
ДОКЛАД ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО НА БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ И КОНВЕНЦИЯ НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ЗА ДОСТЪПА ДО ОФИЦИАЛНИ ДОКУМЕНТИ

На 27 ноември 2008 г. на 104-то заседание на Комитета на Министрите на страните –членки на Съвета на Европа бе приета Конвенция за достъпа до официални документи. До момента конвенцията е подписана от следните държави-членки на Съвета на Европа: Белгия, Естония, Финландия, Грузия, Унгария, Литва, Македония, Черна гора, Норвегия, Сърбия, Словения и Швеция. Влизането ѝ в сила ще стане, когато бъде ратифицирана от 10 страни-членки. Ратификация са извършили три държави – Норвегия, Унгария и Швеция.

През декември 2008 г. Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) бе изменен и допълнен, като се въведе т.нар. „тест за надделяващ обществен интерес“, разшири се кръгът на задължените да предоставят информация организации и се създаде задължение за публикуване на информация в интернет.

По оценка на „Програма Достъп до Информация“ ЗДОИ съответства на Конвенцията и България може да я ратифицира.

Конвенцията представлява минимален стандарт за достъпа до официални документи и не е пречка националните закони да предвидят по-широк достъп до официални документи (чл.1, ал.1).

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

Определения: обхват на задължените субекти

Задължените по ЗДОИ субекти съответстват на посочените в Конвенцията „публични институции“. ЗДОИ предвижда като задължени субекти органите на изпълнителната власт, както и териториалните им подразделения и органите на местно самоуправление (чл.3, ал.1). Налице е пълно съответствие с предвиденото от Конвенцията задължение за органите на изпълнителната власт и техните администрации на национално, регионално и местно равнище да предоставят информация (чл.1, ал.2, буква „а“, i, т.1).

В Конвенцията се предвиждат задължения за законодателната и съдебната власт, доколкото изпълняват административни функции (чл.1, ал.2, буква „а“, i, т.1), като с декларация страните могат да заявят, че задължението обхваща и останалите им дейности. Според чл.2, ал.1 от ЗДОИ задължението е за държавните органи, тоест за органите на трите власти. Не липсва обаче, макар изолиран засега, случай, в който съдът приема, че задължението за съдебната власт по ЗДОИ обхваща само свързаната с административната дейност, но не и с правораздаването информация. Според това решение обаче информацията, свързана с правораздавателната дейност, следва да се предоставя по Закона за съдебната власт. Съответствие все пак е налице, доколкото Конвенцията признава и задължения, възложени с други закони, различни от ЗДОИ.

Конвенцията задължава и физически и юридически лица относно упражнявана административна власт и дава възможност с декларация страните да включат физически и юридически лица относно изпълнявани публични функции или относно опериране с обществени фондове. В това отношение ЗДОИ ѝ е съответен след допълненията обн. ДВ бр.104/ 2008 г., съгласно които

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

задължени да предоставят информация са и т.нар. публичноправни организации, т.е. юридически лица, търговци или не:

а) на които над 50 % (а за лечебните заведения – над 30%) от приходите за предходната година са от публичен бюджет,

б) в които над 50 % от управителния/ контролния орган е определен от възложител на обществени поръчки,

в) които са обект на управленски контрол от възложител на обществени поръчки,

Задължени по ЗДОИ са и физическите и юридическите лица за дейността им, финансирана със средства от държавния бюджет, от фондове на Европейския съюз или предоставени по програми и проекти на Европейския съюз.

Определения: понятието „официални документи”

Понятието „обществена информация” в българския ЗДОИ съответства на понятието „официални документи”, заложено в Конвенцията. Според нея това е всяка информация, записана в каквато и да е форма, изготвена или получена и съхранявана от публичните институции. Според ЗДОИ обществена е всяка информация, създадена или съхранявана от публичните институции, свързана с общественния живот и даваща възможност за съставяне на мнение за тяхната дейност (чл.2, ал.1). Това определение обхваща както актовете на органите на власт (чл.10), така и всяка информация, събирана, съхранявана и създавана във връзка с тях или по повод дейността на органите и техните администрации (чл.11). Върховният административен съд извежда по тълкувателен път, че обществена информация е „всяка съвкупност от данни, структурирана по определен критерий и с определена цел и предназначение”, както и „всяко сведение за някое положение или за някаква дейност на задължените субекти”.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация”(договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

Съгласно практиката определението обхваща и договори, анализи, доклади, стенограми от заседания, консултации и др.

Според Конвенцията документите са официални независимо от формата, в която е записана информацията. Според ЗДОИ също информацията е „обществена“ независимо от вида на нейния материален носител (чл.2, ал.2), който може да е най-различен (§ 1, т.1 от Допълнителната разпоредба).

Конвенцията поставя знак за равенство между информация и документи. ЗДОИ предвижда достъп до информация във формата на преглед или копия на документи – оригинал или копие (чл.26, ал.1). Въпреки някои колебания, в съдебната практика преимуществено се приема, че искането за достъп до документ представлява валидно искане по ЗДОИ.

Съгласно Конвенцията правото на информация се отнася до съществуващи документи. Същото е положението съгласно ЗДОИ, като в някои случаи за улеснение заявителите могат да искат достъп във формата на справка, т.е. на практика се създава нов документ, съдържащ съществуваща информация.

Официалните документи, предадени в архивите, са в обсега на Конвенцията. За разлика от нея ЗДОИ изрично изключва архивите от обсега си. Публичен достъп до документите, съхранявани в архивите, се осигурява обаче от Закона за Националния архивен фонд. Следователно е налице съответствие.

Право на достъп до официални документи

Съгласно Конвенцията всеки има право на достъп до официални документи. Същото право предвижда ЗДОИ, според който право на достъп до информация имат български граждани, чужденци, лица без гражданство, юридически лица, при еднакви възможности (чл.4). В съдебната практика е

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

развито становището, че дори неправосубектни организации на граждани имат право на достъп до информация. Липсва изискване за доказване на правосубектност на юридическите лица, именно защото всеки има право на достъп до информация, а организацията се състои от членове.

Ограничения на правото на достъп до официални документи

Според Конвенцията ограничаване на правото на достъп до официални документи е допустимо само когато това е едновременно:

- предвидено в закон;
- пропорционално на защитата на посочените в нея интереси;
- необходимо в демократичното общество.

В Конвенцията са посочени изчерпателно интересите, свързани със защитата на националната сигурност, отбраната и международните отношения, обществената безопасност, с предотвратяването, разследването и съдебното преследване на престъпни деяния, дисциплинарни разследвания, проверки или одити, защита на личния живот и други законни частни интереси, „търговски тайни“, защитата на финансови и други икономически политики, равнопоставеността на страните в съдебното производство, защита на околната среда, на процеса по вземане на политически решения и на кореспонденцията на кралското семейство и домакинство. В българското законодателство е предвидена защита на повечето от изброените интереси с изключение на защитата на равнопоставеността на страните в съдебния процес и на кралската кореспонденция (относимите законови норми са подробно посочени в Таблицата анализ на съответствието).

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

Изисквания към прилагането на ограниченията

Съгласно Конвенцията ограничения могат да се прилагат само ако от предоставянето на информацията би произтекла вреда за защитен интерес и не е налице надделяващ интерес от предоставянето ѝ. Установяването на тези обстоятелства предполага извършването на проверка:

- има ли вероятност да настъпи вреда /„тест за вреда“/;
- ако има такава вероятност, кое надделява в случая: интересът да се защити правото на информация или да се защити конкурентното право или интерес /”тест за надделяващ обществен интерес“/.

Тези проверки или тестове може да се осъществяват от законодателя или от изпълнителната власт. Съгласно българското законодателство „тестът за вреда“ се прилага от съответния отговорен служител при ограничението, свързано със защитата на националната сигурност, отбраната и международните отношения (т.нар. „държавна тайна“ – чл.25 от Закона за защита на класифицираната информация), обществената безопасност (т.нар. „служебна тайна“ – чл.26 от Закона за защита на класифицираната информация), „търговска тайна“ (чл.17, ал.2 от ЗДОИ във връзка с чл.29 от Закона за защита на конкуренцията), на процеса по вземане на решения и преговори (чл.13, ал.2 от ЗДОИ). Чрез предварителното класифициране всъщност се прилага „презумпция за вреда“. В съответните закони е предвиден срок за защита, който в едни случаи е фиксиран, а в други е предоставена възможност за преценка от администрацията в определени максимални рамки. Така например фиксирани срокове за защита на класифицираната като държавна или служебна тайна информация са предвидени в чл.34 от Закона за защита на класифицираната информация, докато в чл.13, ал.3 от ЗДОИ е предвиден максимален срок за защита на информацията, свързана с процеса

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

на вземане на решения и преговори. Така българското законодателство е съответно на Конвенцията.

Заявления за достъп до официални документи/ информация

Конвенцията забранява да се изисква от заявителя да посочи причини за искания достъп и задължава формалностите във връзка със заявленията да се сведат само до необходимото за тяхното разглеждане. Българският закон предвижда информация да се предоставя при спазване на принципа за равнопоставеност (чл.6, т.2) и не поставя изискване да се посочва интерес от заявителите, което означава равно право на достъп без оглед специфичните цели на търсещия. Съгласно ЗДОИ исканията за информация може да са устни или писмени, като за писмените се изисква посочване единствено на името/наименованието, адреса и описание на исканата информация. В закона не е предвидена възможността заявителят да остане анонимен, дадена в Конвенцията. Според ЗДОИ заявления могат да се подават по електронна поща без да се проверява самоличността на заявителя, което е все по-честа практика.

Разглеждане на заявленията

Според Конвенцията публичната институция трябва да помага на заявителя, в разумни граници, да идентифицира дадения документ. В това отношение ЗДОИ не предвижда да се оказва особена помощ. Тя се свежда до препращане на заявлението до компетентния орган, когато адресатът на заявлението не разполага с информацията, но има данни за нейното местонахождение (чл.32) и до даване на възможност на заявителя да уточни

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

заявлението си в 30-дневен срок (чл.29), когато не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо.

Както е предвидено и в Конвенцията, според ЗДОИ заявлението трябва да се разгледа от всяка институция, която съхранява исканата информация. Заявлението се разглежда във възможно най-кратък срок, но не повече от 14 дни и се връчва на заявителя в същия срок, с което е спазено изискването на Конвенцията за бързина и предварително определен разумен срок. В съдебната практика неотговарянето в срок по заявление се разглежда като съществено нарушение.

Според Конвенцията ако заявлението е явно неоснователно, може да бъде отхвърлено. В ЗДОИ тази възможност е сведена само до случаите, в които информацията вече е била предоставена на заявителя в рамките на предходните шест месеца или заявителят не е уточнил в 30-дневен срок предмета на исканата информация, когато искането е било неясно или много общо формулирано и институцията го е уведомила за това.

В случай на отказ, решението на институцията следва да е писмено, като съдържа фактическа обосновка и посочване на правното основание, и да се връчи в цялост на заявителя. Налице е пълно съответствие с Конвенцията.

Форми за достъп до официални документи/ информация

Съгласно Конвенцията заявителят има право да избере дали да прегледа оригинал или копие на документа или да получи копие, в това число в достъпна за него форма или формат, освен ако изразеното предпочитание е неразумно. В случай, че част от информацията в документа е недостъпна поради наличието на ограничение, трябва да се предостави достъп до останалата част от съдържанието, като пропуснатите места се посочват ясно. Според ЗДОИ също заявителят избира формата, която може да е преглед на

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

оригинал или копие, в това число на електронен носител, или пък справка. Хора с увреждания могат да поискат информацията в подходяща за тях форма (чл.26, ал.4). Изключения от правото на избор на заявителя са налице, когато няма техническа възможност, разходите се увеличават необосновано, може да има неправомерно обработване или да се нарушат авторски права. В случаите извън защитата от неправомерна обработка и авторски права, когато е налице ограничение на достъпа до част от документа, следва да се предостави частичен достъп до останалата му част (чл.7, ал.2, чл.37, ал.2). От декември 2008 г. това задължение е императивно.

Според Конвенцията институцията може да препрати заявителя към леснодостъпни алтернативни източници. При всеки случай, когато исканата информация е обнародвана, институцията трябва да препрати заявителя по ЗДОИ с точно указание към съответното издание (чл.12, ал.4). На практика администрацията препраща заявителите и към достъпни в интернет регистри.

Такси за достъп до официални документи/ информация

Съгласно Конвенцията прегледът на място на документи е безплатен, а за останалите форми на достъп може да се определи такса, която да не превишава действителните разходи по предоставяне на документа. Така е и според ЗДОИ, тъй като достъпът е безплатен, а се покриват само материалните разходи по предоставянето (чл.20). В приетата през 2001 г. Заповед № 18/ 2001 г. на Министъра на финансите са приети максимални размери на заплащаните разходи (напр. 9 ст за ксерокопие на хартия), като прегледът е безплатен. С измененията на ЗДОИ (ДВ бр. 49 от 2007 г.) органите на изпълнителната власт бяха задължени да осигурят място за четене на документите.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

Процедура по обжалване

Конвенцията предвижда право на заявителя, чието искане за информация е отхвърлено, изрично или мълчаливо, да обжалва отказа пред съд или друг независим и безпристрастен орган. Според ЗДОИ заявителите имат право да обжалват решенията по техните заявления пред административните съдилища и Върховния административен съд. Право да се обжалва мълчанието на администрацията по заявление или т.нар. мълчалив отказ в ЗДОИ не е предвидено, но е обосновано и широко прието в практиката на Върховния административен съд.

Според Конвенцията процедурата по обжалване на отказите трябва да е бърза и икономична. Съгласно Административнопроцесуалния кодекс институцията има правото сама да преразгледа решението си и да го измени или отмени, което на практика се случва при някои откази. Административното правосъдие понастоящем не е скъпо – жалбоподателят физическо лице или юридически лице с нестопанска цел плащат такса от 10 лв. за разглеждане на жалбата, а юридическо лице търговец – от 50 лв. Таксите по жалби пред втората инстанция са два пъти по-ниски. Според оценката на ПДИ времето за разглеждане на жалба по ЗДОИ на две съдебни инстанции е около 1 ½ година. Сравнена с други системи на административно правосъдие българската работи с нормални темпове, поне по този тип дела. По начало не може да се приеме, че съдът функционира по-бавно от специализираните независими институции, създадени в някои страни, като комисии или омбудсман. Системата би могла да се подобри, но като цяло е налице съответствие с Конвенцията.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

Допълнителни мерки

С Конвенцията е предвидено задължение за информиране на обществото относно правото на достъп до информация, както и за предприемането на конкретни действия за подобряване на условията за достъп до информация.

Първата мярка е свързана с обученията на институциите във връзка със задълженията за предоставяне на информация. В България през предходните години се провеждаха обученията на държавни служители по ЗДОИ, организирани от Института по публична администрация. С измененията и допълненията в ЗДОИ, обн.ДВ бр.104 от 05.12.2008 г. бе създадено задължение за ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт да осигурят обучението на служителите (§ 9 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗДОИ от 2008 г.).

Изискването на Конвенцията за осигуряване на информация, улесняваща гражданите, е изпълнено чрез задължението за публикуване на актуална информация, съдържаща описание на правомощията и данни за организацията, функциите и отговорностите на съответната администрация (чл.15, ал.1, т.1 от ЗДОИ). Тази информация следва да се публикува в интернет страниците на институциите съгласно чл.15а, ал.1 от ЗДОИ. В интернет следва да се публикуват и списъци с издаваните актове, описание на информационните масиви и ресурси, т.е. поддържаните регистри, контакти на звеното, отговарящо за приемане на заявленията за достъп до информация. Държавните органи и органите на местното самоуправление са длъжни да определят длъжностни лица, които да отговарят за предоставянето на информация и да обособят места за четене на документи (§ 18 от Преходните и

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

заклучителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗДОИ от 2007 г.).

Изискването на Конвенцията за поддържане на ефективни системи за управление и съхраняване на документи също е отразено в националното законодателство. С чл.42 от Закона за електронното управление на Министерския съвет е възложено приемането на наредба относно общите правила за вътрешния оборот на електронни документи и документи на хартиен носител в администрациите. В изпълнение на това задължение през 2008 г. е приета нарочна наредба. Правилата на отделните администрации следва да са съобразени с тези общи стандарти. Основанията и процедурата за унищожаване на документи е предвидена в Закона за националния архивен фонд, който предвижда функционирането на постоянно действащи експертни комисии (чл.49). Специални правила действат по отношение на информацията, класифицирана като държавна или служебна тайна. Унищожаване на такава информация е допустимо само след изтичането на една година след срока на защитата ѝ, след предложение от комисия и разрешение на Държавната комисия по сигурността на информацията.

Публикуване по инициатива на публичните институции

С Конвенцията се изисква такова публикуване с оглед разширяване на прозрачността и ефикасността на публичната администрация и насърчаването на информирано участие по въпроси от общ интерес. Със ЗДОИ е предвидено общо задължение за ръководителите на структури в системата на изпълнителната власт да публикуват с цел прозрачност, в това число онлайн:

- Описание на правомощията, организацията, функциите и отговорностите на съответната администрация;
- Списък на издадените актове;

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.

- Описание на информационните масиви и ресурси;
- Контакти на звеното, приемащо заявленията;
- Вътрешните правила относно достъпа до информация /в секция „достъп до информация“/;
- Реда за достъп до поддържаните публични регистри /в секция „достъп до информация“/;
- Отчета за постъпилите заявления по ЗДОИ, постановените откази и причините за това /в секция „достъп до информация“/.

Задължения за публикуване на определени категории информация за околната среда са предвидени в Закона за опазване на околната среда. В ЗДОИ е предвидено и задължение за публикуване на информация с цел защита на живота, здравето и правата на хората (чл.14, ал.2 т.1).

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на ФМ на ЕИП по проект „Разяснителна кампания за новите стандарти за достъпа до информация“ (договор №ПОЗ-20-00). Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на ФМ на ЕИП и Договарящия орган.