</sup> Виж чл. 21 и чл. 25 ал. 3 и др.

Графика 21. Има ли посочен телефон за връзка със звеното за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 22. Има ли посочено име на служител, към когото да се обърнете за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 23. Има ли посочен адрес за подаване на заявления по ЗДОИ?



Графика 24. Има ли посочено работно време на звеното, което приема заявления по ЗДОИ?



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

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

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

Ето какви са резултатите по този показател обаче:

Графика 25. Годишен отчет по прилагането на ЗДОИ



Графика 26. Структура на публикувания доклад - данни за заявленията



Графика 27. Структура на публикувания доклад - данни за отказите



Графика 28. Структура на публикувания доклад - данни за причините за отказите



Една от двете институции е Министерството на държавната администрация и административната реформа, т.е. министърът, който е задължен по закон да публикува ежегодно тази информация. Втората институция е Столична община и данните, публикувани на Интернет страницата, са от 2002 година, т.е. не са актуални.

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

Една друга част от секцията за достъп до информация е свързана с наличието на разяснителни материали и формуляри за упражняване на правото на информация.

В много от по-съвременните от българския закони за достъп до информация съществува специално задължение за институциите да подготвят разяснителен наръчник за търсещите информация.



Графика 29. Има ли наръчник или разяснителен текст по ЗДОИ?

Българският закон не създава такова задължение, но в някои от институциите са го направили. Смятаме, че те трябва да бъдат специално отличени.

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

#### **Министерства**

Министерство на здравеопазването, Министерството на финансите, Министерството на отбраната, Министерство на правосъдието, Министерство на околната среда и водите, Министерство на външните работи.

#### **Държавни комисии**

Държавна комисия за енергийно и водно регулиране

#### **Агенции**

Агенция за държавен вътрешен финансов контрол

Държавна агенция за закрила на детето

#### **Басейнови дирекции**

Благоевград - Западнобеломорски район

#### **Областни администрации**

Велико Търново, Враца, Пловдив, Разград, Сливен, Ямбол

#### **Общини**

Бургас, Добрич, Костинброд, Луковит, Пещера, Русе, Сливен, Стралджа

Друга, не задължителна за публикуване информация, е тази на формуляри на заявления, решения и други, свързани със ЗДОИ, които се появяват в Интернет страниците на някои институции.



Графика 30. Има ли в страницата/секцията формуляр на заявление по ЗДОИ?

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

**Първо**, в някои от формулярите се появява изискването към заявителите да посочат мотиви за търсенето на информация. Това изискване е незаконно и

формулярите очевидно са объркващи за заявителите. Тези формуляри трябва да бъдат преработени и да отговарят на законовите изисквания, а и на самия основен принцип на Закона за достъп до информация - всеки има право на свободен достъп до информация от публичните институции, без да обяснява мотивите за своето искане.

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

**Трето**, в някои институции се появяват формуляри за решения за отказ от информация. Това голямо старание за иновация противоречи на духа на закона, който казва, че достъпът до всяка обществена информация е свободен и се ограничава само в изключителни случаи. Ето защо формуляри за решения за отказ стават изкушение за служителите и е по-добре да не се правят предварително.

ПДИ е публикувала примерна форма за заявления за достъп до информация в своите наръчници за граждани и администрация, при желание те могат да бъдат ползвани.

Важен въпрос, свързан със секциите за Достъп до информация в Интернет страниците на институциите, е въпросът за достъпността на тези секции. Ето резултатите:

Графика 31. Достъпност на материалите за достъп до информация



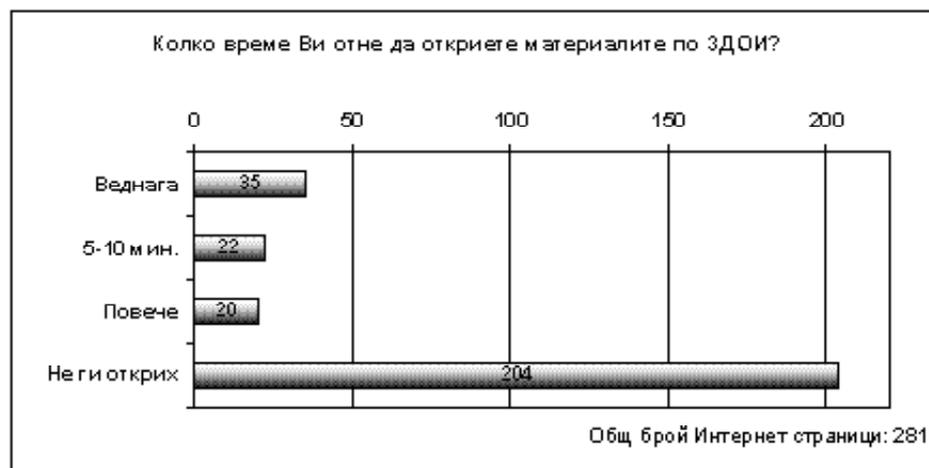
Графика 32. Достъпност на материалите за достъп до информация





Графика 33. Достъпност на материалите за достъп до информация

Графика 34. Достъпност на материалите за достъп до информация



При изследването на съдържанието и структурата на Интернет страниците на административните структури, от гледна точка на Закона за достъп до информация, решихме да отбележим и няколко други категории информация, които не са задължителни за публикуване, но, ако са достъпни, ще създадат едни благоприятни условия за гражданите да се информират за работата, плановете и резултатите от дейността на институциите.

Част от въпросите дали дадената информация е публикувана целяха да се оцени състоянието, от гледна точка на международните стандарти и от гледна точка на практиката на съда в България, а също така и от добрите практики в някои български институции.

Резултатите показват, че е назряла необходимостта от обществен дебат по промени в Закона за достъп до обществена информация.

В практиката на много страни, които имат специална регулация за тъй наречения електронен достъп до информация, се препоръчва на институциите, задължени по закона, след определен брой заявления за една и съща информация (например в САЩ - три) да качват търсената информация в Интернет. В други страни самата задължителна схема за публикуване се допълва от публикуване на информация, най-често търсена от заявителите. Когато определяхме какво да включим като предмет

на наблюдението, ние се ориентирахме към най-често търсената от гражданите информация. Данни за това могат да бъдат намерени в доклада на Министъра на държавната администрация от миналата година.

Интересуваше ни:

Графика 35. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



Графика 36. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



Графика 37. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



Графика 38. Допълнителни публикации на страницата в Интернет



Един показател за смяната на нагласите на българската администрация към прозрачността и преодоляване на културата на секретността, според нашия екип, е нейното отношение към миналото и окончателното затваряне на тази страница. След 2002 година се създаде регламент за преглед на всички стари засекретени документи. Ръководителите на административните структури имаха възможност да обявят в страниците си в Интернет списъците на разсекретените документи<sup>13</sup>, тъй като очевидно тази дейност се извършва в нашите публични институции. В момента резултатите са следните:

Нито една институция не е публикувала такъв списък на своята Интернет страница.

<sup>13</sup> Задължението за преразглеждане беше въведено с § 9 Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗКИ.



Графика 39. Допълнителни публикации на страницата в Интернет

В заключение ни се иска да отбележим, че въпреки някои много добри практики в институциите като:

- публикуване на пълни текстове на нормативни актове, регулиращи дейността на институцията или пък в изпълнение на нейни правомощия,
- декларация за имуществено състояние на кмет и неговата съпруга,
- възможност за подаване на заявления по Интернет и следене на тяхното движение и много други,

тези иновации са все още единични случаи и без подкрепата и ясно изразената воля за стабилност тези практики не биха могли да бъдат широко и постоянно прилагани.

### **Заклучение**

С широкото навлизане на информационните технологии в нашия всекидневен живот става все по-желателно и възможно да намерим търсената от нас информация, без да посещаваме институциите. Електронното правителство е стратегически приоритет и на няколко български правителства, макар все още да сме далече от състоянието в някои от водещите европейски страни, в които достъпът до обществена информация става предимно по Интернет и от Интернет страниците на институциите.

Едновременно с това, както показват изследванията на НЦИОМ от последните години, в България все още използването на Интернет за контакт с администрацията е с много нисък процент, в сравнение с практиката за лично посещение в институцията. Все още българските граждани, ползващи Интернет, са незначителен процент, в сравнение с други европейски страни.

Смятаме, че търсенето и предлагането са две страни на един и същи процес.

Смятаме, че е крайно време институциите да изпълняват поне задълженията си за публикуване на информация на своите Интернет страници а също така и друга полезна за гражданите информация.

Както вече беше отбелязано, в Закона за достъп до обществена информация съществуват разпоредби, които задължават ръководителите на административни структури да публикуват и поддържат актуални определени категории информация. Това

публикуване е най-лесно и евтино в Интернет страницата на съответната институция.

Едновременно с това, според нашите наблюдения, много често отсъства координацията между отделите, отговарящи за достъпа до информация, и тези, поддържащи Интернет страниците на институциите. Както показват резултатите от последното наше проучване в институции, където за Интернет страницата е мислено като възможност да се изпълнят задълженията по Закона за достъп до обществена информация, постиженията са добри и гражданите са улеснени, когато търсят информация.

Смятаме, че ако се имат предвид резултатите от това проучване и препоръките, които се налагат на основата на тези резултати, може да се подобри съдържанието на Интернет страниците на българските институции. Съобразяването на съдържанието на Интернет страниците на органите на власт с техните задължения по Закона за достъп до обществена информация ще изпълни и целта на тези разпоредби в закона, а именно да бъдат по-добре информирани българските граждани за работата на институциите.

## СЛУЧАИ 2005 г.

### *Увод. Обща характеристика*

От началото на своята дейност екипът на *Програма Достъп до Информация* оказва правна помощ в случаи на отказ да се предостави достъп до обществена информация. Всяка година към организацията ни за правен съвет се обръщат отделни граждани, сдружения или журналисти с разнообразни по своя характер случаи на търсене на информация от задължените по ЗДОИ институции. Систематизирането на всички постъпили случаи е възможно, благодарение на тяхното записване в електронна база от данни, която ни помага още да следим развитието им, както и дадените консултации.

През изминалата 2005 година в офиса ни постъпиха и бяха регистрирани **общо 408 случая**, в които ПДИ е потърсена за съдействие. Всички те получиха своя правен коментар под формата на устни и писмени консултации - по телефон, на място в офиса, чрез електронна поща и форума на Интернет страницата на ПДИ, както и чрез изпращаните ежемесечно коментари на случаите от мрежата на координаторите на ПДИ в страната.

От гледна точка на **правната си квалификация**, постъпилите в ПДИ случаи могат да бъдат разделени на:

- случаи, свързани със затруднения при упражняване на правото на достъп до информация, регламентирано от Закона за достъп до обществена информация - **286** случая<sup>14</sup>;
- случаи, свързани с нарушение на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация - **63** случая;
- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни на гражданите, регламентирано от Закона за защита на личните данни - **56** случая;
- случаи, свързани с нарушаване свободата на изразяване - **2** случая.

От представените данни прави впечатление, че броят на постъпилите случаи, свързани със затруднения при упражняване правото на достъп до информация, се е увеличил в сравнение с 2004 г., когато в ПДИ са регистрирани **223** такива случаи. Същото се отнася и за консултираните случаи, касаещи правото на защита на личните данни на гражданите - техният брой през предходната година е бил **37**.

Регистрираните в базата данни на ПДИ 286 случая, свързани с упражняване на правото на достъп до информация, показват, че през 2005 г. за търсещите информация **най-трудно и проблематично е било получаването на информация от следните задължени по реда на ЗДОИ институции:**

- от органите на изпълнителната власт - това са както централните органи: министерства, агенции, комисии, така и териториалните поделе-

<sup>14</sup> От общо 286 случая, свързани с правото на достъп до информация, общият брой на регистрираните в базата данни откази е 163. Преобладаващата част от отказите са получени в резултат на устно запитване. В останалите случаи, макар да не е налице отказ да се предостави информация, търсещите са срещали пречки при формулиране на заявлението, трудности, свързани с процедурата по ЗДОИ и т.н.

ния на органите на изпълнителната власт - в **142** случая клиентите ни са се обръщали за консултация по повод искане на информация тези органи;

- от органите на местно самоуправление (кметове и общински съвети) - в **68** случая;
- от публичноправни субекти - в **21** случая;
- от органите на съдебната власт - в **16** случая;
- от търговски дружества - в **16** случая и т.н. (вж. Приложението).

От случаите, постъпили в ПДИ през 2005 г., е видно, че сред регистрираните общо 163 отказа на информация **най-често срещани са т.нар. мълчаливи откази - 31, и немотивирани откази - 24**. Другите посочвани от администрацията и задължените институции основания за отказ са: поисканата информация не е налична - 13; засягане интересите на трето лице и препращане на заявителя - по 9 отказа; служебна тайна и лични данни - по 8 отказа. По-рядко информация е отказвана на основания държавна и търговска тайна (пълната статистика на отказите е представена в Приложението).

Не случайно мълчаливите и немотивирани откази заемат челното място в посочената статистика. Високият им брой се дължи най-вече на факта, че информацията е поискана чрез устно запитване, на което често не се отговаря или се посочва произволно основание за отказ, което не съществува в ЗДОИ. По този начин задължените да предоставят информация институции на практика бързо и лесно се „справят“ с търсещите информация и ги принуждават да подадат писмено заявление за същата. С изрично посочените в чл. 37 от ЗДОИ основания за отказ се аргументират най-вече отказите при търсене на информация чрез писмено заявление.

Нашите наблюдения в тази посока показват, че сред най-съществените причини за непредоставяне на информация въз основа на отправено устно запитване са липсата на специално назначени служители, отговарящи за достъпа до информация, както и на ясни вътрешни правила, които да улесняват работата на институцията по предоставяне на достъп до информация.

Постъпилите през изминалата година при нас случаи за консултация показват още, че **информация е търсена отново най-често от журналисти, граждани и неправителствени организации**. В 221 случая за правна помощ към ПДИ са се обръщали журналисти, в 106 случая консултации са потърсили граждани, а в 78 случая - неправителствени организации. Макар и рядко, за консултиране на правни въпроси, касаещи достъпа до информация, нашата помощ е търсена и от представители на бизнеса, както и от служители в държавната администрация.

В някои от постъпилите случаи *Програма Достъп до Информация* оказва правна помощ на своите клиенти още на началния етап на търсене на информация, когато правният екип дава съвет и/или подготвя заявление за достъп до информация. В тези случаи клиентите ни срещат затруднения при идентифициране на органа, който е задължен да предостави търсената информация, искат да определят в кои точно документи се съдържа исканата информация или просто искат да попълнят правилно заявлението си за достъп. Правна помощ получават и случаите, в които вече е получен отказ за предоставяне на информация, в резултат на отправено устно запит-

ване или писмено заявление. Общият брой на изготвените през годината жалби срещу откази да се предостави информация е 38.

### ***Най-често търсена информация по области на търсене***

Прегледът на всички постъпили за коментар случаи в ПДИ откроява няколко области на търсене на информация, които представляват голям интерес за търсещите информация. Това са:

#### **Достъп до договори на институции**

Договорите, които държавата сключва с различни частни фирми, винаги са обект на оправдан обществен интерес. Трябва да отбележим, че тук говорим за договори, които държавните или общински институции сключват с частни лица, без да използват реда за сключване на обществена поръчка. Интересното е, че колкото по-големи са сумите, които държавата плаща по различни сделки, толкова повече са препятствията пред обществения достъп до информация. Като причина да се откаже достъп до договорите се използват различни основания - държавна тайна, служебна тайна и накрая, най-често използваната - защита на интересите на третото лице - търговец.

Така например, по време на провежданата от правителството рекламна кампания „Избори 2005“, целяща повишаване на избирателната активност, бяха изработени няколко рекламни клипа, поръчани от Министерски съвет и платени, естествено, от държавния бюджет. Със заявление за достъп до обществена информация, изпратено до директора на Правителствената информационна служба - Цветелина Узунова, попитахме каква е била сумата, похарчена за тези клипове, коя е фирмата/фирмите, изработили клиповете и защо договърът не е бил сключен по реда на Закона за обществените поръчки. Информацията беше отказана с мотив, че въпросните договори са сключени по реда на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, а информация за тях няма да ни бъде предоставена на основание защита интересите на търговците, страни по договорите.

Подобни случаи не липсват и извън София. В Разград кметът на общината отказва да съобщи дори имената на 10 фирми, допуснати с договори да експлоатират общинските гори. Общинската администрация в Бургас мълчаво отказва достъп до договора, сключен между общината и частна фирма, относно поддръжката на пътната мрежа в града. Кметът на Община Кресна отказва да предостави информация относно договори за наем на рекламни площи между общината и частни фирми.

Като добро начало в тази област можем да посочим разсекретения през месец септември 2005 г. от новия министър на регионалното развитие и благоустройство договор за автомагистрала „Тракия“, сключен от предишното правителство. Този „почин“ обаче, за съжаление, не беше подет от други министри<sup>15</sup>, които също наследиха скъпи държавни сделки, сключени „на тъмно“.

---

<sup>15</sup> Министърът на финансите - договорът с „Краун Ейджънтс“ и Министърът на държавната администрация - договорът с „Майкрософт“.

## **Достъп до публични регистри**

Съдържащите се в публичните регистри данни се оказаха информация с проблематичен достъп в много от случаите през 2005 година. Така например този проблем възникна с искането на заместник-председателя на национално движение „Екогласност“ до Министъра на околната среда и водите за получаване на копия от декларациите за липса на конфликт на интереси на експертите, изготвили доклада за ОВОС на АЕЦ „Белене“. Информацията беше отказана на основание лични данни, независимо, че регистърът на експертите по ОВОС е публичен.

Общинските администрации традиционно отказват достъп до информация, свързана с общинските имоти, въпреки че регистърът на общинската собственост също е публичен.

Така например кметът на Община Банско отказва информация на журналисти за общинските земи и за техните пазарни цени. Градоначалникът категорично твърди, че няма да даде точни цифри нито за декарите, с които кметството разполага, нито за цената, на която се продават терените на инвеститорите. Общинската администрация в Пазарджик също отказва да предостави информация за това колко общински терена са отчуждени и на какви цени.

## **Достъп до информация за обществени услуги**

Както беше отбелязано и в миналогодишния ни доклад, търсенето на информация, свързана с предоставянето на т.нар. обществени услуги (водоснабдяване, енергоснабдяване, топлофикация), представлява област на активно, но проблемно търсене на информация от страна на граждани и журналисти. Отново подчертаваме негативния ефект, който има липсата на законово задължение за предоставянето на обществена информация от страна на търговските дружества, предоставящи обществени услуги. Дори клиентите на въпросните дружества срещат проблеми при получаване на информация относно качеството на предоставяните им услуги. Ето и няколко примера от постъпилите в ПДИ случаи.

Граждани подават заявление по ЗДОИ до енергоразпределителни дружества в Ст. Загора и Пловдив за начина, по който се формира цената на електричеството. Не получават никакъв отговор, поради което обжалват мълчалив отказ пред Окръжния съд. Последният обаче прекратил делото, тъй като е преценил, че фирмата не е задължена по ЗДОИ.

Подобен проблем среща и Регионалният съюз на потребителите - Хасково, който подава заявление за достъп до информация до „Електроразпределение - Пловдив“ ЕАД, клон Хасково. Поискана е информация въз основа на какъв нормативен акт и на базата на какво е калкулирана таксата от 1,20 лв., която потребителите следва да плащат за месечна справка за изразходваната битова електроенергия. На заявлението изобщо не е отговорено.

Водоснабдителните дружества също традиционно мълчат, когато граждани се обръщат към тях с искания за информация. Репортерка от вестник „Сливенски новини“ е поискала от „Водоснабдяване и канализация“ - Сливен, информация за това как се образува цената на питейната вода. Освен това журналистката поискала информация за показателите, които трябва да притежава питейната вода, отличаващи я от водата за промишлени нужди. От дружеството отговорили, че не притежават тази информация във вид, който е удобен за предоставяне.

Изпълнителният директор на „Водоснабдяване - Дунав“ ООД в Разград отказва информация на репортери от местните медии за това, кое налага поредното повишаване цената на водата от януари 2005. Директорът отговорил, че това е въпрос на икономически разчети.

### **Достъп до информация за околната среда**

Активно търсена през 2005 г. е и информацията относно състоянието на околната среда. Засилен интерес по тази тема проявяват най-вече специализираните неправителствени организации, които се занимават с проблемите по опазване на околната среда. Сред регистрираните подобни случаи най-често запитванията на екологичните организации се отправят към Министерството на околната среда и водите, тъй като това е институцията, която създава и съхранява най-голям обем информация за околната среда. През годината от министерството е търсена информация за направената инвентаризация на устойчивите органични замърсители в страната, данни за установени нарушения на ОВОС на ски пистите в Банско, копия от издадените разрешителни за търсене и проучване на благородни метали и т.н.

Постъпилите от координаторската мрежа случаи показват засилен интерес към дейността на РИОКОЗ<sup>16</sup> (бившите ХЕИ) и РИОСВ<sup>17</sup> относно правените от тях замервания за качеството на питейната вода и атмосферния въздух.

### **Достъп до лични данни**

През 2005 г. 56 граждани се обърнаха към ПДИ за правна помощ по случаи, отнасящи се до нарушаване правото на защита на лични данни. В основната си част тези случаи са свързани с отказ от страна на администраторите на данни да предоставят достъп на гражданите до личните им данни.

Често се отказва достъп дори до документи, съдържащи информация, свързана със здравословното състояние на гражданите. Към екипа на ПДИ се обърна гражданка, лекувана в две различни болници. След приключване на лечението и от двете болници ѝ предоставили единствено епикризите. Гражданката поискала да получи копия от резултатите на конкретните изследвания, направени в болниците. Отказано ѝ било устно, с мотив, че първо, няма такава практика и, второ, резултатите се пазят, за да бъдат представени пред Здравната каса, като доказателство, че изследванията наистина са направени.

След подаване на специално писмено заявление за достъп до лични данни, отправено до управителите на болниците, резултати бяха предоставени от едната болница, а другата изобщо не изпрати отговор. Мълчаливият отказ беше обжалван пред Комисията за защита на личните данни, очаква се решение. За съжаление описаният случай не е изолиран - често болничните заведения отказват да предоставят на пациентите оригиналните резултати от изследванията, именно защото се страхуват, че в противен случаи няма да получат възстановяване на разходите си от Националната здравно-осигурителна каса.

Друг администратор на лични данни, който редовно отказва достъп на граждани до личните им данни, е Министерство на вътрешните работи.

<sup>16</sup> Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве.

<sup>17</sup> Регионална инспекция околната среда и водите.

Интересен е и случаят на гражданин, който се обърна към нас със следния казус: срещу малолетния му син е било образувано производство по Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни. Като родител, бащата иска от Столична районна прокуратура да се запознае с образуваната преписка. Очевидно е, че тази информация е необходима, с оглед възпитанието на детето и защитата на правата му. Достъп до преписката му е бил отказан от заместник-районния прокурор. След обжалване на отказа пред Комисията за защита на личните данни, комисията се произнася с решение, в което районната прокуратура се задължава да предостави достъп на бащата до личните данни на сина му, като се защитят личните данни на други трети лица.

## **Практики по предоставяне на информация**

### **Позитивни практики**

Тъй като целта на нашия доклад е не само да споделяме и анализираме проблематичните моменти в практиката на задължените институции по предоставяне на достъп до обществена информация, но и да насърчаваме положителните практики, за които научаваме, тук е мястото да отбележим развитието, което претърпя една от тези институции, а именно - Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК).

През изминалите години често съществуваша затруднения при търсене на информация, свързана с извършени финансови проверки от органите на държавния финансов контрол.

Информацията, съдържаща се в исканите одитни доклади, неведнъж беше отказвана от АДВФК на основание „служебна тайна“. В резултат на това, срещу отказите за предоставяне на информация бяха заведени няколко съдебни дела от граждани с процесуалното представителство на ПДИ. Така например, след неуспешен опит да получи копия от ревизионни актове от извършени проверки в учебни заведения в гр. Сливен, филиали на Техническия университет - София, председателят на гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен Юрий Иванов заведе дело срещу отказа на АДВФК да предостави информацията<sup>18</sup>.

Вследствие на застъпничеството на ПДИ и на водените дела, през 2005 г. се забелязва тенденция към по-голяма откритост в работата на АДВФК. От постъпващите случаи получаваме информация за промяна в съществуващата практика, като вече не е рядкост Агенцията да предоставя при поискване подробни резюмета от одитни доклади.

Един от примерите за това е случаят, в който наша клиентка поиска със заявление за достъп до информация значителен брой одитни доклади от АДВФК относно приключили финансови проверки, извършени от Агенцията в София, както и от нейни териториални поделения в страната. Поисканите одитни доклади касаеха резултатите от проверките на почивни бази и комплекси на Министерски съвет за периода 1998 - 2002 г. В отговор на заявлението си в законоустановения срок, тя получи решение за предоставяне на цялата поискана информация.

---

<sup>18</sup> Делото е описано в издадената наскоро трета част на сборника „Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация“, Програма Достъп до Информация, 2005.

В допълнение към това, през годината ПДИ беше поканена да участва с консултации в изготвянето на вътрешни правила на АДФФК за предоставяне на достъп до обществена информация, чието прилагане за в бъдеще ще улесни както служителите на агенцията, така и гражданите, търсещи информация за нейната дейност.

### **Негативни практики**

Като постоянна негативна практика тази година отбелязваме липсата на добра организация и система за активното предоставяне на информация от страна на задължените по закона субекти. И през миналата година под изпълнение на задължения по чл. 14 и чл. 15 на ЗДОИ се разбира единствено публикуване на информация относно структурата и функциите на съответната администрация и в някои случаи издаването на информационни бюлетини. Пета година след приемането на закона няма изградена и работеща система за разпространяване на информация по време на бедствия, аварии и кризи.

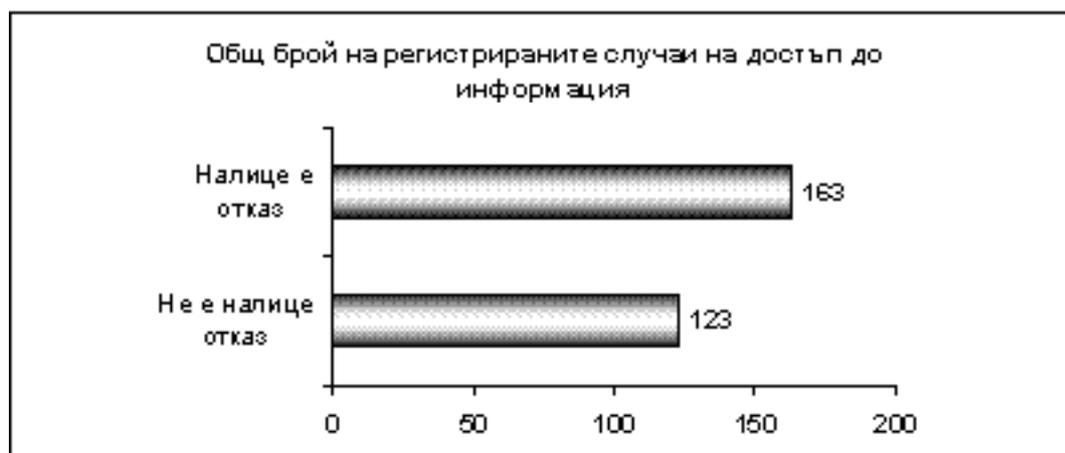
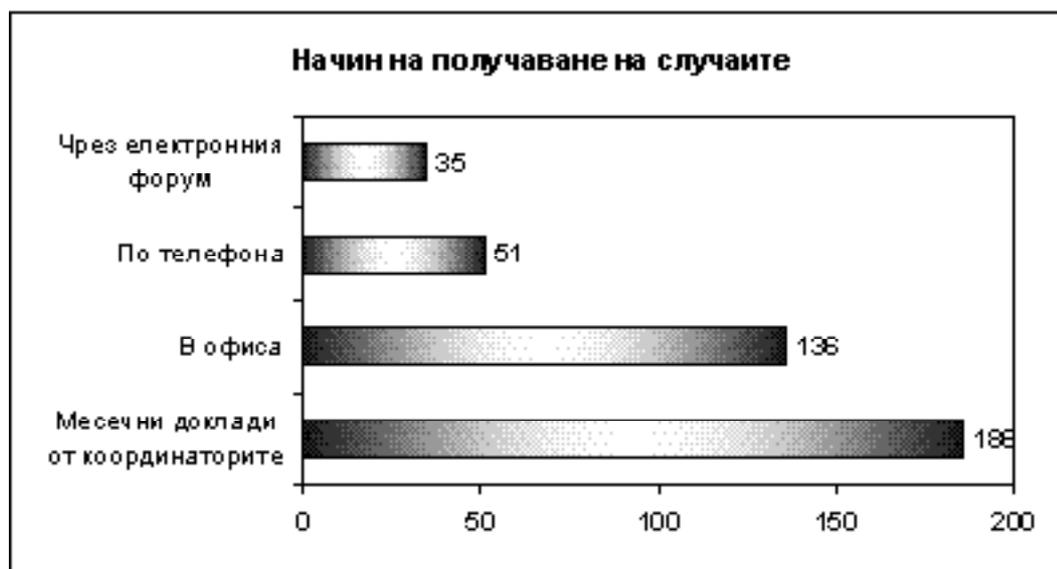
Липсата на подобна система за разпространяване на важна информация пролича най-ясно по време на наводненията през лятото на 2005 година.

На 9 август водна маса залива село Капитан Андреево и Контролно-пропускателен пункт „Капитан Андреево“. Наводнението би могло да се предвиди, защото е резултат от преливането на река Марица, след изпускането на водите от язовир „Тополница“. По време на и след наводнението в Пловдивско, местното население не е предупредено, за да се вземат превантивни мерки и да се спаси поне част от имуществото и домашните животни.

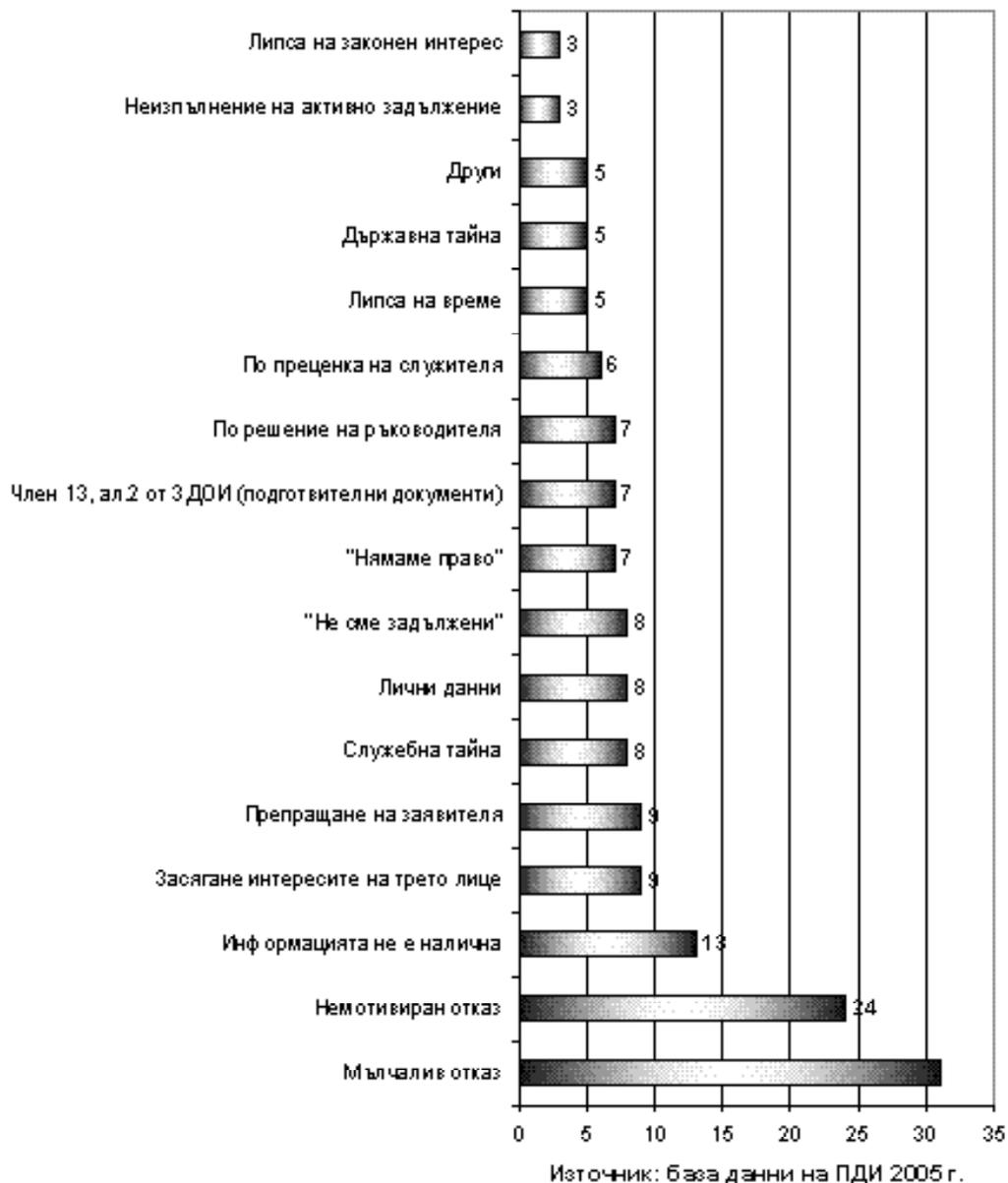
Този случай не беше изолиран. Службите по гражданска защита, кметовете, инспекциите по околна среда в повечето случаи са заети с ограничаването на аварията и предотвратяване на по-нататъшни щети, а разпространяването на информация относно това остава на по-заден план. В такива случаи не се определят и лица, които да предоставят непрестанно актуална информация, вследствие на което се стига до разпространяване на недостоверна и заблуждаваща информация.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

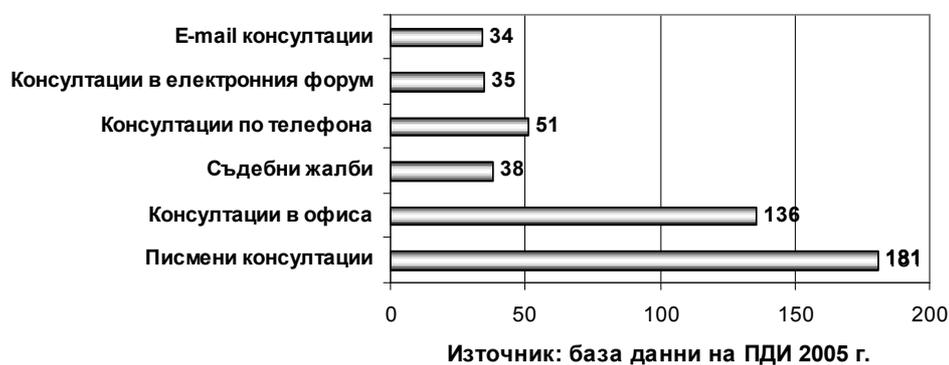
### Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация 2005 г.

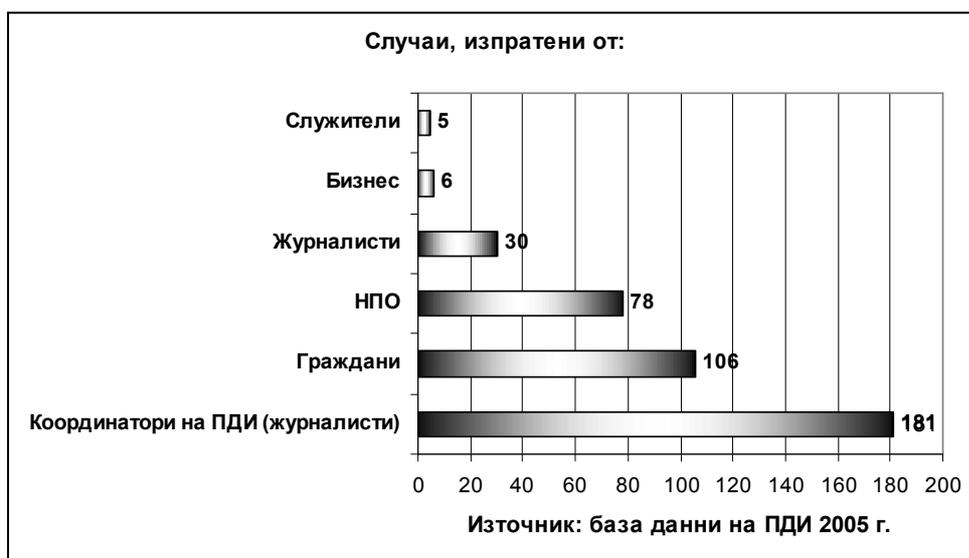
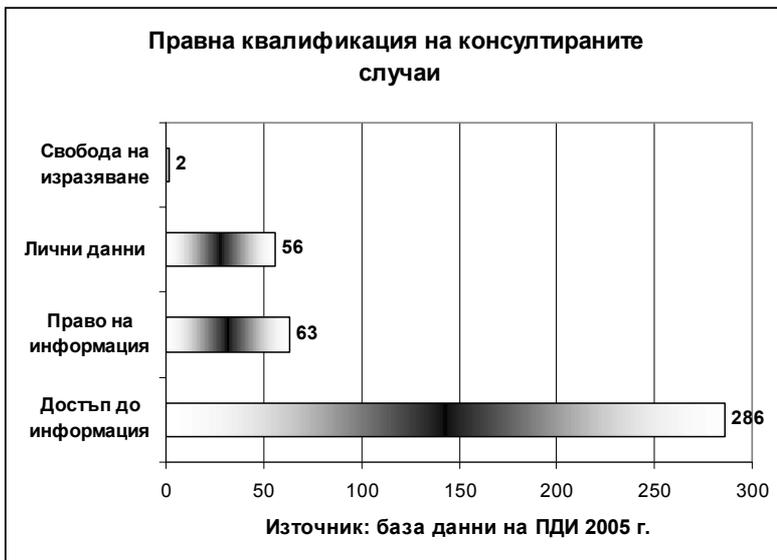


### Мотиви за отказ



### Вид на оказаната правна помощ





## СЪДЕБНИ ДЕЛА

През 2005 г. правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани и неправителствени организации и да защитава техните интереси в съда в случаи на отказ да се предостави информация. За този период юристите на ПДИ изготвиха 38 жалби до съда срещу незаконосъобразни откази на администрацията да предостави достъп до обществена информация и осигуриха процесуално представителство на клиенти на ПДИ в 35 съдебни заседания по дела за достъп до информация.

Водените през годината с подкрепата на ПДИ съдебни дела за достъп до информация отново позволиха да се установят две важни за правото на достъп до информация обстоятелства - към каква информация, съхранявана от публичните институции, е насочено търсенето и какво разрешение намират в съдебната практика въпросите, поставени при отказите.

Въпреки твърде разнообразния характер на търсената от заявителите информация, в тази насока се открояват няколко тенденции. Най-често интерес представлява информацията с търговски характер, отнасяща се до договори, сключени от държавата и общините в резултат на предоставени концесии, проведени обществени поръчки, както и приватизационни договори. В тази категория попадат например делото на журналистката от в. „Новинар“ Силвия Йотова срещу отказа на Министъра на регионалното развитие и благоустройството да предостави копие от договора за концесия на автомагистрала „Тракия“, както и продължаващото вече трета година дело на колегата ни от ПДИ Кирил Терзийски срещу отказа на Министъра на финансите да предостави копие от договора с „Краун Ейджънтс“. Такъв бе и случаят, в който екологичното сдружение „Зелени Балкани“ - Пловдив подаде заявление до Министъра на земеделието и горите, с което поиска документи, свързани с правния анализ на приватизираната държавна фирма „Средна гора“ ЕАД, чийто принципал е същото министерство. Първоначално информацията беше отказана на основание защита интересите на трето лице, но след консултация с правния екип на ПДИ и подаване на жалба до съда, министерството преразгледа отказа си и предостави исканата информация в пълен обем.

Значителен е и интересът, проявен от търсещите информация, по отношение на финансовата информация, съхранявана от органите на държавния вътрешен финансов контрол (за извършени финансови одити, за разходване на бюджетни средства и т.н.), по отношение на информацията за околната среда, както и относно информацията, съдържаща се в публични регистри.

В част от делата на ПДИ беше поставен въпросът за достъпа до данни от някои регистри, като регистъра на имуществата на лицата, заемащи висши държавни длъжности, регистъра на ловците, регистъра на експертите по на оценка въздействието върху околната среда (ОВОС). Така например проблем възникна с искането на заместник-председателя на национално движение „Екогласност“ до Министъра на околната среда и водите за получаване на копия от декларациите за липса на конфликт на интереси на експертите, изготвили доклада за ОВОС на АЕЦ „Белене“. Информацията беше отказана на основание лични данни, независимо че регистъра на експертите по ОВОС е публичен. Почти идентичен проблем възникна и в делото на екологично сдружение „Тетида“ - Благоевград, което поиска от едно държавно лесничейство копия от издадени разрешителни за индивидуален лов на дивеч за опре-

делени дни от месеца. Отказът отново беше на основание лични данни, въпреки че регистърът на издадените и презаверени билети за лов е публичен.

Трайният интерес към финансовата информация, създавана от органите на държавния вътрешен финансов контрол, доведе до продължаващото обжалване на отказ да се предостави такава информация пред съда. Например в случая на журналистката от в. „Тутракански глас“ Калина Грънчарова беше обжалван мълчаливия отказ на кмета да предостави копие от последния одит на общината, извършен от териториалната дирекция на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК). Проблемите в тази област бяха причина и ПДИ да продължи делото по случая на Юрий Иванов - председател на гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен, на който още през 2002 г. АДВФК отказа, на основание служебна тайна, предоставянето на копия от два одитни доклада от извършени проверки в учебни заведения на територията на гр. Сливен. След отмяната на този отказ от две съдебни инстанции, последва нов отказ на АДВФК на основание - защита на интересите на трети лица (двете учебни заведения), който отново бе обжалван пред съда. Няма как обаче да не отбележим, че вследствие на застъпничеството на ПДИ и на водените дела се забелязва тенденция към по-голяма откритост в работата на АДВФК, като през 2005 г. агенцията започна да предоставя при поискване резюмета от одитни доклади.

През 2005 г. се откри и една изцяло нова тенденция - опити на журналисти да получат достъп до информация от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност, понастоящем съхраняван в Националната разузнавателна служба (НРС). В тази връзка бяха заведени две съдебни дела: на журналистката от радио „Дарик“ Богдана Лазарова срещу отказ на директора на НРС да предостави информация, свързана със случая „Сергей Антонов“ и атентата срещу папа Йоан Павел II и делото на Христо Христов (журналист от в. „Дневник“) срещу отказ на директора на НРС да предостави информация, свързана с убийството на писателя Георги Марков през 1978 г. в Лондон.

Колкото до съдебните решения по делата за достъп до информация, следва да отбележим, че през годината съдилищата постановиха 25 съдебни решения по дела, водени от ПДИ. Чрез тези решения отново не само бяха разрешавани спорове за достъп до информация, но получиха тълкуване и редица неясни разпоредби от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

В края на 2005 г. екипът на ПДИ завърши подготовката на сборника **„Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация. Трета част“**. Сборникът, както и предходните два, е разделен на две части - коментарен текст, разглеждащ въпросите, възникнали в съдебната практика през 2004 и първата половина на 2005 година, и публикация на документите по 10 съдебни дела. В книгата отново е налице стремежът чрез публикуване на по-голям брой документи по конкретните дела (протоколи от съдебни заседания, писмени защиты и т.н.) да бъдат представени в цялост становищата на страните и мотивите на магистратите за крайните съдебни актове. Коментарната част на книгата е посветена на въпросите, свързани с търсенето на информация от граждани, неправителствени организации и журналисти; с формулирането на искането за достъп до информация; със съществуването на информацията и съобразяването от страна на администрацията с предпочитаната от заявителя форма на достъп. Разгледани са още въпросите за подсъдността на жалбите срещу решенията за отказ за предоставяне на информация, решаването на делата за достъп до информация по същество и изпълнението на съдебните решения. Значи-

телна част от коментарите в книгата са свързани с анализ на съдебната практиката по ограниченията на правото на достъп до информация - държавна, служебна и търговска тайна, както и ограничението, свързано с подготвителните документи.

Относно изпълнението на съдебните решения, през 2005 г. се забелязва тенденция към увеличаване на случаите на изпълнение на съдебните решения от страна на администрацията. Обстоятелство, което до голяма степен се дължи на увеличил се брой дела, в които съдът решава спора по същество, като задължава съответния орган да предостави достъп до поисканата информация. Тоест изпълнението на съдебните решения е тясно обвързано с диспозитива на самото решение. Когато със съдебното решение се задължава органът да предостави достъп до поисканата информация, тя най-често се предоставя, но когато се връща преписката за ново произнасяне, то често информацията се отказва отново. Въпреки това, все още съществуват пречки в тази насока и в някои дела се налага извършването на последващи действия от страна на жалбоподателя, целящи изпълнение на съдебното решение. Така например във воденото от ПДИ дело на журналистката от в. „24 часа“ Павлина Трифонова след отмяната от страна на две съдебни инстанции на отказа на Правителствената информационна служба (ПИС) да предостави информация за разходите за командировки на министрите, се наложи подаването на напомнително писмо до ПИС. Невинаги обаче и напомнянето за изпълнение на съдебното решение е достатъчно. По друго дело - срещу отказ на кмета на Община Видин беше отправено и искане до ВАС за налагане на глоба на кмета на общината за неизпълнение на съдебното решение.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

#### 1. Антон Герджиков срещу Министерство на външните работи

I инстанция - а.д. № 7088/2004 г., ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.д. № 10940/2005 г., ВАС, Петчленен състав

##### **Заявление:**

През 2002 г., по време на Втория събор на българите в Украйна, проведен в гр. Запорожие, участниците в него поставят паметник на хан Аспарух. Местните власти обаче още същата нощ демонтират паметника и го оставят на съхранение в историческия музей в гр. Запорожие.

Година и половина след това - през юни 2004 г., гражданинът Антон Герджиков (участник във Втория събор на българите в Украйна), подава писмено заявление за достъп до информация до Министерство на външните работи (МВНР). В заявлението си гражданинът отбелязва, че възстановяването на паметника се желае от всички българи, които знаят за премахването, и иска министерството да му предостави цялата информация, с която разполага относно поставянето и демонтирането му. В частност заявителят иска да му бъдат предоставени документи, подробно описани в пет точки на заявлението и все свързани с позицията и предприетите действия от страна на българските държавни органи.

##### **Отказ:**

Министърът на външните работи не отговаря на заявлението в законоустановения 14-дневен срок.

##### **Жалба:**

Мълчаливият отказ на министъра е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС).

##### **Развитие пред I инстанция:**

В хода на делото процесуалният представител на Министъра на външните работи представя папка, съдържаща преписи на писма и други документи по обсъждания въпрос. На първото заседание делото е отложено, за да се даде възможност на жалбоподателя да се запознае с представените документи. Оказва се, че тези документи съдържат част от поисканата информация, но остават и още неизяснени въпроси от заявлението за достъп до информация.

На второто съдебно заседание МВНР представя писмена защита, в която са развити две алтернативни становища. Според първото не е налице мълчалив отказ, тъй като информацията за поставянето и демонтирането на паметника не е свързана с общественения живот в РБ и не касае събития от общественения живот на Република България, следователно същата не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Според второто поисканата информация е служебна обществена информация, по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ, и се състои изцяло от документи, които нямат самостоятелно значение и могат да бъдат ограничени за достъп по чл. 13 от ЗДОИ.

**Решение:**

С Решение № 7836 от 29.08.2005 г., ВАС, Пето отделение отменя мълчаливия отказ на министъра и му изпраща преписката, като го задължава да предостави на Антон Герджиков достъп до цялата поискана информация. В мотивите на решението съдиите отбелязват, че министърът следва да предостави на жалбоподателя достъп до изброените в заявлението документи, защото само след запознаване с тяхното съдържание той би намерил отговор на интересувания го въпрос - какво е официалното становище на РБ по желанието на част от българите в Украйна да бъде поставен паметник на хан Аспарух в гр. Запорожие. Според магистратите достъпът до тези документи не може да бъде ограничен на основание чл. 13 от ЗДОИ, тъй като липсва акт на министъра, в чиято подготовка да са събрани тези документи и от съдържанието на който акт заявителят би намерил отговор на интересувания го въпрос.

**Касационна жалба:**

МВНР обжалва съдебното решение с аргумента, че Законът за достъп до обществена информация не поставя изискването служебната информация да е изготвена във връзка със завършващ акт на органа, за да може да се приложи ограничението по чл. 13 от ЗДОИ.

**Развитие пред II инстанция:**

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

**Решение:**

С Решение № 2308 от началото на 2006 г. петчленен състав на ВАС намира касационната жалба за неоснователна и оставя в сила решението на предходната инстанция. В мотивите си съдиите доразвиват довода, че достъпът до поисканите със заявлението документи не може да бъде ограничен по реда на чл. 13 от ЗДОИ, защото съдържаща се в тях информация не е конкретно свързана с подготовката за издаване на краен акт на административния орган, от който заявителят да може да получи интересувашите го сведения.

**2. Богдана Лазарова („Дарик радио“) срещу Националната разузнавателна служба**

I инстанция - а.д. № 2576/2005 г., СГС, АО, III-б състав

**Заявление:**

На 12.05.2005 г. Богдана Лазарова (журналист от „Дарик радио“) подава заявление за достъп до информация до директора на Националната разузнавателна служба (НРС). Със заявлението иска достъп до информацията, съдържаща се в документите от архива на Първо главно управление на бившата Държавна сигурност, свързана със случая „Сергей Антонов“ и атентата срещу папа Йоан Павел II.

**Отказ:**

С писмено решение НРС отказва предоставянето на поисканата информация, с мотива, че същата е класифицирана като държавна тайна. В решението е посочено, че съхраняваните в НРС архивни материали по случая са оформени като сбор от

документи с различни грифове за сигурност, най-високият от които е „Строго секретно“ и следователно целият сбор от документи е защитен за срок от 30 години. Посочено е още, че ограничение за свободен достъп до тези архивни материали съществува и по силата на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), тъй като тези материали съдържат информация, представляваща „лични данни“.

#### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред Софийски градски съд (СГС), на първо място с аргумента, че същият е нищожен, тъй като е подписан от лице, различно от директора на НРС, и липсват данни това лице да е овластено да издава актове по ЗДОИ. Посочено е още, че изложеното в решението за отказ тълкуване на чл. 30, ал. 3 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) - относно маркирането на сбор от документи и срокът им на защита, е неправилно, тъй като смисълът на тази разпоредба не е да скрепи с най-дългия срок за защита целия сбор от документи, а да предотврати работата с него на лице, което няма издадено разрешение за достъп по реда на ЗЗКИ. Поради това, в случаи като този, задълженият субект следва да предостави частичен достъп до информация, като премахне съответните документи, съдържащи класифицирана информация, от сбора с документи.

#### **Развитие пред I инстанция:**

В първото заседание по делото, с протоколно определение, СГС оставя жалбата без разглеждане като просрочена и прекратява делото, въпреки че по делото е представена обратна разписка (известие за доставяне) за подаването на жалбата в срок. За да постанови определение в този смисъл, съдът приема, че липсват доказателства пощенската пратка, изпратена до НРС, да е съдържала жалбата.

#### **Частна жалба:**

Определението на СГС за прекратяване на делото е обжалвано с частна жалба пред ВАС.

Предстои произнасяне на ВАС по определението на СГС за прекратяване на делото.

### **3. Екологично сдружение „За земята,, срещу Министерство на финансите**

I инстанция - а.д. № 1621/2004 г., на СГС, АО, III-в състав

#### **Заявление:**

С писмено заявление за достъп до обществена информация екологичното сдружение иска от Министерство на финансите (МФ) да му бъдат предоставени копия от следните документи - доклади за предварителните проучвания, апликационните форми и оценките на разходите и ползите (т.нар. кост-бенефит анализи) за два проекта по Програма ИСПА на Европейския Съюз - автомагистрала „Люлин“ и Регионално депо за битови, производствени, строителни и опасни отпадъци - гр. Русе.

#### **Отказ:**

В отговор на подаденото заявление е получено решение от МФ, с което се предоставя достъп само до част от поисканата информация - докладите за предварителни проучвания по двата проекта, а останалата информация е отказана.

**Жалба:**

Решението на МФ е обжалвано в частта, в която се отказва достъп до поисканата информация с аргумента, че не са посочени каквито и да е мотиви за отказа.

**Развитие пред I инстанция:**

През 2005 г. са проведени три заседания по делото, като на три пъти то се отлага за представяне на доказателства и отстраняване на процедурни пречки за разглеждането му по същество.

Предстои ново заседание по делото през м. февруари 2006 г.

**4. Екологично сдружение „За земята“ срещу Министерство на околната среда и водите**

I инстанция - а.д. № 3138/2004 г., СГС, АО, III-б състав

II инстанция - 10628/2005 г., ВАС, Пето отделение

**Заявление:**

През юли 2004 г. екологично сдружение „За земята“ подава писмено заявление за достъп до информация до Министерство на околната среда и водите (МОСВ). Със заявлението е поискан достъп до три категории документи относно изброени проекти, финансирани от фонд ИСПА на Европейския съюз, от Европейската инвестиционна банка и Европейската банка за възстановяване и развитие. Категориите поискани документи са:

- копие от всички решения по ОВОС, издадени от МОСВ;
- копие от протоколите от обществени обсъждания, включващи списък на участниците;
- копие от становищата, внесени от участниците в обществените обсъждания.

**Отказ:**

С писмено решение, подписано от главния секретар на МОСВ, на екологичното сдружение е предоставен частичен достъп до информация. Предоставена е единствено информацията по първата точка от заявлението - копия от всички решения по ОВОС на МОСВ. Отказани са копия от протоколите от обществени обсъждания на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ - подготвителна информация, която няма самостоятелно значение. Отказани са и копия от становищата на участниците в обществените обсъждания на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - информацията засяга интересите на трети лица и е необходимо тяхното съгласие за предоставянето ѝ.

**Жалба:**

Решението на МОСВ е обжалвано в частта, в която се отказва достъп до поисканата информация, с аргумента, че поисканата информация е обявена изрично за общо-достъпна с нормата на чл. 102 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Посочено е също, че чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е неприложим в случаите, когато се иска информация, свързана с околната среда, по смисъла на чл. 19 от ЗООС. Това е

така, тъй като относно ограниченията на правото на достъп до информация за околната среда се прилага чл. 20 от ЗООС, в който не е предвидено основание за ограничение, аналогично или препращащо към чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ. В жалбата са развити и доводи, че становищата на участниците в обществените обсъждания са публични и не представляват информация, която засега интересите на трети лица по смисъла на ЗДОИ.

#### **Развитие пред I инстанция:**

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

#### **Решение:**

С Решение от 18.07.2005 г. СГС отменя решението на главния секретар на МОСВ в частта, с която се отказва предоставяне на информация, и връща преписката на министерството, като го задължава да предостави пълен достъп до поисканата информация. В мотивите си магистратите приемат напълно доводите на жалбоподателя за неприложимостта на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ относно поисканата информация. Колкото до отказа да се предоставят копия от становищата, представени на обществените обсъждания, то съдиите отбелязват, че не е необходимо съгласието на тези лица, защото направените от тях публични изказвания, депозиращи и под форма на становища по време на публични обсъждания, не представляват информация, която може да засегне техни права или интереси.

#### **Касационна жалба:**

МОСВ обжалва съдебното решение с аргумента, че не само протоколите от обществените обсъждания, но и представените на тези обсъждания становища представляват информация, която е свързана с оперативната подготовка на решенията по ОВОС и няма самостоятелно значение, поради което на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ достъпът до нея е ограничен.

#### **Развитие пред II инстанция:**

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

Предстои постановяването на съдебно решение от ВАС.

### **5. Зоя Димитрова (в. „Монитор“) срещу Президента на Република България**

I инстанция - а.д. № 1380/2004 г., СГС

II инстанция - а.д. № 4596/2005 г., ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

През 2004 г. Зоя Димитрова (журналист от в. „Монитор“) подава заявление за достъп до обществена информация до Президента на РБ г-н Георги Първанов. Със заявлението иска достъп до информацията, която се съдържа в доклада, изготвен по разпореждане на Президента, от Националната следствена служба (НСС), съвместно с Националната разузнавателна служба (НРС), относно участието на български лица или търговски дружества в търговията с петрол с иракски дружества или държавни органи или представители по време на режима на Саддам Хюсеин. В заявлението

си г-жа Димитрова посочва, че желае да ѝ бъде предоставен частичен достъп до обществена информация, в случай че докладът съдържа части, представляващи класифицирана информация, засекретени по съответния ред.

**Отказ:**

Писмено решение, подписано от главния секретар на Президента на РБ, с което исканата информация се отказва с най-общото посочване, че същата е класифицирана.

**Жалба:**

Срещу решението за отказ е подадена жалба до Софийски градски съд (СГС). В жалбата е посочено, че от така формулирания отказ е невъзможно да се направи извод, че поисканата информация е законосъобразно класифицирана като представляваща каквато и да е тайна. Изтъква се, че простото посочване, че поисканата информация е класифицирана без посочването на конкретни норми от ЗЗКИ и без да е посочена категория информация, съответна на Списъка на държавната тайна по Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ или на определен списък на информация, съставляваща служебна тайна, което прави отказът немотивиран.

**Развитие пред I инстанция:**

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

**Решение:**

С Решение от 28.02.2005 г. СГС отменя като незаконосъобразен отказа на главния секретар на Президента на РБ и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдиите отбелязват, че в отказа на главния секретар липсват данни за вида и характера на информацията, определящи я като класифицирана, както и съответното законово основание за определянето ѝ като такава. В отказа дори не е конкретизирано дали класифицираната информация представлява държавна или служебна тайна по смисъла на ЗЗКИ. Магистратите посочват, че изготвянето на доклада от НСС, съвместно с НРС, не води автоматично до конфиденциалност, нито пък игнорира задължението на главния секретар да обоснове по какви критерии и на какво основание е приел, че исканата информация е класифицирана.

**Касационна жалба:**

Срещу решението на СГС е подадена жалба от главния секретар на Президента на РБ. Основните аргументи в жалбата са, че актовете на главния секретар на Президента не подлежат на обжалване и че отказът е правилно мотивиран.

**Развитие пред II инстанция:**

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

**Решение:**

С Решение № 5 от януари 2006 г. ВАС отменя решението на СГС и му връща делото за ново разглеждане, защото приема, че в нарушение на принципа на служебното начало в административния процес, задължаващ съда да извърши пълна проверка на законосъобразността на обжалвания отказ, СГС не е упражнил правомощието си по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ да осъществи контрол върху маркирането на информацията с гриф за сигурност. В решението си съдиите от ВАС приемат още няколко важни неща:

- отказите на главния секретар на Президента подлежат на обжалване;
- простото позоваване на това, че търсената информация представлявала „държавна или друга защитена от закона тайна“, не прави отказа необжалваем;
- първоинстанционният съд трябва задължително да изиска и прегледа доклада на спецслужбите до Президента на Републиката, с цел да осъществи контрол за законност на маркирането му с гриф като класифицирана информация;
- самото свързване на информацията със службите за сигурност не я прави класифицирана, защото не е поискан „доклад относно оперативната работа на службите за сигурност“, а резултат от оперативна работа, изложен в доклад;
- дори да се приеме, че чрез оповестяване на резултата би възникнала опасност от разкриване на защитена информация, този риск може да бъде предотвратен чрез предоставяне на частичен достъп.

Предстои ново разглеждане на делото от Софийския градски съд.

## 6. Ивайло Хлебаров срещу Министерство на правосъдието

I инстанция - а.д. № 5648/2004 г., ВАС, Пето отделение

I инстанция - а.д. № 4095/2004 г., СГС, АО, III-ж състав

### Заявление:

През 2004 г. Ивайло Хлебаров (от екологично сдружение „За земята“) отправя писмено заявление за достъп до информация до министъра на правосъдието г-н Антон Станков. Със заявлението иска да му бъде предоставен списък на международните организации и институции, които финансират проекти, подпомагащи съдебната реформа в България, които проекти се изпълняват с участието или съдействието на Министерство на правосъдието (МП). Поискано е списъкът да съдържа името на финансиращите организации, името на проектите, дейностите по проектите и сумите, които са предвидени за изпълнението им.

### Отказ:

Писмено решение за отказ е на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - информацията засяга интересите на трети лица и липсват техните изрични писмени съгласия за предоставянето ѝ. В решението на МП се почва и че исканите от г-н Хлебаров данни се явяват в разрез с основните принципи при осъществяване на правото на достъп до обществена информация.

### Жалба:

Отказът е обжалван пред ВАС с аргумента, че същият първо е нищожен, тъй като е подписан от старши експерт от приемната на министерството, но липсват данни този експерт да е упълномощен от министъра за издаването на актове по ЗДОИ.

Посочва се и че отказът е незаконосъобразен, защото в него не е конкретизирано кои са третите лица, чиито интереси се засягат, кои интереси се засягат и с кои правни норми са защитени тези интереси. Отделно липсват каквито и да е данни да е търсено съгласието на тези лица по реда на чл. 31 от ЗДОИ. В жалбата е отбелязано още, че самите основни финансиращи институции като Световната банка, Европейския съюз, програма МАТРА на Холандското посолство и др. подкрепят по-голямата прозрачност на публичните институции в РБ.

#### **Развитие пред I инстанция:**

На първото заседание по делото представителят на МП представя заповед на министъра, с която лицето, подписало отказа, е упълномощено да издава актове по ЗДОИ. Поради това обстоятелство ВАС изпраща делото по подсъдност на Софийския градски съд (СГС).

#### **Развитие пред I инстанция (отново):**

В заседанието пред СГС адвокатът на жалбоподателя представя доказателства, че при справка в Интернет страницата на Висшия съдебен съвет (ВСС) се установява, че списъкът, поискан със заявлението, е публикуван и е общодостъпен. Посочва и че от публикацията в Интернет страницата на ВСС е видно, че по начало е налице съгласието на всички финансиращи организации тази общественостанова информация да бъде разгласявана.

СГС обявява делото за решаване. Предстои постановяването на съдебно решение по казуса.

## **7. Информационен и учебен център по екология срещу Министерски съвет**

I инстанция - а.д. №9872/2004 г., на ВАС, Пето отделение

I инстанция - а.д. № С - 63/2005 г., на ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

През м. юли 2004 г. Петко Ковачев, директор на неправителствената организация „Информационен и учебен център по екология“ (ИУЦЕ) подава писмено заявление за достъп до информация до министър-председателя, с което иска копие от постановление на Министерски съвет от 1988 г. за определяне на селищата със затихващи функции в региона на АЕЦ „Белене“. Поискани са и други постановления и решения на Министерски съвет (МС) от периода 1980 - 1990 г., свързани с изграждането на атомната централа.

#### **Отказ:**

Поисканото копие от постановление е отказано, с мотива, че представлява класифициран документ. Относно останалите актове на МС - на заявителя са предоставени наличните, а за актовете от 80-те години е насочен към Централния държавен архив.

#### **Жалба:**

Отказът да се предостави копие от постановлението е обжалван с аргумента, че в него не е спазено нито едно от изискванията на ЗДОИ и ЗЗКИ относно решенията за отказ на основание класифицирана информация. В отказа дори не е посочено дали отказваното постановление представлява държавна или служебна тайна.

### **Развитие пред I инстанция:**

На първото заседание съдът изисква от МС да предостави исканото постановление, за да прецени законосъобразността на засекретяването, и отлага делото.

Впоследствие съдът засекретява делото, тъй като от МС предоставят секретни писмени доказателства.

На второто съдебно заседание съдът отново отлага делото за предоставяне на допълнителни доказателства. Междувременно жалбоподателят се запознава с целия текст на процесното постановление в секретното деловодство на ВАС, тъй като Законът за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) дава право на достъп до секретни дела както на страните, така и на техните адвокати.

На третото съдебно заседание ВАС обявява делото за решаване.

### **Решение:**

С Решение № 136 от 09.01.2006 г. ВАС отхвърля жалбата. Мотивите на магистратите за това са, че претенцията на жалбоподателя е удовлетворена, тъй като същият е получил достъп до исканата обществена информация - постановлението на МС, намиращо се по делото.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

## **8. Кирил Караиванов срещу Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“**

I инстанция - а.д. № С - 41/2005 г., ВАС, Пето отделение

### **Отказ:**

По водено от Кирил Караиванов дело<sup>1</sup> срещу отказ на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА „ДРВЗ“) съдът отменя отказа и връща преписката на председателя на агенцията за ново произнасяне.

В изпълнение на това съдебно решение през м. януари 2005 г. председателят на агенцията предоставя на г-н Караиванов част от поисканата информация и отново отказва да предостави копие от приемателен акт от 2000 г., на основание, че върху искания документ е поставен гриф за сигурност „секретно“, който е определен въз основа на Наредбата за държавни резерви и военновременни запаси от 1996 г. В писмото се твърди, че по-късно, по силата на ЗЗКИ, нивото на класификация е променено, като новият гриф за сигурност е „поверително“. По-нататък председателят посочва, че промяната или премахването на нивото на класификация може да се извърши само от лицето, засекретило документа - в случая това лице е представител на частно търговско дружество.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван с аргумента, че наредбата, посочена като основание за засекретяване на документа, не е обнародвана в „Държавен вестник“, а съгласно Конститу-

<sup>1</sup> Делото е включено в сборника на ПДИ „Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация. Трета част“.

цията на РБ всички нормативни актове (каквото акт е и наредбата съгласно Закона за нормативните актове) се публикуват. Следователно засекретяването е незаконосъобразно, тъй като наредбата, която не е публикувана, не е валидно правно основание. Посочва се още, че липсват данни дали търговското дружество, сключило договор с агенцията, има разрешение за работа с класифицирана информация по реда на ЗЗКИ, което е необходимо условие за преразглеждане и ново засекретяване на информацията по ЗЗКИ.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Междувременно председателят на агенцията представя по делото секретния документ, поради което делото е засекретено. Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване. В писмените си бележки адвокатът на жалбоподателя посочва, че дори документът да е законосъобразно засекретен, то всички възможни срокове за защита на информацията по реда на ЗЗКИ са изтекли.

#### **Решение:**

С решение от м. август 2005 г. съдът отхвърля жалбата с мотива, че документът е законосъобразно засекретен, съответно преразгледан и отново засекретен по реда на ЗЗКИ.

Решението е обжалвано. Очаква се насрочване на делото от касационната съдебна инстанция през 2006 г.

## **9. Кирил Терзийски срещу Министерство на финансите (договорът с „Краун Ейджънтс“) 2**

I инстанция - а.д. № 4120/2004 г., ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.д. № 592/2005 г., ВАС, Петчленен състав

I инстанция (отново) - а.д. № 4596/2005 г., ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

С Решение № 2113 от 09.03.2004 г., постановено по адм. дело № 38/2004 г., Петчленен състав на Върховния административен съд (ВАС) оставя в сила Решение № 11682/2003 г. на тричленен състав на съда по адм. дело № 3080/2003 г. Със съдебния акт е отменен отказът на Министъра на финансите да предостави на Кирил Терзийски копие на хартиен носител на договора, сключен между Министерство на финансите (МФ) и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. Съдиите приемат, че липсата на мотивиране на министъра по какви критерий и на какво основание е приел, че договорът представлява държавна тайна, не позволява на съда да прецени правилността и да упражни ефективен контрол за законосъобразността на отказа. Преписката е върната на министъра за ново произнасяне по заявлението за достъп до информация.

#### **Отказ:**

Ново писмено решение за отказ. Договорът бил засекретен още през декември 2001 г. и това било отразено в секретното деловодство на МФ, като основанието е

т. 24 от отменения Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна:

- *Сведения за организационно-техническата програмна защита на автоматизираните системи за управление и информация на министерствата и другите ведомства, както и висшите органи на държавна власт и управление.*

След приемането на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) договарят пак съдържа държавна тайна, попадаща в следните категории на списъка към чл. 25 от ЗЗКИ:

- *Изследователска работа с особено съществено значение за интересите на националната икономика, поръчана от държавни органи;*
- *Информация относно технически, технологични и организационни решения, чието разгласяване би заплашило с увреждане важни икономически интереси на държавата.*

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред ВАС с аргумента, че не е изпълнено указанието на съда да се посочи каква информация се съдържа в клаузите на договора, което води до невъзможност да се прецени дали тя попада в твърдените хипотези на ЗЗКИ. Поискано е от съда да упражни правомощията си по чл. 41, ал. 3 и 4 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), като изиска и прегледа договора и се произнесе по законосъобразността на поставения гриф за сигурност.

### **Развитие пред I инстанция:**

В съдебното заседание по делото представителят на жалбоподателя прави искане съдът да изиска от Министерски съвет и стенограмата от проведено заседание на 25.10.2001 г., на което е обсъждана връзката на договора с националната сигурност. Съдът отхвърля това искане, но задължава МФ да представи договора и данни за длъжностното лице, поставило грифа за сигурност, както и допълнително становище на министъра по въпроса на какво основание е засекретен договарят - по силата на закон или подзаконен нормативен акт или въз основа на акт на длъжностно лице. В последния случай министърът да посочи в какво длъжностно качество и по силата на какво овластяване това лице е поставило гриф за сигурност върху процесния договор. За процесуална икономия съставът на съда дава ход на делото, но уточнява, че ще постанови решението си след проверката по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ, която е предпоставка за крайния резултат по спора.

След изслушване на аргументите на страните по съществото на спора делото е обявено за решаване.

### **Определение по хода:**

С Определение по хода на делото от 10.11.2004 г., в закрито заседание, е прегледан договарят, сключен между МФ и „Краун Ейджънтс“. Съдът констатира, че на първа страница на договора е поставен гриф за сигурност „секретно“, зачертан с права линия, и поставен нов гриф „поверително“, с подпис на длъжностното лице, като е посочено основание за класифициране - § 9 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ и датата - 20.09.2004 г.

**Решение:**

С Решение № 9472 от 16.11.2004 г., ВАС, Пето отделение ОТХВЪРЛЯ жалбата на Кирил Терзийски срещу отказа на Министъра на финансите да предостави достъп до договора, сключен между МФ и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. В решението си съдебният състав обосновава законосъобразността на отказа на министъра, с констатацията на маркирането на договора, установено с определението по хода. Магистратите отбелязват, че договорът е законосъобразно засекретен, като аргументират този си извод с мотива, че след като министърът е заявил, то значи е установено, че информацията в договора попада в Списъка на държавната тайна по Приложение № 1 към ЗДОИ. Председателят на съдебния състав обаче е подписал решението с особено мнение, като излага становище, че за да се прецени законосъобразността на маркирането на договора с гриф за сигурност, каквото е изискването на чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ, е било необходимо съдебният състав да изясни съдържанието на цитираните от министъра категории информация - държавна тайна, защото според него договорът не попада в никоя от тях.

**Касационна жалба:**

Решението е обжалвано от ПДИ с аргумента, че съдът не е изпълнил задължението си по чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ - да осъществи контрол върху законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност, а е приел, че след като има маркиране, значи същото е законосъобразно. Изобщо не е изследван въпросът дали разкриването на съдържащата се в договора информация засяга някой от интересите, изброени в чл. 25 от ЗДОИ, и ако ги засяга, би ли могла да настъпи вреда или опасност за тях.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в едно съдебно заседание на 10.03.2005 г. и обявено за решаване.

**Решение:**

С Решение № 3875 от 28.04.2005 г. петчленният състав на ВАС отменя изцяло решението на тричленния състав, с което е отхвърлена жалбата на Кирил Терзийски от ПДИ срещу отказа на министъра на финансите Милен Велчев. Мотивите на магистратите са, че решението на тричленния състав е постановено при допуснато нарушение на материалния закон и съществено нарушение на съдопроизводствените правила. На първо място съдиите отбелязват, че тричленният състав не се е произнесъл по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност на договора, поради което изводът му, че същият съдържа класифицирана информация, е необоснован. На второ място тричленният състав е събирал доказателства (преглед на договора) в закрито заседание по реда на чл. 41, ал. 3 от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), след приключване на устните състезания и обявяване на делото за решаване, като по този начин е нарушил правото на защита на жалбоподателя, който не е могъл да се запознае с установените факти и обстоятелства. Делото е върнато за ново разглеждане от друг тричленен състав на съда.

**Развитие пред първа инстанция (отново):**

В съдебно заседание, проведено през м. ноември 2005 г., новият тричленен състав на съда изисква от Министъра на финансите отново да предостави договора, за да бъде прегледан от магистратите в закрито заседание, и отлага делото.

Впоследствие съдебният състав преглежда договора и отразява констатациите си относно маркирането му с гриф за сигурност в определение по хода на делото.

При разглеждането на делото в открито заседание, на 30.01.2006 г., страните излагат становищата си по отношение направените от съда констатации. Делото е обявено за решаване.

#### **Решение:**

С Решение № 1554 от 13.02.2006 г. съставът на ВАС, Пето отделение, отменя като незаконосъобразен отказа на министъра и му връща преписката за ново произнасяне. Магистратите преценяват, че отказът на министъра е издаден при съществено нарушение на административно-производствените правила, тъй като липсват мотиви по какви критерии и на какво основание той е приел, че исканата информация съставлява държавна тайна в своята съвкупност. В тази връзка съдиите отбелязват, че след като са се запознали с договора в закрито заседание, намират за неоснователно твърдението на министъра, че договорът в своята съвкупност съдържа класифицирана информация, представляваща държавна тайна.

В същото решение съдебният състав прави и извода, че заявлението не е съдържало необходимото по закон описание на исканата информация, а само бланкетното посочване, че се иска въпросния договор. Според съда тази неяснота е рефлектирала в съдържанието на обжалваното решение за отказ. Този въпрос обаче е решен още в първото дело срещу отказа на министъра през 2003 - 2004 г., когато петчленен състав на ВАС констатира че *от поведението и процесуалните изявления и на двете страни по спора е видно, че на тях им е ясно и безспорно каква точно обществена информация се иска* (Решение № 2113 от 09.03.2004 г. по а.д. № 3882004 г., на ВАС, петчленен състав).

Срещу решението на съда са подадени касационни жалби и от двете страни по делото.

## **10. Красимир Крумов (в. „Монитор“) срещу Областен управител Шумен**

I инстанция - а.д. № 2113/2005 г., ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

С писмено заявление, подадено по реда на ЗДОИ през м. януари 2005 г., журналистът от в. „Монитор“ Красимир Крумов иска от областния управител на Шумен да му бъде предоставена информация относно проектите за благоустройство на територията на областта (т.нар. малки демонстрационни проекти). По-конкретно е поискан списък на одобрените проекти с информация за изпълнителя, подизпълнителя и размера на отпуснатите средства.

#### **Отказ:**

Писмен отговор, с който заявителят е уведомен, че в момента се подготвя Интернет страница с информация за проектите в подкрепа на регионалното развитие в област Шумен. В отговора е посочено още, че при публикуването на информацията журналистът ще бъде уведомен лично.

**Жалба:**

Отказът е обжалван с аргумента, че публикуването на исканата информация в Интернет не освобождава областния управител от задължението да я предостави при поискване. Още повече, че информацията не е публикувана, поради което твърдението на областния управител има характер единствено на обещание.

**Развитие пред I инстанция:**

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

**Решение:**

С решение от м. октомври 2005 г. ВАС отменя отказа и връща преписката на областния управител за ново произнасяне при спазване на указанията, дадени от съда. В мотивите на решението съдиите отбелязват, че поисканата информация безспорно е обществена по смисъла на ЗДОИ, както и че в писмото на областния управител липсват каквито и да са мотиви по всяко едно от исканията, формулирани в заявлението. Магистратите посочват още, че полученият от заявителя „отговор“ представлява конкретно формирана от административния орган воля за отказ, която обаче не е изразена по предвидения в закона ред, т.е. отказът е постановен под формата на препоръка с намерение за осъществяване в бъдеще на едно по-добро административноправно обслужване.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

*Впоследствие областният управител изцяло предоставя на журналиста достъп до поисканата информация.*

**11. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмета на Разград**

I инстанция - а.д. № 78/2004 г., Разградски окръжен съд

II инстанция (по частна жалба) - а.д. № 3169/2005 г., ВАС, Пето отделение

**Заявление:**

В края на 2004 г. сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ подава заявление до кмета на града, с което иска достъп до цялата налична информация относно публичните регистри в Община Разград - брой, наименование и ред за ползване.

**Отказ:**

Вместо отговор, кметът изисква от неправителствената организация да представи документ за съдебна регистрация. Сдружението не представя такъв документ, тъй като счита искането за неоснователно и обжалва мълчаливия отказ на кмета пред Окръжен съд - Разград.

**Развитие пред I инстанция:**

Окръжният съд оставя жалбата без разглеждане и прекратява производството по делото с мотива, че сдружението не е изпълнило изискването на кмета за доказване

на правосубектност и следователно няма право нито на достъп до информация, нито на достъп до правосъдие.

#### **Частна жалба:**

Сдружението обжалва определението за прекратяване с частна жалба пред Върховния административен съд (ВАС).

#### **Определение:**

С Определение № 3335 от 13.04.2005 г. ВАС отменя обжалваното определение и връща делото за разглеждане от окръжния съд, като приема, че всеки, дори нерегистрирани в съда организации, има право на достъп до информация и никоя обществена институция не може да мълчи по заявление за достъп до информация. ВАС изтъква, че в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) липсва правна норма, която да задължава организацията на граждани, направила искане за достъп до обществена информация, да доказва своята правосубектност. Както и че такава изискване би било безсмислено, при положение че съгласно чл. 41 от Конституцията на РБ „**всеки** има право да търси и получава информация“ и по правило всяка организация се състои от членове, които (или поне част от тях) са физически лица, а всяко физическо лице има право на достъп до обществена информация.

## **12. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмета на Разград**

I инстанция - а.д. № 11/2005 г., Разградски окръжен съд

II инстанция - а.д. № 7222/2005 г., ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

В края на 2004 г. председателят на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ подава заявление до кмета на града, с което иска да му бъде предоставена информация за сумата, платена от Община Разград за реклама във в. „Дума“ от 9.12.2004 г.

#### **Отказ:**

Писмено решение за отказ на основание засягане интересите на трето лице и липса на неговото съгласие за предоставяне на информацията. Към решението за отказ е приложено и писмено несъгласие за предоставяне на информацията от страна на гл. редактор на в. „Дума“, тъй като същата представлява редакционна и фирмена тайна на вестника.

#### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред Разградски окръжен съд.

#### **Развитие пред I инстанция:**

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

#### **Решение:**

С Решение № 56 от 27.04.2005 г. Разградски окръжен съд отхвърля жалбата. За да постановят решение в този смисъл, съдиите приемат, че поисканата информация не

съставлява обществена информация по смисъла на ЗДОИ, а касае търговски взаимоотношения между Община Разград и съответната медия. В мотивите си магистратите отбелязват още, че правилно административният орган е преценил, че информацията засяга интересите на трето лице и е поискал съгласието му за предоставянето ѝ. Вследствие отказа на третото лице, отново правилно административният орган се е съобразил с него и е отказал достъп до поисканата информация.

#### **Касационна жалба:**

Решението е обжалвано пред ВАС с аргумента, че неправилно Разградският съд е приел, че поисканата информация не е обществена, тъй като детайлно понятието обществена информация е конкретизирано в чл. 10 и 11 от ЗДОИ и в редица свои решения ВАС е приемал, че информацията, съдържаща се в договори между държавен или общински орган от една страна и частна фирма - от друга, е обществена. Отбелязано е и че поисканата информация не представлява търговска тайна, определена по реда и съобразно с разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията, поради което изразеното писмено несъгласие от третото лице е ирелевантно. Изразено е и становище, че в едно демократично общество всяко разходване на публични средства от публични институции трябва да бъде прозрачно, независимо дали разходите са свързани с ремонт, строеж, командировки или реклама в печата, каквото е този случай.

#### **Развитие пред II инстанция:**

В съдебното заседание по делото адвокатът на касационния жалбоподател представя рекламната тарифа на в. „Дума“ за 2006 г. (която е публично достъпна в Интернет страницата на вестника) като доказателство за това, че поисканата информация за едно конкретно плащане не е каквато и да е тайна, щом тарифата е публична и следва да бъде предоставена.

Делото е обявено за решаване. Предстои постановяване на съдебното решение.

### **13. Силвия Йотова (в. „Новинар“) срещу Министерство на регионалното развитие и благоустройството**

I инстанция - а.д. № 6363/2005 г., на ВАС, Пето отделение

#### **Заявление:**

През м. май 2005 г. журналистката от столичния в. „Новинар“ Силвия Йотова подава писмено заявление за достъп до информация до Министъра на регионалното развитие и благоустройството. С него иска копие от договора за концесия, сключен между МРРБ и „Автомагистрала Тракия“ АД, както и копия от правните анализи на концесията, които се изготвят по силата на Закона за концесиите.

#### **Отказ:**

Министърът отказва предоставянето на достъп до поисканата информация, тъй като тя съдържа данни, които в тяхната съвкупност представляват класифицирана информация - служебна тайна съгласно Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Достъпът до тази информация би се отразил неблагоприятно на интересите на държавата или би увредил друг правно защитен интерес.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван с аргумента, че посоченото правно основание от ЗЗКИ не е достатъчно, тъй като следва да се посочи и съответния конкретен закон въз основа на който тази категория информация е определена като служебна тайна. Нещо повече, съгласно Закона за концесиите министърът е следвало да изпрати тази информация за вписване в установения с този закон публичен регистър, който би трябвало да е достъпен и чрез Интернет.

### **Развитие пред I инстанция:**

Междувременно договорът за концесия е предоставен на *Програма Достъп до Информация* (ПДИ) от новия министър на регионалното развитие и благоустройството. Правото на достъп до информация на журналистката обаче не е удовлетворено, тъй като изготвените по силата на Закона за концесиите анализи за концесията продължават да не са публични.

През м. февруари 2006 г. делото е разгледано в едно съдебно заседание и е обявено за решаване. Предстои постановяване на съдебното решение.

## **14. Христо Христов (в. „Дневник“) срещу Висшия съдебен съвет**

I инстанция (единствена) - а.д. № 11355/2004 г., ВАС, Петчленен състав

### **Заявление:**

С писмено заявление, подадено по реда на ЗДОИ през м. ноември 2004 г., журналистът от в. „Дневник“ Христо Христов иска Висшият съдебен съвет (ВСС) да му предостави копия от докладите за дейността на прокуратурата за 2001, 2002 и 2003 година, внесени във ВСС от Върховната касационна прокуратура и от Главния прокурор.

### **Отказ:**

С писмо главният секретар на ВСС уведомява г-н Христов за отказ по заявлението му. Съгласно приложеното към писмото извлечение от Протокол № 37 от заседание на ВСС, проведено на 24.11.2004 г., предоставянето на информацията се отказва на основание чл. 11 и чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред ВАС с аргумента, че с нормата на чл. 11 от ЗДОИ се дава определение на понятието служебна обществена информация и същата не може да бъде основание за ограничаване на правото на достъп. Незаконосъобразността на отказа е аргументирана и с липсата на конкретизиране коя от двете хипотези на ал. 2 на чл. 13 е визирана, тъй като тази разпоредба съдържа две точки, предвиждащи съвсем различни хипотези на отказ. Очевидно не се визира нормата на чл. 13, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, тъй като тя е относима към служебна информация, която съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа. Изложени са доводи, че текстът на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неприложим, тъй като докладът за дейността на прокуратурата има самостоятелно значение като документ и следва да съдържа факти, а не мнения и препоръки, становища и кон-

султации по подготовката на някакъв акт. Отделно, съгласно чл. 13, ал. 3 от ЗДОИ ограниченията по ал. 2 могат да се прилагат в срок до 2 г. от създаване на информацията и следователно при всички положения твърдяното в отказа основание е неотнормимо към първите два доклада за дейността на прокуратурата - за 2001 и 2002 г.

#### **Развитие пред съдебната инстанция:**

В съдебното заседание по делото представителят на ВСС поддържа законосъобразността на отказа с аргумента, че докладите са служебна информация, тъй като не се създават от ВСС и в тях се цитират имена на отделни съдии, поради което е правилно прието от ВСС, че те съдържат мнения и препоръки.

#### **Решение:**

С решение от м. май 2005 г. ВАС отхвърля жалбата на журналиста с мотива, че ВСС не създава исканата обществена информация и няма задължение по закон да я съхранява. В мотивите си магистратите отбелязват, че главният прокурор е органът, който е задължен субект за осигуряване на достъп до поисканата информация, тъй като той изготвя годишните доклади за дейността на прокуратурата, включително и поисканите от жалбоподателя за 2001, 2002 и 2003 година и същите се съхраняват от прокуратурата. Въпреки отхвърлянето на жалбата, в съдебното решение има и позитивен елемент, а именно - съдиите приемат за безспорно, че поисканите доклади за дейността на прокуратурата представляват обществена информация по смисъла на ЗДОИ.

### **15. Христо Христов (в. „Дневник“) срещу Националната разузнавателна служба**

I инстанция - а.д. № 687/2005 г., на СГС, АО, III-г състав

I инстанция - а.д. № С 31/2005 г., на СГС, АО, III-г състав

#### **Заявление:**

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

#### **Отказ:**

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

#### **Жалба:**

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

### **Развитие пред I инстанция:**

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

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

Делото е обявено за решаване. Предстои постановяване на съдебното решение.

## **16. Юрий Иванов срещу Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол**

I инстанция - а.д. № 1902/2003 г., СГС, АО, III - а състав

II инстанция - а.д. № 4944/2005 г., ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

С писмено заявление, адресирано до директора на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК) - гр. Сливен, още през 2001 г. г-н Иванов иска копия от два ревизионни акта от извършени проверки в Колеж - Сливен към Техническият университет (ТУ) - София и в Инженерно-педагогически факултет към ТУ - София. Директорът на АДВФК - Сливен препраща заявлението на директора на АДВФК - София, който отказва информацията на основание служебна тайна. Отказът е обжалван пред Софийския градски съд (СГС), който отхвърля жалбата, но впоследствие ВАС отменя решението на СГС, както и отказа, и връща преписката на директора за ново произнасяне.

### **Отказ:**

Ново писмено решение за отказ, този път с мотив, че информацията засяга интересите на двете учебни заведения и липсва тяхното съгласие за предоставянето ѝ.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван с аргумента, че поисканата информация не засяга интересите на трето лице, а дори и да е налице такова засягане, то съгласието му не е необходимо по силата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ, тъй като ТУ - София е юридическо лице, което получава средствата си от бюджета и следователно самото то е задължен по ЗДОИ субект.

**Развитие пред I инстанция:**

На първото съдебно заседание съдебният състав отлага делото и дава указания на представителя на ответника да представи доказателство за упълномощаването на лицето, подписало решението за отказ, тъй като последното е подписано със запечатаност.

На второто съдебно заседание представителят на ответника не представя доказателство за упълномощаване на лицето, подписало отказа.

**Решение:**

С Решение от 11.08.2004 г. СГС ПРОГЛАСЯВА НИЩОЖНОСТТА на отказа на АДВФК и връща преписката на органа за произнасяне с валидно решение по нея. В мотивите на решението съдът отбелязва, че преценката на законосъобразността на акта включва преценка за компетентността на автора, а липсата на доказателства за упълномощаването с правата по чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ на лицето, подписало отказа, мотивират съдебния състав да приеме, че отказът е издаден от некомпетентен орган, което води до нищожност на акта.

**Касационна жалба:**

Съдебното решение е обжалвано от АДВФК с аргумента, че към дата на подаване на жалбата срокът за обжалване на решението за отказ да се предостави информацията е бил изтекъл.

**Развитие пред II инстанция:**

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

**Решение:**

С Решение № 11888 от 28.12.2005 г. ВАС отхвърля касационната жалба и оставя в сила решението на предходната инстанция.

Предстои ново произнасяне по преписката от АДВФК.



Състоянието на достъпа до информация  
в България 2005  
Доклад

Българска  
Първо издание

Авторски колектив:

Александър Кашъмов

Гергана Жулева

Дарина Палова

Кирил Терзийски

Николай Маревков

Фани Давидова

Езиков редактор и коректор:

Катерина Коцева

Дизайн и предпечатна подготовка:

Веселин Комарски

Издава:

Програма Достъп до Информация

бул. „Васил Левски“ 76, ет. 3, ап. 3

1142 София

тел./факс (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91

ел. поща: [office@aip-bg.org](mailto:office@aip-bg.org)

[www.aip-bg.org](http://www.aip-bg.org)