

**СЪСТОЯНИЕТО
НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ 2004**

СОФИЯ 2005

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 2004 Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2005

© Авторски колектив:

Александър Кашъмов

Гергана Жулева

Дарина Палова

Кирил Терзийски

Николай Маревков

Фани Давидова

Обща редакция:

Гергана Жулева

Александър Кашъмов

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна или по друг начин – без писменото разрешение на издателя.

ISBN 954-9953-34-3

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2004

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
ПРЕПОРЪКИ	9
ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2004 Г.	13
Общ поглед	13
Конкретни промени и липса на промени в законодателството, свързано с достъпа до информация	14
Промени в законодателството относно ограниченията на правото на достъп до информация	21
ПРЕГЛЕД НА ПРОМЕНИТЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ ПРЕЗ 2004 ГОДИНА	30
Обща уредба	30
Секторно законодателство	31
ПРАКТИКИ НА ОСИГУРЯВАНЕ НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - РЕЗУЛТАТИ ОТ ГЛОБАЛНИЯ МОНИТОРИНГ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЗАКОНИТЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - БЪЛГАРИЯ 2004 ГОДИНА	34
Методологията	36
Процесът на проучването	38
<i>Резултати на първия етап</i>	38
<i>Вторият етап от проучването - Целевите заявления</i>	44
<i>Третият етап - Интервютата</i>	46
ПРИЛОЖЕНИЕ Резултати от Глобален мониторинг по изпълнението на законите за свобода на информацията - България 2004 г.	48

СЛУЧАИ 2004 г.	51
Обща характеристика	51
Групи, търсещи информация през 2004 г.	51
<i>Търсене на информация от граждани</i>	52
<i>Търсене на информация от журналисти</i>	53
<i>Търсене на информация от неправителствени организации (НПО)</i>	55
Основания за отказ за предоставяне на информация през 2004 г.	56
Най-често срещаните проблеми	57
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация 2004 г.	59
СЪДЕБНИ ДЕЛА	63
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Съдебни дела - анотации	65

УВОД

Екипът на Програма Достъп до Информация представя Доклада си за достъпа до информация в България през 2004 година.

Законът за достъп до обществена информация, приет през лятото на 2000 година, не е променян съществено оттогава, с изключение на редакционните поправки, които претърпя след приемането на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация (2002 г.).

Процесът на приемането на вътрешни правила за работа по ЗДОИ продължи и през 2004 година. Това най-често става със заповед на ръководителя на задължените институции, вследствие на необходимостта да се разпределят отговорностите за работа с постъпилите заявления.

Едновременно с това, през годината се наблюдаваха опити за изменение на регулациите, свързани с ограниченията на достъпа до информация, които не бяха в полза на прозрачността.

Действително, българският закон има редица слабости и не съвсем ясни формулировки в сравнение с приетите европейски стандарти.

От 2000 година насам тези слабости на закона са излизали на преден план като пречка за прилагането му. Пречките са били винаги преодолявани по един или друг начин - чрез натиск отвън, чрез действията на съвестни и мислещи администратори, чрез съдебна практика, чрез обучения или чрез граждански контрол.

Контрол по приложение на Закона за достъп до обществена информация

Една основна слабост на българския закон е, че в него не е предвидена контролираща приложението му институция. Дори когато става въпрос за санкции (чл. 42) не са ясни разпоредбите за функциите на различни институции в това отношение. Тази слабост и досега влияе на практическото му приложение.

Празнотата на закона по отношение на административния контрол се запълва чрез практически действия от страна на нашата организация, т.е. от гражданския контрол. Още от приемането на закона, Програма Достъп до Информация (ПДИ) провежда обучения, издава наръчници, представя актуалните развития в областта на достъпа до информация в рамките на различни обучения, подпомага администрацията с анализ на различни казуси, подготвя годишни доклади за състоянието на достъпа. На основата на анализ на актуалните развития в областта на законодателството и практиките по свободата на информацията, ПДИ подготвя и препоръки към правителството за подобряване на достъпа до информация и политиките в тази област. Колкото и полезна да е тази дейност, тя не би могла да замести институция, чиито препоръки са задължителни за администрацията.¹

¹ Очевидно е, че празнотата в закона се осъзнава и се правят опити да бъде запълнена чрез създаване на общи вътрешни правила за прилагане на закона. Така например, в рамките на проект, финансиран по програма ФАР - Укрепване на капацитета на държавната администрация, беше подготвен проект за инструкция на Министъра на държавната администрация за работа по ЗДОИ, но и досега този полезен текст не е приет с акт на министъра.

Тази слабост на закона също може да бъде практически преодоляна, поне отчасти, чрез по-активна политика в това отношение на Министъра на държавната администрация, който по закон представя годишния отчет за изпълнение на ЗДОИ в административните структури.

От наша гледна точка очевидно една от причините за изложените промени, наред със закона, се корени в слабостта на самата институция - Министър на държавната администрация. Не са ясни неговите правомощия, контролни функции, администрация. В някои административни системи Министър на администрацията е самият Министър-председател.² Това е уместно решение, тъй като така се осигурява единството на комуникационната политика на изпълнителната власт и нейната администрация и става възможно последователното прилагане на тази политика. Странното положение на министъра на администрацията в сегашната администрация изключва възможността за последователна и единна политика на изпълнителната власт, включително и комуникационна.

Липсата на институция, която да отговаря за прилагането на закона води до различни практики, които са трудни за систематизация. Дори да бъдат систематизирани, това ще стане на основата на прилагането на емпиричен подход. Едновременно с това моделите на добри практики се задават или от закона, или в детайлизиран вид от политиката на спечелилата изборите политическа партия/ коалиция, или от съдебната практика.

Българският модел не е заложен в закона, нито в активната политика на спечелилата властта партия, а в съчетанието на активната роля на НПО и граждани, в изолирани острови на инициативна администрация и в натиска на съдебната практика.

Това съчетание на фактори води до резултати. Ето защо ние се въздържаме от препоръки, свързани с изменение на законодателството в тази област и със създаване на нови институции. Надяваме се, че с натрупването на практика по прилагането на закона, след избора и работата на омбудсмана, ще се очертае и по-ясно необходимостта от промяна на закона.

Едновременно с това, практиката по прилагане на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и особено съдебната практика показва една незавършеност на регулациите, свързани с прозрачността.

Съдебен контрол и обществено мнение

И през 2004 г. в развитието на съдебната практика по закона има значителни постижения в полза на откритостта. Макар да не е винаги последователна, тя е изключително важна и придобива особена сила чрез публичността си.

Четвъртата година от прилагането на закона се характеризираше с активизиране на медиите в използването на ЗДОИ, включително чрез воденето на съдебни дела. Това от своя страна подпомага прилагането, особено като се има предвид, че годината е предизборна и е засилена ролята на общественото мнение, което традиционно става известно чрез и се формира от медиите.

²У нас беше така през последната година на Костовото управление (2000 - 2001 г.).

Позитивният ефект от мониторинга и другите форми на граждански контрол върху прилагането на закона са също важни фактори в създаването на вътрешни механизми, които водят до изпълнение на задълженията по ЗДОИ.

Регулираната секретност

Друг съществен фактор в развитието през 2004 година е практиката по прилагането на Закона за защита на класифицираната информация.

От една страна, комуникационната и обучителна политика на ДКСИ стимулираше практиката, от друга - пак с помощта на ДКСИ - в институциите започва да се осъзнава, че прекаленото класифициране на документи води до оскъпяване и затлачване на административната дейност.

Този процес все още не може да бъде наречен стабилна тенденция, тъй като въпреки всичко не са приключили опитите за надкласифициране³ и не навсякъде е започнала дейността по преразглеждане и декласифициране на съществуващите секретни документи. Все пак смятаме, че като цяло ЗЗКИ и по-скоро неговото прилагане спомагат за по-голяма яснота при прилагането на ЗДОИ. Регулацията на секретността допринася за създаване на някакъв ред в институцията за работа с информацията. Безграничната затвореност се заменя със затвореност по правила и в този смисъл действието на секретността се ограничава.

Формализмът пред откритостта

Друга характерна особеност на годината е свързана с тъй наречения от нас „легалитичен подход“, който до голяма степен пречи на доброто прилагане на закона. Създаването и приемането на вътрешни правила, от една страна, е добро развитие, тъй като преодолява празнотите в закона и отчита особеностите на институцията. От друга страна обаче, то създава опасности от прекалено формализиране на процеса и в много случаи създава пречки за заявителите, тъй като е съсредоточено върху процедурата по приемане и разглеждане на писмените заявления.

Иначе казано, детайлното разпределение на функциите на лявото и дясното ухо в дейността по слушането, пречи на институцията да чуе заявителя, съответно - и да реагира адекватно на исканията.

На основата на анализ на законодателството, на практиките по предоставяне на информация през 2004 година и на систематизираните наблюдения, представяме нашите препоръки към законодателите и към формиращите политиките в тази област.

Някои от тези препоръки не са нови. Те бяха формулирани вече от нас като препоръки в няколко поредни доклада, което означава, че проблемите, които ние, на основата на своята практика, сме видели и формулирали, остават. Препоръките, които правим за разрешаването на тези проблеми, продължават да са актуални и до днес.

В доклада тази година представяме по-подробен анализ на необходимите промени в законодателството в перспектива. Смятаме, че опитът, който се натрупа през годините, и особено развитието на съдебната практика дават по-ясна картина на проблемите и нуждата от законодателни промени.

³ Например Списъкът на категориите информация, класифицирани като служебна тайна на министъра на отбраната, Списъкът на служебната тайна на министъра на енергетиката и енергийните ресурси, приет на ДР 14656/27 ноември 2002 и отменен на ДР/14049/17.02.2003 г.

Развитието на съдебната практика, което сме се опитали да анализираме и представим в този доклад, е може би най-интересната част от опита на България в прилагането на законодателството за достъп до информация.

И тази година в доклада са представени резултатите от провеждащия се Международен мониторинг за прилагане на законите за свобода на информацията, който обхваща и България.

Анализирани са и случаите, които продължават да постъпват в Програма Достъп до Информация за консултации и правна помощ.

Особеното в тазгодишния доклад и в препоръките, които извеждаме, следва от контекста - годината е изборна. Ние се обръщаме към политическите партии и коалиции, като ги призоваваме да отчитат изведените проблеми и обърнат внимание на препоръките. Според нас именно сега е моментът, когато се изработват и представят предизборните политически програми.

Смятаме, че това трябва да стане, тъй като състоянието на достъпа до информация е неразривно свързано със и е показател за състоянието на демокрацията в една страна.

*Д-р Гургана Жулева,
Изпълнителен директор на ПДИ*

ПРЕПОРЪКИ

I. Препоръки към законодателството

Законодателната рамка относно достъпа до информация и ограниченията му следва да бъде завършена със следните стъпки:

- Осигуряване на прозрачност на заседанията на колективните органи, функциониращи в системата на изпълнителната власт („управление на слънчева светлина“);
- Въвеждане на задължение за публикуване на проекти за нормативни актове преди общественото им обсъждане. Осигуряване на достъп до различните мнения и становища по даден проект за нормативен акт;
- Въвеждане на задължение за предоставяне на определени категории информация от страна на търговски дружества - монополисти;
- Създаване на уредба, предвиждаща извършването на баланс при конкуренция между правото на достъп до информация и защитените права и интереси, при спазване на принципа за превес на обществения интерес от достъпа до информация;
- Съобразяване на законодателството относно ограниченията (Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД) и др.) със стандартите за правото на достъп до информация и на първо място - с принципа за превес на правото над ограниченията;
- Защита на „вътрешните хора“, които огласяват информация за неправомерни действия в системата на държавната власт;
- Осигуряване на ефективни санкции за неизпълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Всяка от изброените стъпки предполага следните конкретни действия:

- Осигуряването на прозрачност на заседанията на колективните органи, функциониращи в системата на изпълнителната власт („управление на слънчева светлина“) предполага:
 - Създаване на конкретна норма, евентуално в ЗДОИ, с която да се обявят за общодостъпни записите на заседанията на колективните органи на изпълнителната власт, освен в случаите на предвидените в ЗДОИ изключения (без предвиденото в чл. 13, ал. 2, т. 1);
 - Прецизиране на ограничението, свързано с подготвителните документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ), като от приложното му поле се изключи информацията, съдържаща се в записите на заседанията на колективните органи на изпълнителната власт.
- Въвеждането на задължение за публикуване на проекти за нормативни актове, преди общественото им обсъждане и осигуряването на достъп до различните мнения и становища по даден проект за нормативен акт предполага:
 - Допълнение в чл. 2а от Закона за нормативните актове и детайлизирането на процедурата в подзаконов акт, приет от Министерския съвет;

- Изменение в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, с което изрично да се изключи от приложното му поле информацията, съдържаща се в становищата, консултациите, мненията и препоръките, създадени в хода на обсъждането на проект за нормативен акт.
- Въвеждането на задължение за предоставяне на определени категории информация от страна на търговски дружества - монополисти предполага:
 - Допълнение в чл. 3, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация.
- Създаването на уредба, предвиждаща извършването на баланс при конкуренция между правото на достъп до информация и защитените права и интереси, при спазването на принципа за превес на обществения интерес от достъпа до информация, предполага:
 - Въвеждането на изискване за балансиране между правото на достъп до информация и конкуриращите го права (интереси) в конкретна норма от ЗДОИ, отнасяща се до всичките ограничения на правото на достъп до информация (напр. създаване на нова алинея 3 в чл. 37);
 - Осигуряването на превес на правото на достъп до информация при баланс със защитата на личните данни в конкретни закони и в частност:
 - отмяна или прецизиране на чл. 6, ал. 6 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛВДД);
 - създаване на нова ал. 4 в чл. 29а от Закона за държавния служител, въвеждаща общодостъпност до декларациите на държавните служители за конфликт на интереси.
- Съобразяването на законодателството относно ограниченията (ЗЗКИ, ЗЗЛД и др.) със стандартите за правото на достъп до информация и на първо място - с принципа за превес на обществения интерес от достъпа до информация, предполага:
 - прецизиране на разпоредбите в отделните специални закони, изброяващи категории информация, подлежащи на класифициране като служебна тайна;
 - намаляване на срока на защита на информацията по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ най-късно до момента на приемането на крайния акт, респ. до момента на приключване на преговорите;
 - законодателно осигуряване на свободен достъп до документите на бившата Държавна сигурност и Главното управление на Генералния щаб;
 - изменение в § 9 от Преходни и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗЗКИ, с което да се предвиди удължаване на срока за преразглеждане на документи, засекретени преди влизането в сила на ЗЗКИ;
 - отмяна на или допълнение в чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ в смисъл: „несъдържащите класифицирана информация материали и/или документи, намиращи се в маркиран с гриф за сигурност сбор от документи/ материали, са достъпни по реда на ЗДОИ. Достъпът до тази информация се осъществява във формата на копия на хартиен или електронен носител, или на писмена справка“;

- отмяната на уредбата за унищожаването на документи от ЗЗКИ (чл. 33) и подчиняването на института на унищожаването на документи на законодателството относно Държавния архивен фонд;
- създаване, на основата на регистъра по чл. 35 от ЗЗКИ, на публичен регистър на документите с изтекъл срок на защита в отделните организационни единици.
- Защитата на „вътрешните хора“, които огласяват информация за неправомерни действия в системата на държавната власт, предполага:
 - създаване на нова ал. 4 в чл. 357 и нова ал. 4 в чл. 284 от Наказателния кодекс, с които да се изключи наказуемостта в случаите, когато информацията е разгласена в полза на обществения интерес;
 - създаване на аналогични разпоредби, с които разгласилите защитена информация в полза на обществения интерес да може да се освобождават от административнонаказателна или дисциплинарна санкция.

Законодателството относно защитата на личните данни следва да бъде усъвършенствано в следните посоки:

- Да се прецизират законовите разпоредби, предвиждащи събиране и обработване на лични данни. Това предполага извършването на следните конкретни действия:
 - В цялото секторно законодателство - в отделните закони - следва да се посочат конкретно целите и обемът на допустимото събиране и обработване;
 - Да се предвидят високи имуществени санкции при злоупотреба с данните от регистри, съдържащи „чувствителни лични данни“.
- Да се създаде уредба, предвиждаща извършването на баланс при конкуренция между правото на достъп на гражданите до личните им данни и защитата на други интереси. Това предполага извършването на следните конкретни действия:
 - Да бъде изменена нормата на чл. 34, ал. 3 от ЗЗД, като се въведе задължение за администраторите, в случаите, когато възниква конкуренция между правото на достъп до лични данни и защитата на националната сигурност, да прилагат тройния тест, предвиден в чл. 8, ал. 2 на Европейска Конвенция за правата на човека (ЕКПЧ);
 - При прилагане на тройния тест по чл. 8, ал. 2 от ЕКПЧ, администраторите да бъдат задължени да се мотивират писмено, като посочват и фактическото основание за това.
- Да се създаде цялостна и систематична уредба, на събирането, обработването и достъпа до лични данни в сферата на здравеопазването. Това предполага извършването на следните конкретни действия:
 - Да се дефинира отделно от консултирането на пациентите правото им на достъп до личната им здравната документация;
 - Да се определят точно лицата, имащи задължение да предоставят достъп до здравна информация и документация;

- Да се определят ясно случаите, в които право на достъп до здравна информация и документация имат и трети лица (роднини, настойници, попечители);
- Да се регламентира режима на обработване на информация за починали лица и на достъпа до нея;
- Да бъдат предвидени високи имуществени санкции за лица, използвали неправомерно данни от здравната документация на пациентите.

II. Необходимост от повишаване на административния капацитет и създаване на административна инфраструктура за прилагане на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)

- 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.
- Необходимо е да продължи процесът на приемане на вътрешни правила в институциите за работа по ЗДОИ, на основата на общи указания, които да създават и общи практики на предоставяне на информация.
- Необходимо е да се подкрепи и разпространи практиката, възникнала в редица институции, да се оповестяват на достъпно място (включително на Интернет страницата) информация как да се упражнява правото на достъп.
- Необходимо е определянето на по-широк кръг служители, които да имат право да вземат решения по заявления за достъп до информация, процес започнал в редица институции на изпълнителната власт.
- Необходимо е определянето на служители в териториалните звена на централните органи на власт, които да вземат решения по заявления за достъп до информация.
- Необходимо е да се управлява съществуващата информация така, че да бъде лесно достъпна за служителите. Така те ще бъдат в състояние да предоставят веднага наличната обществена информация и при устно запитване.
- Необходимо е да бъде координирана работата на служителите по ЗДОИ, по сигурността на информацията и служителите в звеното „връзки с обществеността“. Това е особено необходимо с цел публикуване на определена информация в Интернет, бюлетини и др.
- Необходимо е да се положат специални усилия за приключване на изисквания от § 9 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗЗКИ преглед на засекретените преди влизането му в сила документи. Списъците на засекретените документи да бъдат достъпни в Интернет страниците на институциите.
- Необходимо е да се продължи процесът на обучение на служителите по проблематиката на свободата на информация.
- Да се организира заплащането на разходите за достъп до информация в самата институция, а не единствено по банков път.
- Ясни политики за осигуряване на пълна и безусловна достъпност до ПУБЛИЧНИТЕ регистри.

ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2004 г.

Общ поглед

През 2004 г. бяха предприети някои стъпки за по-нататъшното законодателно и подзаконово уреждане на правото на достъп до информация и неговите ограничения. В много насоки обаче не бяха предприети необходимите промени в нормативната уредба, а вместо това, подобно на 2003 г., се явиха законодателни инициативи в категорично регресивна посока по отношение на правото на информация. От миналогодишните препоръки на ПДИ за законодателни промени бе съобразена конкретно една.⁴

Основният проблем, както сме констатирани и по-рано, е липсата на идея у изпълнителната и законодателната власт за развитието на нормативната уредба, свързана с правото на достъп до информация и неговите ограничения като систематично цяло. Рамката на правото на достъп до информация и неговите ограничения се задава от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). На следващо ниво са специалните закони, уреждащи секторно достъпа до информация, респ. до такава, която се съдържа в публични регистри. Ограниченията на правото на достъп до информация се детайлизират от специални закони - напр. закони, описващи категориите информация, подлежаща на класифициране като служебна тайна, и от съответната подзаконова уредба - напр. по чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ. Най-сетне ефективността на посоченото законодателство се постига чрез създаването на необходимия административен капацитет за прилагането му.

Съществени промени в законодателството, уреждащо достъпа до информация, не са извършвани през 2004 г. По този начин не се продължава процесът на осигуряване на по-голяма прозрачност, особено в сферата на изпълнителната власт.

В това отношение, включително заявената като приоритет борба с корупцията, не беше обвързана, както би следвало да се очаква, с осигуряване на прозрачност на процеса на управлението и на определени данни относно упражняващите власт. Показателно е, че създадената през 2002 г. Комисия за борба с корупцията към Народното събрание⁵ досега не е разглеждала нито един от законопроектите за изменение и допълнение на ЗДОИ, ЗЗКИ и ЗЗЛД. Изключването на тези закони от законодателната рамка, свързана с борбата с корупцията, е неоправдано, доколкото в международните актове връзката между достъпа до обществена информация и борбата с корупцията е недвусмислена.⁶

Бяха внесени изменения в законодателството, уреждащо ограниченията на правото на достъп до информация. В ЗЗКИ бяха приети допълнения, свързани със свободния достъп на страните и техните адвокати до класифицирани дела. Не се извърши обаче нито едно изменение в закона, насочено към пресичане на тенденцията към надкласифициране на информация. Изменен беше и ЗЗЛД, като се разшири приложното поле на националната сигурност, за сметка на гарантираните от закона права на личността.

⁴ Вж. долу стр. 27

⁵ С Решение на НС, обн. в ДВ бр. 96 от 11.10.2002 г.

⁶ Вж. Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно достъпа до официални документи (преамбюл). Сrv. Резолюция (97)24 на Комитета на министрите на Съвета на Европа за двадесетте водещи принципа за борбата срещу корупцията (Принцип № 1).

През годината бяха обсъждани и по-сериозни изменения в ЗЗЛД и ЗЗКИ. Изменения в ЗЗЛД се дискутираха в работна група към Комисията за защита на личните данни. Междувременно, в друга работна група, са били обсъждани, без участие на експерти от ПДИ, изменения и допълнения в ЗЗКИ, които бяха внесени от правителството в началото на 2005 г. в Народното събрание. Този Проект за изменение и допълнение не е съобразен с правото на достъп до информация, нито са взети предвид препоръките от предходните доклади на Програма Достъп до Информация. За сметка на това се пренебрегват основни международни стандарти и се отстъпва от постигнатото до момента в уредбата на държавната и служебната тайна като две важни ограничения на правото на информация. В това отношение продължава, започналата още през 2002 г. и набираща все по-голяма инерция, тенденция към превес на защитата на националната сигурност над правото на достъп до информация.

Конкретни промени и липса на промени в законодателството, свързано с достъпа до информация

Обща рамка на достъпа до обществена информация

Предложените в края на 2001 г. изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) все още не са приети, нито са внесени за обсъждане на второ четене в Народното събрание. Интересното е, че необходимостта от някои от тези промени отпадна, поради създаването на съдебна практика. Така например, въпросът за допустимостта на съдебния контрол върху мълчаливите откази по ЗДОИ е категорично решен. Съдебната практика се обединява около становището, че мълчаливият отказ по ЗДОИ не е равнозначен на решение за отказ да се предостави достъп до поискана информация и е „нетърпимо от правото явление“.⁷

В хода на развиващата се съдебна практика все по-голяма яснота придобива и определението на понятието „обществена информация“ в съответствие с международните стандарти. В практиката на административните органи пък напредна процесът на определяне на служители или дори административни структури, които да разглеждат заявления по ЗДОИ. По този начин законодателното бездействие беше компенсирано от съдебната и административната практика, което е удовлетворително.

Актове на органите на изпълнителната власт в изпълнение на ЗДОИ

Процесът по предоставяне на достъп до обществена информация по ЗДОИ става практически ефективен, ако са предприети необходимите мерки за възлагане на съответните функции на отделен служител или служители. В чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ е предвидена възможност за определяне на лица, които да взимат решение по заявления за достъп до информация. Във все повече администрации на органите на изпълнителната власт такова определяне е извършено със заповед.⁸

⁷ В решение № 3508/04г. по адм.д. № 10889/03г. на ВАС V о., съдържащо обобщение на съдебната практика по този въпрос, се приема, че „законодателят не е създал изрично фикцията „мълчалив отказ“ в ЗДОИ, защото не е предполагал, че при вменено задължение за произнасяне с мотивирано решение задължените по този закон субекти ще проявяват недопустимо от закона и от морала бездействие“.

⁸ По данни на ПДИ определяне по чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ е извършено в системата на: Министерския съвет, Министерството на околната среда и водите, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на икономиката, Министерството на отбраната, Министерството на труда и социалната политика. Извън системата на изпълнителната власт: от президента на Република България; от кметовете на общини - София, Лом.

Проблемът е, че с редки изключения⁹, това овластяване не е оповестено, поради което гражданите не знаят към кого да адресират заявленията за достъп и пред кой съд подлежат на обжалване отказите.¹⁰

Положителна крачка е, че в отделни органи на изпълнителната власт се предприемат допълнителни стъпки за подпомагане на гражданите.¹¹

За ефективното прилагане на ЗДОИ е необходимо още да бъдат овластени по реда на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ лица, които да разглеждат заявления в териториалните подразделения на органите на централната изпълнителна власт. Това до момента не се прави. Не са известни и случаи на публикуването на списък на издадените от съответния орган на изпълнителната власт актове - чл. 15, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

В миналогодишния доклад на ПДИ се констатира изменение в някои устройствени правилници, уреждащи функциите на органи на изпълнителната власт в посока на определяне на функции по ЗДОИ или по предоставяне на достъп до информация в по-общ смисъл. В отделни администрации задължения във връзка с изпълнението на ЗДОИ имат инспекторатите¹², които имат контролни функции, дирекциите, ангажирани с правното обслужване, звената „Информация и връзки с обществеността“.¹³ Тази стъпка беше оценена като важна в миналогодишния доклад на ПДИ.

Независимо от миналогодишните препоръки на ПДИ, функции по ЗДОИ не са определени във всички администрации на централните органи на изпълнителната власт.

Публикуване на проекти за нормативни актове и становища по тях

Характерна отличителна черта на демократичната държава е приемането на нормативни актове, които да отразяват в максимална степен обществените потребности. Това по необходимост означава създаване на широки възможности за получаване на мнения от заинтересованите, т.е. бъдещите адресати на един акт, преди неговото приемане. Регламентирането на такова обществено обсъждане преди приемането на нормативен акт, трябва да се съпровожда от предварително публикуване на проекта за съответния акт и становищата по него. Това е необходимо, с цел участниците в общественото обсъждане да се запознаят предварително и да могат да участват с информирано мнение и пълноценно в дискусиата. Втората полза от предварителното наличие на тази информация е възможността адресатите на определен проект за нормативен акт да се запознаят предварително с правата и задълженията си по него, което ще улесни процеса на приложението му впоследствие.

⁹ Министерството на околната среда и водите на Интернет адрес: <http://www2.moew.government.bg/>

¹⁰ Съгласно Тълкувателно решение № 4/ 2004 г. на ВАС решенията на определените по чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ служители подлежат на обжалване пред окръжните съдилища, докато решенията на посочените в чл. 5 от Закона за върховния административен съд органи на власт се обжалват пред ВАС.

¹¹ В Интернет страницата на Министерството на отбраната е публикуван наръчник по ЗДОИ за граждани на адрес http://www.md.government.bg/_bg_/docs/handbook.html; подобно ръководство е публикувано и от Министерството на околната среда и водите на Интернет адрес: <http://www2.moew.government.bg/>

¹² В МЕЕР, ММС, МОН и др. институции.

¹³ Звена с такива функции са създадени с устройствените правилници на следните министерства: МЕЕР, МЗ, МЗГ, МОН, МОСВ, ММС, МФ, МТС, МП, МРРБ, МВНР, Министерството на труда и социалната политика (МТСП), Министерството на културата (МК), МО, МИ. В МВР е създадено със Закона за МВР.

За съжаление до момента създаването на детайлна регулация по споменатия въпрос не е било приоритет на никое правителство в България. Процесът на обществено обсъждане и достъп до проектите и становищата по тях е особено необходим в сферата на изготвяне на подзаконовни нормативни актове и проектозаконови от органите на централната изпълнителна власт, защото процедурите там са най-непрозрачни. Народното събрание е създадо практика на публичност на внесените законопроекти и ги публикува, включително на Интернет страницата си, в момента на тяхното внасяне. На нивото на общинските съвети нормотворчеството също е относително прозрачен процес, в който участвуват представители на различни политически сили, заседанията са публични, а на някои места са публични и заседанията на комисиите към Общинския съвет.

С допълнение в Закона за нормативните актове от 2003 г. се създаде задължение за задължително получаване на становищата на засегнатите от даден бъдещ нормативен акт. Създаде се нов чл. 2а, с който накратко този въпрос се уреди. Това е неоспорим напредък, но за да се осигури прилагането на този текст на практика, трябва да се установят конкретни процедури и срокове. Освен това, не е уместно да се употребява неясният и нямащ легално определение термин „представителни организации“, както и изобщо да се замества уведомяването на засегнатите. Относно предоставянето на текстовете на проектите за нормативни актове, единственото нормативно задължение е определено в чл. 15 от Указ № 883/ 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове. Според Върховния административен съд, с тази норма е „вменено задължение на органа, който отговаря за изготвянето на законопроект, да го изпрати заедно с мотивите на заинтересованите министерства, други ведомства или обществени организации, които организират неговото обсъждане и дават мотивирано становище“.¹⁴ Независимо от споменатата нормативна уредба и тълкуването ѝ, очевидно е, че липсва детайлизирана процедура, която ясно да описва задължението на съответните органи. Това е и основната причина да няма на практика предварителен достъп до проектите за нормативни актове и становищата по тях, както и обществено обсъждане. Наличието на широка формулировка на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ обаче позволява да се отказва предоставянето на становищата по даден проект за нормативен акт и по този начин да се ограничи възможността за информирано обществено обсъждане по него. Така в навечерието на изготвянето на настоящия доклад правителството отказа на ПДИ становищата по проекта за изменение и допълнение на ЗЗКИ на посоченото основание, докато в други страни от Централна и Източна Европа, вече членки на Европейския съюз, законопроектите се обсъждат в Интернет.

Публични регистри

Броят на публичните регистри през последните години нараства, което следва да бъде оценено положително. Тази тенденция трябва да продължи, с оглед осигуряването на прозрачност и отчетност на управлението и особено на лицата на изборни длъжности и др.; осигуряването на честни и прозрачни правила в сферата на търговията, услугите и въобще стопанския оборот; гарантирането на правата на потребителите; опазването на здравето и околната среда и др. В част от законите, регламентиращи публични регистри, се прави изрично препращане към ЗДОИ, в други - не. Това, само по себе си, не е проблем, доколкото предназначението на тези регистри е да може да се предоставя незабавно

¹⁴ Определение № 5973/ 98г. на ВАС по адм.д. № 4652/98г. на Петчленен състав.

и непрекъснато актуална информация. Отказът за предоставяне на информация от такъв регистър подлежи на обжалване по съдебен ред, като на общо основание е приложим ЗДОИ.¹⁵

На практика достъпът до повечето от тези регистри не е добре уреден, а в някои случаи е труден или дори невъзможен. Има случаи на заведени съдебни дела срещу откази. Това означава, че усилията за създаването на адекватна практика ще продължават през следващите години, но вече на основата на създадена нормативна уредба, която е необходима предпоставка. Тенденцията към увеличаването на броя на публичните регистри трябва да се запази, с цел гарантирането на стабилността в стопанския сектор, правата на потребителите и защитата на здравето и околната среда.

Достъп до информация от публичния регистър по ЗПИЛЗВД

Още в края на 2003 година в Парламента бяха внесени 4 законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Поради приликата между тях, впоследствие, законопроектите бяха обединени и гласувани общо в Народното събрание.

Основна част от измененията, които бяха направени в този закон, са свързани с разширяване на кръга задължени лица, които декларират своите имущество и доходи в т.нар. публичен регистър. Прие се, имуществени декларации пред Сметната палата да подават и представителите на органите на местно самоуправление - кметове и заместник кметове, председателите на общинските съвети. В мотивите вносителите посочват, че включването на тези лица е в отговор на увеличаването на ролята и отговорностите на органите на местно самоуправление при взимането на решения на местно ниво. В публичния регистър бяха включени още ръководителите на службите за сигурност и РДВР¹⁶, както и ръководители на други институции¹⁷ с водеща ролята при формирането на важни управленски решения. Вносителите считат, че по този начин ще се постигне повишаване на доверието към лицата, заемащи тези постове, както и по-голяма прозрачност към начините на взимане на решения. За първи път образецът на декларацията се предвиди в закона, от което става общоизвестно какви точно данни и как се попълват в нея.

Втората група изменения в ЗПИЛЗВД са свързани с въвеждането на административно-наказателна отговорност¹⁸ за лицата, които не изпълняват задължението си за подаване на декларация в срок или подават декларации с непълно или невярно съдържание.

¹⁵ Решение № 3508/04г. на ВАС по адм.д. № 10889/03г. на V о.

¹⁶ Директорите и заместник директорите на териториалните служби на Министерството на вътрешните работи; директорите и заместник директорите на службите за сигурност и на службите за обществен ред по смисъла на ЗЗКИ.

¹⁷ В регистъра бяха включени: омбудсманът и заместник омбудсманът; председателят, заместник председателят и членовете на Комисията за регулиране на съобщенията; управителят на НОИ; директорът на НЗОК; генералните директори на БНТ, БНР, БТА, директорът и заместник директорите на Агенция „Митници“; главният данъчен директор; членовете на политическите кабинети на министър-председателя, на заместник министър-председателите и на министрите.

¹⁸ ЗПИЛЗВД; Чл. 8. (Нов - ДВ, бр. 38 от 2004 г.) (1) Лице по чл. 2, ал. 1, което не подаде декларация в законоустановения срок, се наказва с глоба в размер от 500 до 1000 лв.

(2) При повторно нарушение по ал. 1 глобата е в размер от 2000 до 5000 лв.

(3) Глобите по ал. 1 и 2 се внасят в приход на републиканския бюджет.

Едновременно с тези положителни промени в закона беше прието допълнение - чл. 6, ал. 6, което е изключително смущаващо. Според него личните данни и други данни, конкретизиращи имуществата и доходите на лицата, не могат да се огласяват без тяхното съгласие.

Текстът е докладван по време на второто четене на законопроекта и е приет с пълно единодушие от присъствалите 117 народни представители¹⁹.

Още с приемането на ЗПИЛЗВДД през 2000 година, основната критика към текста беше, че публичността на регистъра на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности, е силно ограничена, тъй като достъп до данните в регистъра имат само средствата за масова информация чрез техните ръководства. През 2004 година, законодателят стигна по-далеч, като постави под въпрос публичността на регистъра с новоприетия чл.6, ал.6 от закона.

Интересно е да се опишат някои детайли около предлагането и гласуването на въпросната разпоредба:

1. Изискването за наличие на писмено съгласие на висшите държавни служители за огласяване на информация за тяхното имуществено състояние не присъства в нито един от внесените законопроекти²⁰.
2. За водеща комисия по обединения текст на законопроектите е определена Комисията за обществен ред и сигурност²¹. Какво общо има опазването на обществения ред с публичността на имуществото на висшите държавни служители, не е ясно. Ясно е само, че заседанията на въпросната комисия са винаги закрити²² и следователно предложенията по Законопроекта за изменение и допълнение на ЗПИЛЗВДД стават явни, точно преди да бъдат гласувани в пленарна зала. Ето как елементарно се изключва възможността за обществен дебат и реакция.
3. По този начин направо на второ четене на законопроекта внезапно се докладват съвършено нови предложения, които изменят изцяло характера и целта на ЗПИЛЗВДД. Това между другото представлява грубо нарушение на Правилника за организацията и дейността на народното събрание чл. 71, ал. 2, изр. 2: „Предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, не се обсъждат и гласуват.“

Смисълът на ЗПИЛЗВДД, както е видно и от самото му заглавие, е гарантиране на публичността на имуществото на лицата, участващи във взимането на управленски решения. Основната идея, с която беше приет законът през 2000 година, е, че гражданите имат право да знаят как се променя имущественото състояние на тези, които управляват. Ето защо, поставянето на публичността на данните от регистъра в зависимост от желанието на лицата, включени в него, е в абсолютно противоречие с основната цел на закона. Неясната норма на чл. 6, ал. 6 от ЗПИЛЗВДД създава опасност за неоправдано вмешателство, не просто в правото на достъп до информация, а в правото да се

¹⁹ Вж. Стенограма от 49-то извънредно заседание на НС - обсъждане на второ четене ЗИД на ЗПИЛЗВДД, София, вторник, 27 април 2004 г.

²⁰ Вж. Стенограма от 325-то редовно заседание на 38-то НС - обсъждане на първо четене ЗИД на ЗПИЛЗВДД, София, сряда, 11 февруари 2004 г.

²¹ Основния текст на ЗПИЛЗВДД, приет през 2000 година е бил разпределен към правната комисия.

²² Чл. 25, ал. 4 от Правилника за организация и дейност на Народното събрание.

разпространява информация от медиите и да се получава разпространената информация, гарантирани от чл. 10 на Европейската конвенция за правата на човека. Вероятният замисъл на нормата е да се предотврати огласяване на конкретни данни за декларираното имущество като местонахождение на недвижим имот, регистрационен номер на превозно средство и др. или декларираните лични данни, извън тези по чл. 3 от ЗПИЛЗВДД. Резултатът обаче е създаване на забрана, която може да се разпростре в практиката и до самия публичен регистър по чл. 3 от закона.

При всяко положение, коментираното допълнение в ЗПИЛЗВДД пречатства постигането на целта на закона, създава неяснота в режима на публичност на данните относно имуществата и доходите, а оттук - и интересите, на лицата, заемащи висши държавни длъжности.²³

Публичност на данни относно конфликт на интереси на държавните служители

Сериозна законодателна празнота е липсата на публичност на данните относно декларираните финансови или други интереси на държавните служители. Въпреки че с допълнение в Закона за държавния служител се създаде задължение за подаване на такива декларации, достъпът до тях не е законово уреден. На практика през 2004 г. предоставянето на каквито и да е данни от тези декларации беше отказано. Това в голяма степен обезсмисля предприетата антикорупционна мярка, тъй като липсват условията за по-високата степен на критика, на която трябва да бъдат подложени държавните служители, наред с политическите фигури, съгласно чл. 41 от Конституцията, тълкуван в РКС № 7/1996 г. и чл. 10 от ЕКПЧ, тълкуван в практиката на Европейския съд за правата на човека.

Достъп до архивни документи (документи на бившата Държавна сигурност)

Законодателството относно архивите е остаряло, както сме констатирани нееднократно в докладите си. На практика обаче достъпът до информация, съхраняваща се в Държавния архивен фонд, е свободен. Не така стоят нещата обаче с документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб, съхраняващи се в няколко институции - Министерството на вътрешните работи, Министерството на отбраната и Националната разузнавателна служба (НРС). В случая става въпрос не само за т.н. „досиета“, но за т.н. „служебен архив“, съдържащ документацията относно дейността на Държавна сигурност. Характерът и давността на тази документация изисква тя да бъде предадена в Държавния архивен фонд. Това не се случва обаче вече години наред. Не беше изпълнен нито чл. 13 от отменения Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност, нито чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ. Според тези разпоредби споменатата документация следваше да се предаде в Държавния архивен фонд. Дори с чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ се създаде ограничение за обема на документацията, която трябва да се предаде там, като този обем се сведе до документите с изтекъл срок на защита. От друга страна, чл. 33, ал. 2 от ЗЗКИ се отнася не само до документите на бившите служби за сигурност, но и за цялата секретна документация в институциите,

²³ Впрочем това е в очевиден разрез с една от най-обсъжданите критики от Редовния доклад за 2004 г. на Европейската Комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване: „Все още е малка прозрачността по отношение на личните интереси на висшите служители на изборни длъжности ...“ стр. 20 от доклада.

която не е предадена в Държавния архивен фонд. За приложението на чл. 33, ал. 2 беше необходимо съхраняваната в държавните институции документация да се преразгледа по реда на § 9 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЗКИ. Законният срок за преразглеждане изтече през месец май 2003 г. През месец юни 2004 г. Министерският съвет оповести списък от 1484 преразгледани по реда на § 9 документи, включително вследствие на заведено през 2002 г. от ПДИ съдебно дело. Въпреки този позитивен пример, процесът на преразглеждане в останалите институции на изпълнителната власт протича незадоволително бавно. На практика само незначително количество документи от наличното са предадени в Държавния архивен фонд, а от някои институции не е известно да е предаден и един документ - напр. НРС.

От институциите, където понастоящем се съхраняват документи на бившите служби за сигурност, специална уредба на достъпа има единствено в Министерството на вътрешните работи. В МО и НРС такава липсва. Дори при наличието на нарочна инструкция, от МВР се отказва достъп до такива документи.²⁴ По отказите се подадоха съдебни жалби, вследствие на които се създаде противоречива съдебна практика. Това показва, че въпросът е наложително да се уреди по законодателен ред, още повече, че с цитираните откази се нарушава и правото на защита на личните данни, което включва право на достъп на едно лице до събираните за него данни.²⁵ Споменатата законодателна празнота е в разрез с принципите и актовете на Съвета на Европа и Европейския съюз.²⁶

Достъп до информация в сферата на приватизацията

В Доклада за състоянието на достъпа до информация през 2002 г. се спряхме на основния проблем на приетата тогава Наредба за задължителната информация, предоставяна на лицата, заявили интерес за участие в приватизацията по ЗПСК, и за документите и сведенията, представляващи служебна тайна - че липсва изрично препращане към ЗДОИ относно реда за достъп до информацията. През 2003 г. с Постановление на Министерския съвет № 170/ 30.07.2003 г. прие Наредба за данните, подлежащи на вписване в публичните регистри, за процеса на приватизация и следприватизационен контрол. С приемането на наредбата беше нормативно уреден достъпът до определените в нея данни относно процеса на приватизация и на следприватизационен контрол. Категориите данни са подробно описани в наредбата. Уредени са и формите на достъп - по електронен път чрез Интернет или във формата на извлечение от вписванията в регистрите на хартиен или технически носител. Процедурата е уредена аналогично на ЗДОИ, като относно разходите се препраща към Заповед № 10 на министъра на финансите от 10.01.2001 г. С наличната уредба може да се заключи, че са изпълнени препоръките на ПДИ за осигуряването на нормативно установени правила за достъпа до информация, свързана с приватизацията и следприватизационния контрол.

²⁴ Отказ да се предостави достъп до документи, свързани с убийства в Лондон български писател Георги Марков, беше отменен с решение № 4046/ 2004 г. на ВАС по адм.д. № 8355/ 03 г. на Петчленен състав.

²⁵ Гарантирано от Конвенция № 108/ 1981 г. на Съвета на Европа и от чл. 8 от ЕКПЧ. Правото на достъп на лицето до данните, събирани за него от секретните служби на бившите тоталитарни режими в Централна и Източна Европа, е подробно изведено от чл. 8 ЕКПЧ в Решението на Европейския съд по правата на човека по делото на Ротару с/у Румъния от 4.05.2000 г., Application no. 28341/95.

²⁶ Защитата на личните данни в рамките на Европейския съюз е осигурена с Директива № 95/46/ЕС.

Промени в законодателството относно ограниченията на правото на достъп до информация

Ограничения на правото на достъп до информация

Ограниченията на правото на достъп до обществена информация продължават да са уредени по незадоволителен начин в ЗДОИ. Въпреки недостатъчно прецизната им систематика в закона, която беше отбелязана в миналогодишния доклад на ПДИ, подходът към тях започна да се конкретизира все повече на основата на създаващата се съдебна практика. В практиката на администрацията отказите най-често са основани на чл. 37 от ЗДОИ, така че този текст се изведе като систематизиращ ограниченията на правото на достъп. От друга страна, съдът изведе задължение за посочване, наред с релевантната хипотеза на чл. 37 от ЗДОИ, на приложимата разпоредба от съответния специален закон, както и на фактически мотиви за отказа. По този начин се намалява възможността „лесно“ да се отказва информация с позоваване на чл. 37 от ЗДОИ, както и да се изброяват произволно по няколко ограничения „за всеки случай“ в един отказ.

Изисквания (тест) спрямо ограниченията

В мотивите, с които е внесен Проектозаконът за достъп до обществена информация в Народното събрание през 2000 г., се приема, че „Хармонизацията на българското законодателство със законодателството и практиките в Европейския съюз е в пряка зависимост и от прилагането на принципите, заложили в препоръките на Съвета на Европа, тъй като това е единствената институция на Обединена Европа, на която Република България е пълноправен член“. Към момента на приемането на ЗДОИ е съществувала единствено Препоръка № R (81)19 на Комитета на министрите на страните-членки на Съвета на Европа за достъпа до информация, която се дължи от публичните власти. От мотивите към ЗДОИ следва, че законът трябва да се тълкува и в духа на новоприетата Препоръка № R (2002)2 на Комитета на министрите на страните-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи.²⁷ Според чл. IV, т. 1 от тази препоръка към ограниченията се прилагат следните изисквания:

- да са определени в закон;
- да целят защитата на изброените в нормата интереси;
- да са пропорционални на постигането тази цел;
- да бъдат необходими в демократичното общество.

В чл. IV, т. 2 са посочени две конкретни форми на проверка за необходимост в демократичното общество:

- достъп се отказва, само ако разкриването на информацията ще навреди или може да навреди на изброените интереси;
- достъп не се отказва, дори в горния случай, ако съществува надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията.

²⁷ Препоръката е цитирана във връзка с изясняването на понятието „обществена информация“ в Решение № 4694/02 г. на ВАС по адм.д. № 1543/02 г. на Петчленен състав.

Изискванията на чл. IV, т. 1 са изпълнени с изброяването на ограниченията в ЗДОИ и детайлизирането на уредбата им в ЗЗКИ и ЗЗЛД, с изчерпателното изброяване на защитените интереси в чл. 41, ал. 1 от Конституцията, с въведената възможност за частично предоставяне на достъп (чл. 7, ал. 2, чл. 31, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ), с въведеното задължение за посочване на правните и фактически основания за отказа (чл. 38 от ЗДОИ) и съдебния контрол (чл. 41 от ЗДОИ), включително върху законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност (чл. 40, ал. 4 от ЗДОИ).

Изискването по чл. IV, т. 2, което поставя наличието на ограничение в зависимост от вреда или опасност от вреда за защитените интереси, е съобразено в чл. 25 от ЗЗКИ - по отношение на държавната тайна, и в чл. 35 вр. с чл. 30, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията - по отношение на търговската тайна. Малко по-неясната формулировка „неблагоприятно отразяване на“ е възприета в чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ - спрямо служебната тайна и в чл. 20, ал. 1, т. 5 и 6 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС).

Второто изискване на т. 2 от чл. IV от Препоръката, известно като „баланс на интереси“, до този момент няма цялостна уредба в законодателството, нито е изведено в съдебната практика.

Баланс на конкуриращи се интереси

Под баланс на интереси трябва да се разбира извършването на преценка, на основата на конкретните обстоятелства от значение за случая, дали общественият интерес от узнаването на определена обществена информация превишава интереса на дадено лице или общност от защитата на тази информация. В някои случаи законодателят взема решение *in abstracto*, че независимо от наличието на достоен за защита интерес, общественият интерес от прозрачност надделява. Такъв е случаят със Закона за публичност на имуществата на лицата, заемачи висши държавни длъжности, където данните по чл. 3 са обявени за публични, независимо от това, че в общия случай данни за доходите на лицата не са общодостъпни (срв. § 1, т. 1 от ДПК). В други случаи преценката за наличие на превишаващ обществен интерес от узнаването е възложена на административния орган, вземащ решението по заявлението за достъп до информация. Такъв е случаят с чл. 20, ал. 4 от ЗООС и с чл. 14 от Наредбата за задължителната информация, предоставяна на лицата, заявили интерес за участие в приватизацията по ЗПСК, и за документите и сведенията, представляващи служебна тайна.

Основна празнота в законодателната уредба е наличието на обща законова норма, която да въвежда правния институт на балансирането на интереси и да овластява задължените по ЗДОИ субекти да извършват тази преценка на основата на определени критерии. Така ще се даде възможност за гъвкави решения по предоставяне на информация. Изискването да съществува такава обща норма произтича от една страна от Препоръка (2002)2. Също така, в цитираното от РКС № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996 г., задължение за балансиране при налагането на ограничения на правото на информация е изведено и за изпълнителната власт:

При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост на правото да се изразява мнение, на свободата на средствата за масова информация и на правото на информация, поради което ограниченията (изключенията), на които тези права могат да

бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.

В Законопроекта за изменение и допълнение на ЗДОИ се предложи в тази насока допълнение в чл. 14, ал. 2, т. 3. В някои законодателства е въведен смесен подход, според който при някои ограничения се извършва балансиране, а при други - не. При всички положения ограниченията, свързани с лични данни и търговска тайна, подлежат на балансиране поради многообразието от хипотези, в които общественият интерес от узнаване на информацията надделява над интереса от защитата. Така например, балансът между обществения интерес от информация и защитата на личните данни би изисквал да се разкрие самоличността на едно лице, подписало декларация по чл. 29а от ЗДС, ако отразените в нея данни са смущаващи.²⁸ Типичен пример е нуждата да се разкрие изцяло или отчасти химическата формула на даден продукт, макар тя да е търговска тайна, с цел да се провери влиянието му върху здравето на хората. Това, разбира се, следва да стане при наличието на данни, разкриващи основателни опасения от въздействието на продукта.

Извършването на баланс би довело до гъвкавото решаване на различни възникнали през последните години обществени въпроси относно достъпа до: данни относно лицата, закупили апартаменти от жилищния фонд на МС и др. подобни фондове; данни относно декларираните икономически интереси на държавните служители; данни относно клаузите в договори на висока стойност, по които страна е държавата (с компании като „Краун Ейджънтс“, „Майкрософт“); данни относно изпълнителите и разходваните суми по т.н. „демонстрационни проекти“ и т.н.

Въпреки направените и в миналогодишния доклад на ПДИ препоръки в тази насока, нормативният вакуум остава, като така се намира оправдание изпълнителната власт да поддържа практика на непрозрачност и условия за злоупотреби и корупция.

Защита на интересите на трети лица

Интересен и положителен отговор на въпросите, които поставихме в миналогодишния доклад на ПДИ относно чл. 31 от ЗДОИ, се дава в практиката на ВАС от 2004 г. Тук накратко припомним анализа, който представихме в предходния доклад. Нормата на чл. 31 от ЗДОИ съдържа група въпроси.

Първо, обхватът е много широк, защото трето лице може да бъде както държавен орган, така и търговско дружество, друго юридическо лице, физическо лице. Всички тези субекти не се ползват с еднаква степен на публичност. Държавният орган дължи по начало предоставяне на достъп до цялата информация, която създава или съхранява, търговецът - до обема, посочен в чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, в разновидността му на средство за масова информация - до обема на чл. 18 от ЗДОИ, физическото лице - само доколкото има качеството на някой от изброените в чл. 3 субекти на ЗДОИ. Следователно и принципите, на които се подчиняват ограниченията на правото на достъп до информация от всеки един от тях, следва да са различни. В редица случаи правото на защита на третото лице се явява дублетна форма на друго признато право на защита²⁹ - например държавният

²⁸ Например ако от декларацията се вижда наличие на значителен икономически интерес. Разбира се, за да се стигне до такъв баланс, трябва по начало тези декларации да бъдат публични, пък макар анонимизирани.

²⁹ Освен в случаите по ал. 5.

орган защитава определена информация като държавна или служебна тайна, търговецът - като търговска тайна, а в качеството му на средство за масова информация - чрез чл. 19, физическото лице - със защитата на личните данни по ЗЗД, която се явява друга защитена от закона тайна по терминологията на ЗДОИ.

Следващият въпрос, произтичащ от текста на чл. 31, ал. 1 от ЗДОИ, е кога е необходимо съгласие на третото лице. Дали е:

1. когато това е предвидено в действащото законодателство (например в ЗЗД).
2. когато се засяга признато на това лице право или законен интерес.
3. или във всички случаи, освен по ал. 5.

В съдебната практика от 2004 г. по така поставените въпроси се приема, че, с оглед гарантирането на правото на достъп до обществена информация, трябва да се изследва дали с искането се засягат права и законни интереси на третото лице. В случай, че такива не се засягат, задълженият субект дължи предоставяне на информацията, независимо от съгласието на третото лице.³⁰

Друг проблем, който възниква от ал. 4 на чл. 31, е свързан със заявяването на несъгласие от третото лице. Тук трябва да подчертаем, че и липсата на отговор от третото лице по запитването се приема за наличие на несъгласие, т.е. въведена е презумпция за упражнено от третото лице право на защита.³¹ При констатирана липса на съгласие, органът трябва да предостави информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице. В редица случаи този частичен достъп удовлетворява правото на достъп до информация, но това не е същинска процедура по баланс между конкуриращи се права.

Тук отново, третото лице се защитава по един абсолютен начин, независимо от степента на обществен интерес към поисканата информация и естеството на същата.³² Относно необходимостта от законодателно въвеждане на баланс на интереси вж. по-горе.

Търговска тайна

Наличието на търговска тайна е една от формите на защита на правата и интересите на третото лице. В съдебната практика започва да намира решение проблемът с изтъкнатата в нашия миналогодишен доклад тавтология, допусната от законодателя при формулирането на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ, в които са изброени поотделно търговска тайна и нелоялна конкуренция между търговци.³³ Тълкуването е в смисъл, че именно разгласяването на търговска тайна би създавало условия за нелоялна конкуренция. Макар че все още липсва по-детайлна уредба на обема информация, който е допустимо да се

³⁰ Решение № 4716/04 г. по адм.д. № 8751/04 г. на ВАС V о. и Решение № 4717/04 г. по адм. д. № 8752/04 г. на ВАС V о.

³¹ Оттук следва, че при инертност, незаинтересованост, безразличие и въобще бездействие на третото лице, неговите права пак ще бъдат защитавани срещу правото на достъп до обществена информация.

³² По повод на искане за достъп до информация във връзка с получените апартаменти от жилищния фонд на Министерския съвет, Комисията за защита на личните данни изложи становище именно в този смисъл.

³³ Не че е ясно каква друга форма на нелоялна конкуренция може да произтече при предоставяне на информация освен разкриване на търговска тайна, което съгласно чл. 35 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) представлява конкретна хипотеза на общия състав на нелоялната конкуренция - чл. 30 от ЗЗК.

обявява за търговска тайна, както препоръча ПДИ, в съдебната практика се предприема подходът на ограничителното тълкуване на ограничението.

Подготвителни документи

Това е едно от често срещаните в практиката ограничения. То е удобно за изпълнителната власт, когато целта е да се поддържа непрозрачност относно даден процес. Това е така, защото не е необходимо административният орган да посочва конкретна вреда или опасност от вреда в случай на предоставяне на информацията - чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В съдебната практика е спорен въпросът дали изброяването в скобите към тази норма е лимитативно или примерно, т.е. тук не се прилага стриктно ограничително тълкуване на ограничението. В някои случаи въображението доста разширява обема на „мнения, становища, препоръки и предложения“, като за такива се приемат всички документи, които не са краен акт. Така се създава неконтролируема възможност да се търсят нови приложения на ограничението, като се пречи на постигането на целта на ЗДОИ - да си състави гражданинът адекватно и критично становище за органите на управление. Това становище (мнение) е възможно само като се знае не просто „какво“, но и „защо“ и на основата на какви предпоставки и аргументи е решено.

През изминалата година не само не се полагат усилия за стеснително тълкуване на това ограничение, но то се използва от изпълнителната власт дори, както стана въпрос по-горе, за да се възпрепятства дължимото по закон обществено обсъждане на законопроекта.

Това състояние на нещата прави още по-наложително предприемането на законодателна инициатива за ограничаването на приложното поле на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Трябва от него да се изключи изобщо документацията, създавана в процеса на обсъждане на законодателството. Трябва да се приеме редакцията на нормата, предложена в законопроекта за изменение и допълнение на ЗДОИ, като защитата на информацията се допуска до момента на приемането на крайния акт.

С оглед постигането на прозрачност относно процеса на вземането на решения, каквато понастоящем не е налице, и избягването на корупционни практики, е необходимо създаването на нормативна уредба, обявяваща за публични заседанията на колективните органи на изпълнителната власт и документите, отразяващи дискусията в тях, освен при наличието на изключенията (ограниченията) на правото на информация. В други държави тази уредба е известна под названието „управление на слънчева светлина“. Такава прозрачност през 2004 г. с изменение в Закона за съдебната власт беше въведена относно заседанията на Висшия съдебен съвет (ВСС). Според нас обаче ролята, правомощията, влиянието върху политиката и боравенето с публични средства, от страна на различните колективни органи в сферата на централната изпълнителна власт, съвсем не са по-малки, в сравнение с ВСС. Ето защо, необходимостта от осигуряването на нейната прозрачност е поне същата, а в отделни случаи - и по-голяма.

Държавна и служебна тайна

Както беше споменато и в миналогодишния доклад, не е постигнат на законодателно ниво необходимият синхрон между Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) - от една страна, и един от основните закони, уреждащи ограниченията - Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) - от друга. Основен проблем в това отношение

е, че законодателят изобщо не разглежда ЗЗКИ от гледна точка на неговата връзка с правото да се търси, получава и разпространява информация. Индиция за това е обстоятелството, че в мотивите към законопроекта, внесен през 2001 г. в Народното събрание от правителството, липсва каквото и да е споменаване на правото на информация.³⁴ Редица конкретни разпоредби на ЗЗКИ не са съобразени със законодателната рамка, регулираща достъпа до информация. Така се допринася за разширително, вместо за стеснително, тълкуване на ограниченията на правото на достъп до информация, свързани със защитата на държавната и служебна тайна.

Служебна тайна

По отношение на понятието „служебна тайна“, в миналогодишния доклад на ПДИ посочихме, че то е изключително общо формулирано. Както показва и определението „служебна“, исторически това е тайна, която е свързана със службата. Иначе казано, понятието не изразява конкретно съдържание, не изразява естеството на защитената информация. Общата формулировка на чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ всъщност е резултат от безсилието да се намери по-конкретно съдържание на една исторически анахронична категория.

Значението на уредбата на служебната тайна в ЗЗКИ е в следното. Постави се изискване тя да се урежда само със закон - чл. 26, ал. 2. Това правило, произтичащо от чл. 41, ал. 2 от Конституцията, се оказва особено тревожно за изпълнителната власт. Още при приемането на ЗЗКИ се правеха опити думата „закон“ в чл. 26, ал. 2 да се замени с „нормативен акт“. През 2004 г. в Проекта за изменение и допълнение на ЗЗКИ, изготвен с участието на Държавната комисия за сигурност на информацията, се предложи цялата норма на чл. 26, ал. 2 да се отмени. Удовлетворително е, че това предложение не е отразено в крайния законопроект на Министерския съвет.

Независимо че в около 30 закона се споменава понятието „служебна тайна“, в тях конкретни категории информация се изброяват само по изключение. В по-голямата част от случаите се касае за препращаща или бланкетна разпоредба. В немалка част от законите се реферира изобщо към факти, станали известни при и по повод изпълнение на служебните задължения. Тоест, въвежда се забрана да се разгласяват факти и сведения, станали известни при и по повод службата, но без конкретно да се изброяват категории данни. В тези случаи, основаната на чл. 41 от Конституцията разпоредба на чл. 26, ал. 2 от ЗЗКИ, очевидно не се спазва. В това отношение няма напредък в сравнение с миналата година, нито реакция в отговор на препоръките, направени от ПДИ. Според съдебната практика отказ, в който не е посочена конкретната категория класифицирана информация и нормата, съгласно която тя подлежи на класифициране, е незаконосъобразен.³⁵

На следващо място, с чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ, се създаде задължение за ръководителите на т.н. организационни единици, които включват и органите на власт, да приемат списъци с категориите служебна тайна за съответната единица. Съгласно ал. 4 от същата разпоредба,

³⁴ Обратно, в мотивите към Законопроекта за защита на личните данни, внесен по същото време, връзката с правото на достъп до информация е направена още в първото изречение:

„с проекта на Закон за защита на личните данни се завършва етапът за достъпа до обществената информация и за защитената информация“.

³⁵ Решение № 10539/02 г. на ВАС по адм.д. № 5246/02 г. на V о.; срв. Решение № 2113/04 г. по адм.д. № 38/04 г. на Петчленен състав.

списъците подлежат на публикуване. Досега в ПДИ не е констатиран нито един случай на публикуван списък на служебна тайна. Откази на основание „служебна тайна“ от приемането на ЗЗКИ насам обаче, включително и за последната година, не липсват. За сметка на липсващата публичност на списъците със служебна тайна през годината, констатирахме гриф за сигурност „за служебно ползване“ върху подобен списък, както и отказ да се предостави такъв списък по заявление по ЗДОИ. По данни на ПДИ, в някои институции на властта, за служебна тайна са обявени произволни категории данни, без съобразяване със съответните законови разпоредби.

Липсата на публичност на списъците по чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ е пречка не само за гражданите да упражняват адекватно правото си на достъп до информация, но и на институциите да координират и съпоставят подходите си. Публикуването на тези списъци, с други думи, не само е изпълнение на законово задължение, но и единственият път към унифициране на практиката, осигуряване на съответствие със законодателството и дори постигане на ефективен документооборот в институциите.

Третата гаранция, която се установи със ЗЗКИ, е срокът от 2 г. за защита на служебната тайна. Този срок е задоволителен, особено с оглед на всички изложени проблеми, които са индигнация, че немалко информация, която трябва да бъде общодостъпна, е класифицирана „за всеки случай“. В този смисъл предложението на Министерския съвет да се създаде възможност със специални закони да се предвижда по-дълъг срок на защита (до 5 г.), особено при неяснотата на съдържанието на понятието „служебна тайна“, е напълно неоправдано.

Държавна тайна

Законът за защита на класифицираната информация бе коментиран обстойно в двата предходни доклада на Програма Достъп до Информация. Като основни проблеми бяха изтъкнати тенденцията към надкласифициране (свръхзасекретяване) на документи и липсата на контрол върху класифицирането (засекретяването).

През 2004 г. беше допълнен чл. 39, ал. 1, т. 7 от ЗЗКИ, като се осигури достъп на адвокатите до класифицирани дела без проучване. Беше създаден нов чл. 39а, по силата на който страните по класифицирани дела получиха възможност да се запознаят с тях без проучване. Тези изменения действително гарантираха правото на защита в случаи на класифицирани дела, така че единственият проблем остана разглеждането им при закрити врати.

Другите препоръки на ПДИ към ЗЗКИ от предходните година обаче не са взети предвид. Основният проблем е общата тенденция към надкласифициране на документи, т.е. класифициране на документи извън кръга, очертан от списъка -приложение към чл. 25 от ЗЗКИ. Тук изобщо не коментираме това, че евентуално не всяка информация, попадаща в категориите на списъка, следва да бъде класифицирана автоматично, доколкото в редица случаи от предоставянето ѝ не би произтекла вреда, нито опасност от вреда.

За тенденцията към надкласифициране допринасят няколко норми в ЗЗКИ. Това е нормата на чл. 30, ал. 3, според който „на сбор от материали и/или от документи, съдържащи класифицирана информация с различен гриф за сигурност, се поставя гриф за сигурност, съответен на най-високото ниво на класификация на материал или документ от този сбор“. В миналогодишния доклад подчертахме приноса на тази норма

за нарасналото класифициране на съдебни дела, но истината е, че тя допринася изобщо за неоправдано и огромно нарастване на обема на класифицираната информация.

Нормата на чл. 31, ал. 1 от ЗЗКИ, според която лицето, което има право да подписва документа, е овластено и да определи грифа за сигурност, също допринася за описаните проблеми. С тази разпоредба на практика много голям брой лица получиха правомощия да поставят гриф за сигурност. Това неуместно законодателно решение, е вероятна причина за описаната тенденция към надкласифициране.

Броят на категориите от списъка към чл. 25 от ЗЗКИ е твърде голям (близо два пъти повече от списъка от 1990 г.), но далеч по-проблемното е, че редица категории от него са неясно или общо формулирани и на практика могат лесно да се попълват по субективно усмотрение. През 2004 г. в Народното събрание беше внесен законопроект за отмяна на една от категориите, като един от многото доводи е свързан с обстоятелството, че тази информация на практика е публична.³⁶

Другият проблем в ЗЗКИ е липсата на контрол върху правилността на класифицирането. Основният способ за контрол понастоящем е съдебният контрол по ЗДОИ. Той обаче е недостатъчен, тъй като по този ред се осъществява контрол върху случайно открити класифицирани документи от заявител в хода на искане на достъп до обществена информация.

Регистърът на класифицираните документи следваше да бъде публичен. Най-малкото трябваше да се определи ред за публикуване на разсекретените (декласифицирани) документи. Макар този проблем да е често признаван и публично от председателя на ДКСИ, в законопроекта на правителството липсва неговото разрешение. Като изискване минимум е публикуването на предназначения за унищожаване документи с изтекъл срок на защита.

Посочените проблеми трябва да бъдат отстранени посредством законодателни промени. Поддържането на секретност, надхвърляща значително по обем нуждата от защита на националната сигурност, не е в интерес на никого, освен на служители, желаещи да прикрият действията си. От гледна точка на правото на достъп до информация, това състояние е неоправдано. От гледна точка на управлението създава непрозрачно, а следователно - неефективно и далечно от гражданите - управление. От гледна точка на борбата с корупцията създава условия за прикриване на злоупотреби и корупция. От гледна точка на защитата на класифицираната информация отслабва защитата, защото по-голям обем се защитава по-трудно. От фискална гледна точка увеличава разходите и концентрира усилия там, където не е нужна защита. Тъй като всички тези доводи са вече изложени в публичното пространство от представители на ДКСИ, буди учудване упорството на правителството не само да не променя настоящата уредба в нужната насока, но да внася в Народното събрание Проект за изменения в ЗЗКИ, които мултиплицират ефекта на споменатите проблеми.

³⁶ ЗИД на ЗЗКИ, внесен от Юлиана Дончева и група народни представители.

Нормотворческият подход към ограниченията

Подобно на предходната година, и през 2004 г. законодателната инициатива на правителството се съсредоточи, вместо към подобряването на нормативната уредба, в обратната посока. В началото на 2005 г. в Народното събрание беше внесен от МС Законопроект за изменение и допълнение на ЗЗКИ. В частта, в която измененията засягат правото на достъп до информация, прозрачността и необходимостта от намаляване обема на класифицираната информация, са налице обезпокоителни отстъпления от постигнатото през 2002 г. с текста на ЗЗКИ.

В разрез с изискваните от Препоръка R (2002)2 мерки, държавите-членки да „прилагат ясни и установени правила за запазване и унищожаване на документите“, със законопроекта се предлага възможност да се унищожават класифицирани документи, преди изтичането на срока за защитата им при „отпаднала необходимост от съществуването им“. За определени категории, като данни, събрани със специални разузнавателни средства, се предлага унищожаването да става по решение на органите, прилагащи тези средства, без съдебен контрол. Иначе казано, предлага се въвеждане на неясни и неустановени правила за унищожаване на документи, които потенциално са с важно значение, след като веднъж е решено да бъдат засекретени.

Други предложения са въвеждането на:

- възможност за безсрочно удължаване от ДКСИ на срока на защита на класифициран документ,
- контрол върху правилността на засекретяването от службите за сигурност,
- възможност за увеличаване на възнаграждението, в зависимост от обема и нивото на защита на класифицираната информация, с която се работи.

Също така се въвежда проучване за няколко категории лица, за които до момента не се изискваше такова при работа с класифицирана информация. Между тях са народните представители и адвокатите, за които изискването за проучване отпадна преди по-малко от година.

ПРЕГЛЕД НА ПРОМЕНИТЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ ПРЕЗ 2004 ГОДИНА

През изминалата година не бяха направени много промени в законодателството, свързано с личните данни. Общата уредба на защитата на личните данни, дадена от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), претърпя изменения, свързани с определяне на баланса между двата интереса - „национална сигурност“ и „лични данни“. В секторното законодателство най-голямо развитие претърпя уредбата, свързана със защита на личните данни в областта на здравеопазването.

Обща уредба

Закон за защита на личните данни

През 2004 година Законът за защита на личните данни претърпя две изменения.

С първото изменение се допълни определението на понятието „лични данни“, като се прие, че данните за човешкия геном също представляват защитени лични данни³⁷. Това допълнение беше въведено във връзка с новоприетия Закон за здравето.

Второто изменение, или по-скоро група изменения на ЗЗЛД, бяха направени чрез преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили. Промените са свързани с уреждане на съотношението на понятията „национална сигурност“ и „лични данни“. Въпросът кой от двата интереса ще има преимуществена защита беше решен в полза на националната сигурност.

Изменението на чл. 34, ал. 3 от ЗЗЛД³⁸ дава пълна свобода на администраторите да отказват достъп на лицата до данните им, мотивирайки се единствено с твърдението, че от това би възникнала опасност за отбраната, за националната сигурност или за опазването на класифицираната информация. Нещо повече, тази разпоредба освобождава администраторите на данни от задължението да сочат фактическо основание за отказа си, както и да направят изисквания от чл. 8 на ЕКПЧ тест за баланс на интереси.

Разпоредбите на чл. 18, т. 6; чл. 19, ал. 1 и чл. 25, ал. 3 от ЗЗЛД³⁹, отнасящи се до допустимостта на обработване и съхраняване на личните данни и изискванията към

³⁷ ЗЗЛД, Чл. 2. (1) (Доп. - ДВ, бр. 70 от 2004 г.) Лични данни са информация за физическо лице, която разкрива неговата физическа, психологическа, умствена, семейна, икономическа, културна или обществена идентичност, както и данните за човешкия геном.; ПЗР §10. (Нова - ДВ, бр. 70 от 2004 г.) „Човешки геном“ е съвкупността от всички гени в единичен (диплоиден) набор хромозоми на дадено лице.

³⁸ ЗЗЛД чл. 34, ал. 3 (Нова - ДВ, бр. 93 от 2004 г.) Администраторът на лични данни отказва пълно или частично предоставяне на данни на лицето по ал. 1, когато от това би възникнала опасност за отбраната или националната сигурност или за опазването на класифицираната информация, като в отказа се посочва само правното основание.

³⁹ ЗЗЛД, Чл. 18. Обработването на лични данни е допустимо само в случаите, когато е налице поне едно от следните условия:

т. 6. (нова - ДВ, бр. 93 от 2004 г.) необходимост за целите на отбраната и националната сигурност. ЗЗЛД, Чл. 19. (1) (Доп. - ДВ, бр. 93 от 2004 г.) Администраторът по чл. 3, ал. 1 обработва личните данни на физическото лице с негово съгласие освен с изключенията, предвидени в закон, или когато обработването е необходимо във връзка с отбраната и националната сигурност.

ЗЗЛД чл. 25, ал. 3 (Доп. - ДВ, бр. 93 от 2004 г.) След приключването на обработването на лични данни администраторът по чл. 3, ал. 1 съхранява само в предвидените в закон случаи или когато това е необходимо за целите на отбраната и националната сигурност.

администраторите във връзка с това обработване бяха допълнени и изменени. След промяната на цитираните разпоредби, администраторите на данни получиха пълна свобода да събират и обработват данни, всеки път, когато сметнат за необходимо с оглед целите на националната сигурност. Имайки предвид широкото определение на понятието „национална сигурност“, дадено в ЗЗКИ, считаме, че подобна възможност дава прекалено широка дискреция на администраторите да обработват лични данни, не само без съгласието на титуляра им, но и без наличието на законово основание.

Секторно законодателство

Защита на личните данни в областта на опазването на обществения ред и сигурност

ЗАКОН за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (ЗЗЛЗВНП)

Обн., ДВ, бр. 103 от 23.11.2004 г., в сила от 24.05.2005 г.

Целта на закона е да подпомага борбата с тежките умишлени престъпления и с организираната престъпност, като осигурява безопасността на лицата, чиито показания, обяснения или информация са от съществено значение за наказателното производство. В изпълнение на тази цел, за лицата, субекти по закона, ще се събират и съхраняват лични сведения, които без всякакво съмнение са от категорията на т.нар. „чувствителни“ данни. Ето защо законът следва да предвиди специален режим на обработване на данни, различен от общия в ЗЗЛД, както и специфични изисквания към администраторите, които да гарантират по несъмнен начин сигурността на данните. Макар че ЗЗЛЗВНП съдържа отделен раздел „Обработка на лични данни“, в него не са посочени никакви допълнителни гаранции за сигурността при обработването и съхранението на данните. Нещо повече, законодателят не е предвидил никакви санкции срещу злоупотреба с данни за лица, застрашени с наказателно производство.

ЗАКОН за опазване на обществения ред при провеждането на спортни мероприятия

Обн., ДВ, бр. 96 от 29.10.2004 г., в сила от 30.11.2004 г.

Законът урежда мерките за опазване на обществения ред, както и мерките срещу противообществени прояви, извършени при провеждането на спортни мероприятия. Текстът цели да се осигурят превантивни мерки, с оглед предотвратяването на евентуални произшествия при провеждане на спортни мероприятия. Във връзка с това се предвижда създаване на Национален информационен център и единен регистър, в който ще се събират и обработват лични данни за лица, чието поведение е заплаха за обществения ред при провеждането на спортни мероприятия. Регистърът ще съдържа идентификационни данни за лицата (име, единен граждански номер, постоянен адрес, гражданство, месторождение), както и данни за извършеното от регистрирания нарушение или престъпление и за наложените наказания или принудителни административни мерки. Законът предвижда изрично и възможност за трансгранично прехвърляне на данни.

Защита на личните данни в областта на здравеопазването

ЗАКОН за здравето

Обн., ДВ, бр. 70 от 10.08.2004 г., в сила от 1.01.2005 г.

С новия Закон за здравето за първи път се направи опит да се даде цялостна уредба на такива понятия като „здравна информация“ и „здравна документация“, както и да се определят изискванията към здравните заведения за водене на медицинска документация и защита на личните данни на пациентите. В раздел „Здравна информация и документация“ са определени формите и съдържанието; условията и редът за обработване, използване и съхраняване на медицинската документация; случаите, в които могат да се обменят данни от различни администратори. Основен недостатък на закона, от гледна точка на защита на личните данни, е липсата на регламент за достъп на лицата до тяхната медицинска документация. В частта „Права и задължения на пациента“ е предвидено единствено правото на пациентите на: „ясна и достъпна информация за здравословното им състояние“. Липсва изрично задължение за администраторите на данни да предоставят достъп до пълната здравна документация, както и да се получават копия от документите, съдържащи се в нея. Още един недостатък на защитата на лични данни в областта на здравеопазването е липсата на каквито и да е санкции за незаконно обработване или евентуална злоупотреба с данните, свързани със здравословното състояние на пациентите.

НАРЕДБА № 11 от 29.03.2004 г. за водене на регистрите на Изпълнителната агенция по трансплантация

Издадена от министъра на здравеопазването, обн., ДВ, бр. 31 от 16.04.2004 г.

В изпълнение на изискването на Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки, през 2004 година е приета наредба, с която се определиха обстоятелствата и данните, които се вписват в регистрите на Изпълнителната агенция по трансплантация, както и редът за вписване и ползване на информацията в тях. Водените от агенцията регистри са два - публичен и служебен. Публичният се състои от регистър за лечебните заведения, които извършват дейности по вземане, присаждане и/или преработка на органи, тъкани и клетки и регистър на тъканните банки. Наредбата определя реда за достъп до данните от регистрите, като изрично препраща към ЗДОИ.

Служебните регистри са няколко, но само три от тях съдържат данни за физически лица⁴⁰. Определен е обемът от данни, които следва да съдържат регистрите, както и администраторите, които ги поддържат. Сериозен недостатък на наредбата е липсата на каквито и да е санкции за нарушения на правилата за ползване на регистъра. Личните данни, съхраняващи се в Изпълнителната агенция по трансплантация, са особено чувствителна информация, пряко отнасяща се към живота и здравето на хората. Няма съмнение, че тя би могла да бъде предмет на сериозни злоупотреби, ето защо и санкциите за нерегламентираното ѝ използване следва да бъдат сериозни.

⁴⁰ Наредба №11, Чл. 9. Служебният регистър(р.) на Изпълнителната агенция по трансплантация се състои от 1. р. на лицата, които са изразили съгласие или несъгласие за вземане на органи, тъкани и клетки след смъртта им; 2. р. на лицата, които се нуждаят от присаждане на органи, наричан „Национален списък на чакащите“; 3. р. на лицата до 18-годишна възраст, нуждаещи се от присаждане на самовъзстановяващи се тъкани.

ЗАКОН за интеграция на хората с увреждания

Обн., ДВ, бр. 81 от 17.09.2004 г., в сила от 1.01.2005 г.

Правилник за прилагане на Закона за интеграция на хората с увреждания

Приет с ПМС № 343 от 17.12.2004 г., обн., ДВ, бр. 115 от 30.12.2004 г., в сила от 1.01.2005 г.

Новата законодателна уредба предвижда създаването и поддържането на информационна база данни за хората с трайни увреждания. Съгласно изискването на ЗЗЛД е определена целта на събирането на тази информация. Данните ще служат за проследяване на броя и за анализ на социално-икономическия статус на хората с увреждания за планиране на дейности, свързани със задоволяване на потребностите им от образование, медицинска и социална рехабилитация. Ясно са определени администраторите, които ще могат да обменят данни за хората с увреждания.

Посочената нормативна уредба обаче съдържа няколко основни недостатъка. Липсва ясно дефиниране на категориите данни за лицата, които ще съдържа информационната база данни. Липсва процедура по предоставяне на достъп на хората с увреждания до собствените им лични данни, както и описание на правото им да поискат поправка или актуализиране на данните. Нещо повече, цитирания правилник указва, че всяка промяна на данните подлежи на вписване и допуснатите явни фактически грешки се поправят единствено служебно. И тук, както и в много други секторни закони, липсват санкции за незаконосъобразно събиране и обработване на лични данни.

Защита на личните данни в областта на далекосъобщенията и високите технологии

Приетият през 2003 година нов Закон за далекосъобщенията, регламентира тайната на съобщенията и защитата на личните данни при осъществяване на далекосъобщителната дейност. Както констатирахме в миналогодишния доклад⁴¹, все още съществува законова празнота по отношение на защитата на личните данни в областта на Интернет технологиите. През изминалата 2004 година тази празнота не беше попълнена. Все пак с решение № 885 на МС от 10.11.2004 г. беше приета „**Актуализирана секторна политика в далекосъобщенията на Република България**“. В нея се потвърждава необходимостта от разработване и приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за далекосъобщенията или нов Закон за електронните съобщения, който да осигури защита на личните данни в електронните съобщения. Като належаща промяна се посочва и законодателно уреждане на правото на абонатите на всички видове електронни услуги да решават дали да бъдат включени в обществен указател⁴². Предвижда се разширяване на нормативната уредба в областта на защитата на личните данни и създаване на законови гаранции срещу вмешателство в личния живот на хората при неразрешено ползване на техни лични данни, пренасяни от електронните съобщителни мрежи.

⁴¹ Вж. Годишен доклад на ПДИ за състоянието на достъпа до обществена информация - 2003 г.

⁴² Настоящият Закон за далекосъобщенията (чл. 97) предвижда задължително включване на всички абонати в обществените указатели, независимо от тяхната воля.

ПРАКТИКИ НА ОСИГУРЯВАНЕ НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - РЕЗУЛТАТИ ОТ ГЛОБАЛНИЯ МОНИТОРИНГ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ЗАКОНИТЕ ЗА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - БЪЛГАРИЯ 2004 ГОДИНА

След прегледа на законодателството в областта на достъпа до информация и неговите ограничения, нека да се обърнем към практиките на прилагане и упражняване на правото на достъп до информация.

Няколко са източниците на данни за състоянието на достъпа до информация в страната, които Програма Достъп до Информация използва в своите анализи. Това са данните от координаторската мрежа, случаите постъпващи за правен коментар и съвет в офиса на ПДИ, проблемите, които поставят отказите на информация, обжалвани в съда. В Доклада за състоянието на достъпа до информация през 2004 година сме се опитали да представим картината на състоянието на достъпа до информация, естествено от гледна точка на проблемите, които възникват за търсещите информация, тъй като именно такава информация се обобщава и систематизира от нас в базите данни за случаи на отказ и съдебни дела по ЗДОИ.

Едновременно със систематизирането и анализа на данните от естественото търсене на информация, Програма Достъп до Информация провежда и специални проучвания. Така например, от приемането на ЗДОИ през 2000 година, ПДИ е провела пет проучвания на практиките на достъпа до информация.⁴³ Първите три имаха за цел да оценят готовността на институциите да изпълняват задълженията си по закона. Последните две години екип на ПДИ участва в международен мониторинг за достъпа до информация. Резултатите от мониторинга през 2004 година са представени в този доклад.

Методологията на международното проучване (мониторинг) беше разработена от екип на Правна Инициатива на Институт Отворено Общество. Така нареченият пилотен международен мониторинг през 2003 година беше проведен в пет страни - Армения, България, Македония, Южна Африка и Перу. Общият преглед на резултатите за 2003 година може да бъде намерен на страницата на Правна Инициатива на Институт Отворено Общество⁴⁴. Провеждането на проучването в България беше извършено от екип на Програма Достъп до Информация. Резултатите за България от пилотния мониторинг бяха представени в годишния доклад на ПДИ за състоянието на достъпа до информация за 2003, а също така бяха коментирани на различни публични събития - семинари, конференции и обучения.

През 2004 година проучването беше осъществено в 16 страни, представени тук по континенти:

Африка: Южноафриканската република, Гана, Кения, Мозамбик, Нигерия, Сенегал;

Европа: Армения, България, Македония, Румъния, Франция, Испания;

Латинска Америка: Аржентина, Перу, Чили, Мексико.

⁴³ Виж докладите на ПДИ за състоянието на http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm

⁴⁴ http://www.justiceinitiative.org/activities/foi/foi_aimt на английски и http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm на български език.

Непрекъснато се увеличава броят на страните, приемащи или вече приели закони за свобода на информацията.

Поради това, че в проучването бяха включени страни от различни континенти, със сравнително различни, но едновременно с това сравними регионални стандарти за свободата на информация, от екипа, работил по методологията на проучването, бяха изведени следните

Стандарти за достъпа до информация като хипотези, заложи в проучването⁴⁵:

1. Принцип на откритост;
2. Всички институции, изпълняващи публични функции, трябва да бъдат задължени да отговарят на заявления за достъп⁴⁶;
3. Всеки има право на информация, без да обяснява причините за искането си;
4. Не трябва да има дискриминация по отношение на заявителите;
5. Информацията трябва да се предоставя по възможност бързо;
6. Заявленията могат да се правят устно и писмено;
7. Достъпът трябва да бъде до информация, а не до документи;
8. Информацията трябва да се предоставя в исканата от заявителя форма, когато това е възможно;
9. Ако не разполага с исканата информация, институцията, до която е подадено заявлението, е длъжна да го препрати, при условие, че ѝ е известно къде се съхранява търсената информация;
10. Цената на информацията не трябва да надхвърля разходите за носителите и да пречат достъпа;
11. Отказите да се предостави информация трябва да бъдат обосновани и основаващи се на закон;
12. При прилагане на изключенията от правото на достъп трябва да бъде осигурен частичен достъп;
13. Трябва да съществува задължение за подпомагане на заявителя;
14. Трябва да съществува звено или служител, който да отговаря за заявленията;
15. Всяка публична институция трябва да публикува определена информация, дори за нея да не са постъпили заявления.

Тези стандарти в определена степен са заложи в българския Закон за достъп до обществена информация. Ето защо, резултатите от проучването са релевантни на заложените в него хипотези и дават възможност да се сравнява българската практика с тази в другите страни, обхванати от проучването.

Други важни за това законодателство стандарти, като правото да се обжалват отказите, не бяха заложи в методологията на настоящето наблюдение.

⁴⁵ По-подробно стандартите са разгледани в представянето на резултатите от „Мониторинг на достъпа до информация 2003“ на <http://www.aip-bg.org/> и на страницата на Правна Инициатива на Отворено Общество - http://www.justiceinitiative.org/activities/foifoe/foi/foi_aimt

⁴⁶ Този стандарт е най-добре развит в закона на Южноафриканската република, но според българския закон частните и държавни компании, дори когато са монополни, нямат задължението да отговарят на заявления. Всеки обаче има право на информация от държавните, местните органи на власт, публичноправните субекти и лицата, извършващи дейност, финансирана от бюджета.

Методологията

Както и през 2003 година, мониторингът се проведе по една и съща методология във всички страни.

Направеното през 2004 година проучване имаше следните параметри:

Бяха подадени 140 заявления от 7 заявителя до 18 институции.

Заявителите бяха: двама журналисти, две екологични сдружения, представител на малък бизнес, гражданин, представител на ромското малцинство⁴⁷.

Институциите, обект на проучването през 2004 година, бяха: Министерски съвет (МС), Министерство на правосъдието (МП), Министерство на отбраната (МО), Министерство на икономиката (МИ), Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на околната среда и водите (МОСВ), 8 общински администрации - сред които районни администрации в София; Върховният касационен съд и Окръжен съд Монтана. В проучването бяха включени и други две институции, едната от които - Българска национална телевизия - има ясни задължения по Закона за достъп до информация. Другата - Националната електрическа компания, не е задължен субект по българския Закон за достъп до обществена информация, макар от гледна точка на стандартите, заложили в основата на международния мониторинг, би трябвало да предоставя информация на заявителите, разглеждайки ги като клиенти или като потребители.

Исканата информация

Чрез 18 устни и 122 писмени заявления се търсеше информация, която съдържателно може да бъде систематизирана по следния начин:

- Околна среда - със заявления беше искана информация от обществен интерес като, например, Докладът за оценката на въздействието върху околната среда за проекта на АЕЦ „Белене“, системата за мониторинг на замърсяванията;
- Антикорупция - беше искана информация за разследвания за корупция, и информация за статистика на дела за корупция;
- Управление на държавна и общинска собственост - информация за отдаване под наем на публична собственост и обществени поръчки;
- Поддържане на публичните регистри и задължителна за публикуване информация - структура на администрацията;
- Информация за имущество на публични личности;
- Информация за държавната политика в горещи, от гледна точка на общественото мнение, области - стратегия за борба с престъпността;
- Финансова прозрачност - проектите, финансирани от ЕС, заеми за микрокредитиране;
- Вътрешни правила осигуряващи политиката на прозрачност на институцията - информация, търсена на втория етап от мониторинга.

⁴⁷ Бяхме поканили активист на ромската организация „Романи Бах“. Предположихме, че по адреса в кв. „Факултета“, заявителят ще бъде идентифициран като представител на ромското малцинство и това се потвърди.

И през 2004 година, чрез устни и писмени заявления, се търсеха три типа информация: рутинна информация - това е такава информация, която очевидно е нужно да бъде предоставена на публичен достъп; трудна за събиране информация - такава, която се предполага, че е за публичен достъп, но изисква допълнителни усилия от страна на служителите, за да бъде предоставена; и чувствителна информация, която по определени причини (например, актуалност в обществения дебат) би могла да се разглежда от органите/ администрацията като чувствителна⁴⁸. Едно от условията при проучването беше да не се търси информация, която попада в законовите ограничения - информация, класифицирана като държавна или служебна тайна.

Например:**Националният екип реши, че очевидно рутинна е информацията :**

- От Министерски съвет за финансово осигуряване на присъединяването към НАТО;
- От Министерството на отбраната за Плана за модернизация на въоръжените сили 2002-2015 г.;
- От общините - за структурата на администрацията и броя на публичните регистри, поддържани в общината;
- От съда - за броя на образуваните и приключили дела през 2003 година.

Националният екип прецени, че трудна за подготовка е информацията:

- От Министерство на икономиката - за списък на проектите, финансирани по програма на Европейския съюз и администрирани от Министерството на икономиката;
- От Министерството на правосъдието - за списък на донорите, финансиращи съдебната реформа в България;
- От общините - информация за отдадени под наем общински имоти или информация за заповеди за настанявания в общински жилища;
- От съда - брой на образуваните дела по чл. 357 и чл. 284 от НК (държавна и служебна тайна).

Информация, която по определени причини (актуалност в обществения дебат), би могла да се разглежда от администрацията като чувствителна:

- От Министерския съвет - списък на апартаментите от жилищния фонд на Министерски съвет, продадени на служители или други публични фигури;
- От Министерството на правосъдието - Годишният доклад на Комисията за борба с корупцията;
- От Министерство на социалните грижи - информация за лицата, получили микрокредитиране и включени в програмата „Започнете вашия бизнес“;
- От съда - информация за делото „Опицвет“ (дело за разбита нарколаборатория);
- От Българската национална телевизия - списък на паричните задължения на Българската национална телевизия.

⁴⁸ Условността на това типизиране е очевидна. Това, което е публична информация за заявителя, а националните екипи на проучването бяха представители на заявителите, в много от случаите се оказваше ограничена за достъп информация от гледна точка на администрацията. Така например, от гледна точка на стандартите в тази област, информация за имотите на министър-председателя на една страна би трябвало да е рутинна информация, докато за взимашите решение по това заявление в българския МС, тази информация очевидно има чувствителен характер. Проучването не включва етапа на разрешаване на тези спорове в съда.

Процесът на проучването

Проучването, както и през миналата година, беше проведено на три етапа.

На първия етап бяха подадени **140 заявления** от различните заявители на две вълни - през април и май 2004 година.

На втория етап ръководителят на националния екип подаде 18 от така наречените „открити целеви заявления“⁴⁹ - през месец юни 2004 година.

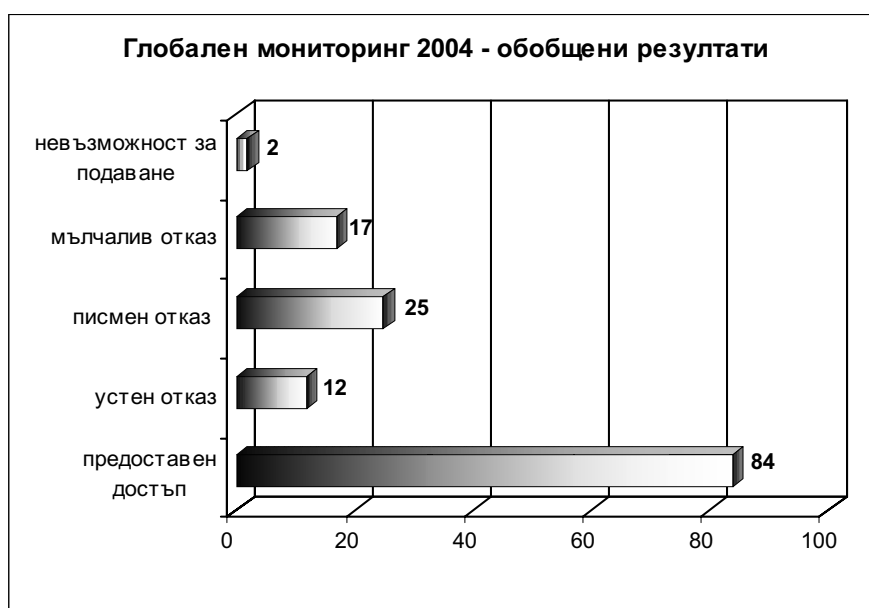
На третия етап бяха проведени **интервютата** със служители или ръководители на проучваните институции за изясняване на вътрешната организация на работата по ЗДОИ и бяха потърсени причините за резултатите, получени от първия етап на проучването - през юли и септември 2004 година.

Резултатите на първия етап:

Ще се опитаме да обясним резултатите от мониторинга от 2004 година, като ги сравним с тези от миналата година. За целта ще ги представим в категориите, в които бяха представени и резултатите 2003 година. Този подход използва единствено с цел да бъдат показани динамиките на съществуващите практики на предоставяне на информация.

Неясните решения по някои от заявленията, както и мълчаливите откази, получиха обяснение в хода на интервютата с отговорните служители в изследваните институции.

Като и миналата година, резултатите от първата и втората вълна на заявленията за информация, подадени до институциите от различните заявители, са систематизирани по следния начин:



⁴⁹ Така ще наричаме заявленията на водещия на националния екип, с които се иска информация за политиката на институцията по отношение на достъпа до информация, т.е. чрез тях се търси информация, свързана с целта на мониторинга.

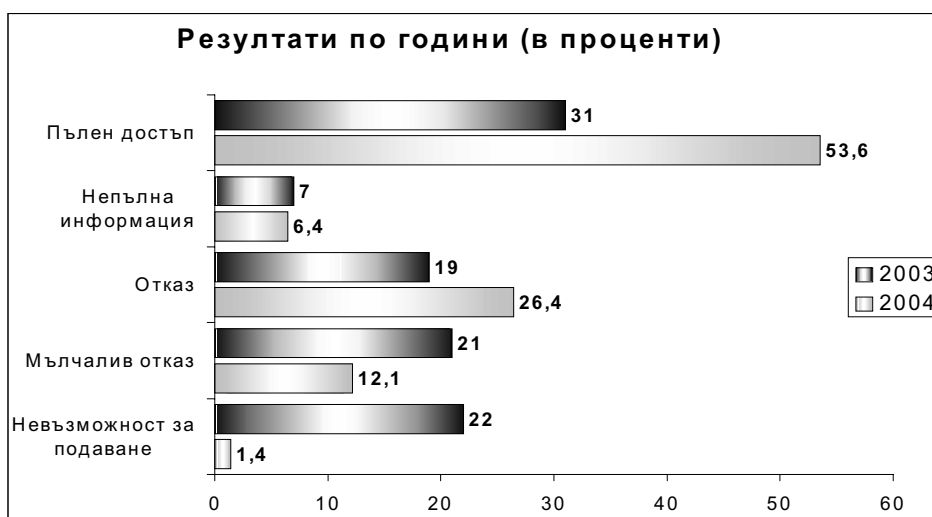
1. Невъзможност за подаване на заявленията - Това понятие описва случаи, при които е невъзможно да се подаде заявлението, поради това, че заявителят не е допуснат до институцията или не е възможно да намери служителя, към когото да се обърне. Както и миналата година, тези резултати описват невъзможността да се направи устно запитване, предвидено в закона. През 2004 година само два са случаите, които попадат във втората хипотеза - при посещението на заявителя не е било възможно да се идентифицира служител, който да отговори на зададения въпрос.

2. Устен отказ - Устните откази описват случаи, при които устно се отказва да бъде предоставена информация. За България тези откази обикновено са придружени с препоръка да се подаде писмено заявление. В хода на интервюта тези откази се обясняват от отговорните служители с невъзможността на един служител, който работи с гражданите, да предостави исканата информация, тъй като тя се създава от други отдели и тогава трябва да се питат хората от тези отдели, а те имат свои приемни дни. Най-лесният изход в такива случаи, след като информацията не е налична за самия служител, работещ с гражданите, е той да посъветва заявителя да подаде писмено заявление.

3. Писмен отказ - Писмен отказ са решенията, в които в писмен вид се отказва информация, искана от заявителите. Тези писмени откази през 2004 година са 25 от 122 писмени заявления.

4. Мълчалив отказ - Това са тези случаи, в които институциите не са отговорили по никакъв начин на подаденото заявление, след като са били изчакани всички законови срокове за отговор на заявлението. Като мълчаливи откази тази година се разглеждат и случаите, в които институцията е поискала уточняване на търсената информация и след уточнението не е получен никакъв отговор. Макар резултатите да показват значително подобрение в това отношение в сравнение с миналата година - 19% на 12%, в абсолютни числа мълчаливите откази са с близки стойности 19 на 17. Дори на втория етап от мониторинга имаме един мълчалив отказ от една от районните администрации в София, макар исканата информация да беше копие на доклада от предишната година за изпълнението на ЗДОИ, т.е. искаше се информация, задължителна за изготвяне и публикуване. Рационално обяснение за мълчаливия отказ не беше получено дори в хода на интервюто.

5. Предоставен достъп - Към тази категория се отнасят всички случаи, в които търсената информация е предоставена, независимо от това, че при някои случаи получената информация не беше пълна или представляваше специално изготвяна справка, вместо предоставяне на съществуващи документи (в девет от случаите).



Нека сравним резултатите от двете години на мониторинга - 2003 и 2004. Поради това, че през 2003 година броят на подаваните заявления беше 100, а през 2004 година - 140, резултатите се сравняват в проценти.

От гледна точка обаче на най-обобщените резултати, а именно - получена или отказана информация на подадените заявления:

- През 2003 година в 38% от случаите беше предоставена информация, а отказите бяха 62%;
- През 2004 година съотношението е обратно 40% са отказите, а е предоставена информация в 60%.

През 2004 година само два са случаите, в които заявителите не са могли да подадат своите заявления, в сравнение с 2003 година, когато тези случаи са 22.

Намалени са и мълчаливите откази от 21% през 2003 г. на 12% през 2004 г.

Увеличил се е процентът на получените пълен достъп до исканата информация.

Във всички посетени институции има определен служител, който отговаря по Закона за достъп до информация. В институции, задължени по закона, е създаден вътрешен ред за работа със заявленията, включително регистър на заявленията.

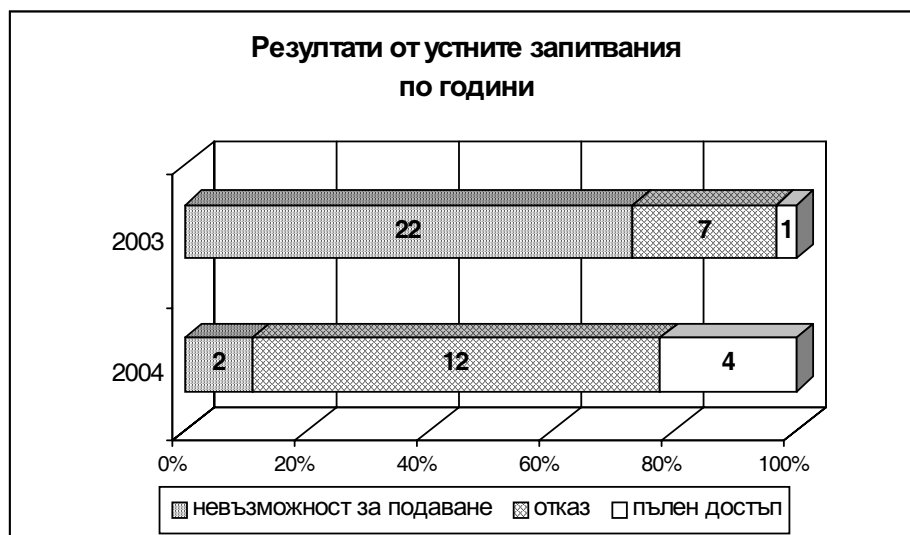
Законът вече се познава и се мисли по детайлите.

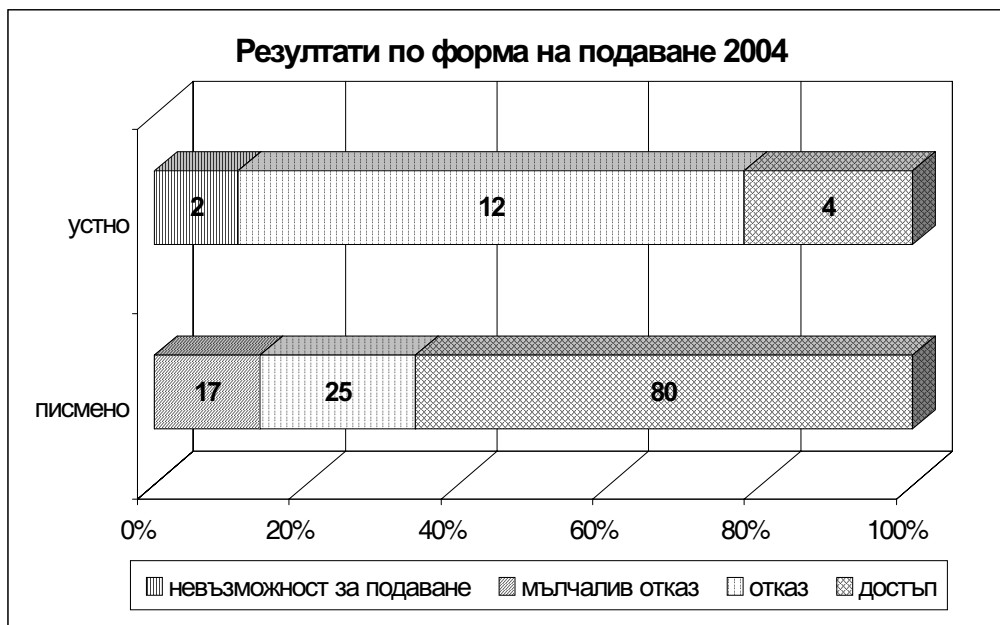
В Министерството на отбраната е достъпен Наръчник за граждани по прилагане на закона, включително и на Интернет страницата „Как да получим достъп до информация?“, изд. ПДИ).

Резултати по устните запитвания

През 2003 и през 2004 година за заявителите е трудно да получат информация чрез устно запитване. Разликата е в полза на 2004 година, когато рязко е намалял броят на така наречените „невъзможни за подаване заявления“ (2 бр.), в сравнение с 22 броя през 2003, но не в полза на получаване на информация, а на получен отказ (на 12 заявления). Като краен резултат заявителите не са получили информацията, която са търсили чрез устно запитване.

Увеличили са се процентно мотивираните отказите - от 19% на 26%.





Случаите, които условно можем да категоризираме като невъзможност за подаване, както и през миналата година, са при устните запитвания по ЗДОИ. Положението с реализирането на това право по закон не се е подобрило съществено. Повечето служители, когато не знаят как да постъпят или не се чувстват упълномощени да го правят, съветват гражданите да подават писмени заявления. Такива са повечето от отказите на устните запитвания, които в по-горната таблица са преброени в категорията откази. От гледна точка на реализация на правото е безразлично дали не сме намерили служителя, към когото да се обърнем със искането си за информация, или пък сме намерили някой, който да ни посъветва да подадем писмено своето искане за информация. Така да се каже - въпрос на гледна точка.

Както се вижда от таблицата по-долу (резултати по институции), невъзможност за подаване на устни запитвания е налице в институции, които имат по-сложен пропускателен режим, каквито са министерствата или пък в институции, които нямат ред за приемане и обслужване на граждани, каквато е Националната телевизия.

В единия от случаите, заявителката, представител на ромското малцинство, така и не е успяла да намери или да бъде препратена към някого, който да ѝ отговори на въпроса за заеми по микрокредитиране - по проект на Министерството на труда и социалната политика. В това министерство наистина е невъзможно, при устно запитване, да се получи някаква смислена информация, освен ако не става въпрос за трудовоправни консултации. При получено решение за предоставяне на информация по целевите заявления, авторът на този текст чака в продължение на часове служителката, която отговаря по ЗДОИ. Тъй като тя се оказва болна, никой не знаеше как да постъпи, за да осигури информацията, за чието предоставяне вече имаше решение. Очевидно системата на предоставяне на информация в МТСП не е съобразена с особеностите на това министерство, а именно - голяма институция, множество програми, сложен пропускателен режим. Това е важно да се отбележи, тъй като самите служители в МТСП лично бяха изключително любезни и желаещи да помогнат.

Вторият случай, който ние категоризирахме като „невъзможност за подаване“, е заявлението на представител на бизнеса. Поради незапознатост на служителите от „Информация“ на БНТ със закона, заявителят е препратен първоначално към счетоводството, а след това - отпратен без отговор на въпроса „какви са задълженията на БНТ за 2003 година?“.

Не бихме могли да сравняваме резултатите по конкретни институции през 2003 и през 2004 година. През 2004 година бяха значително повече общините, обект на проучването - до тях бяха подадени 64 заявления, докато до министерствата заявленията бяха 48, до съдилищата - 16, а заявленията до БНТ и НЕК - 12.



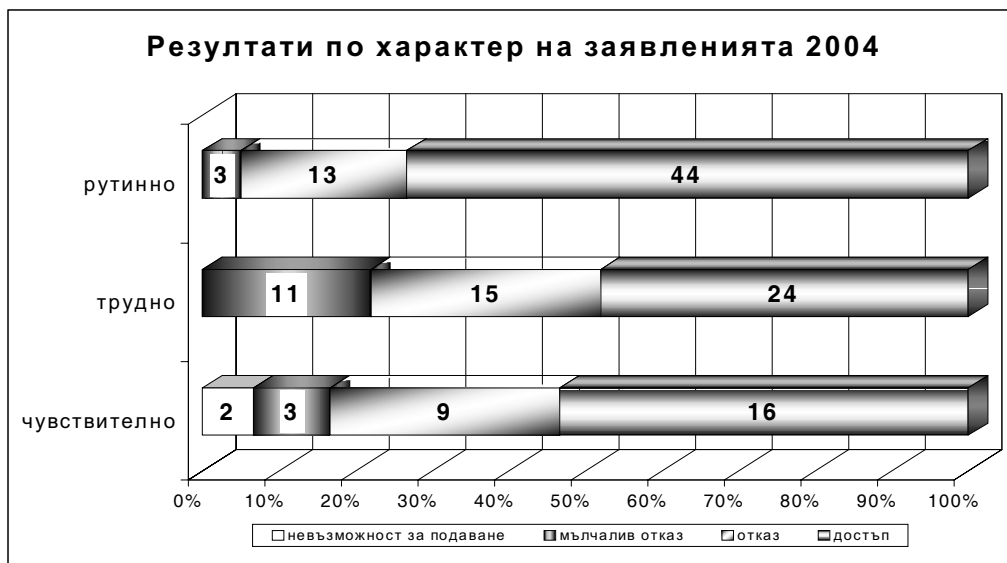
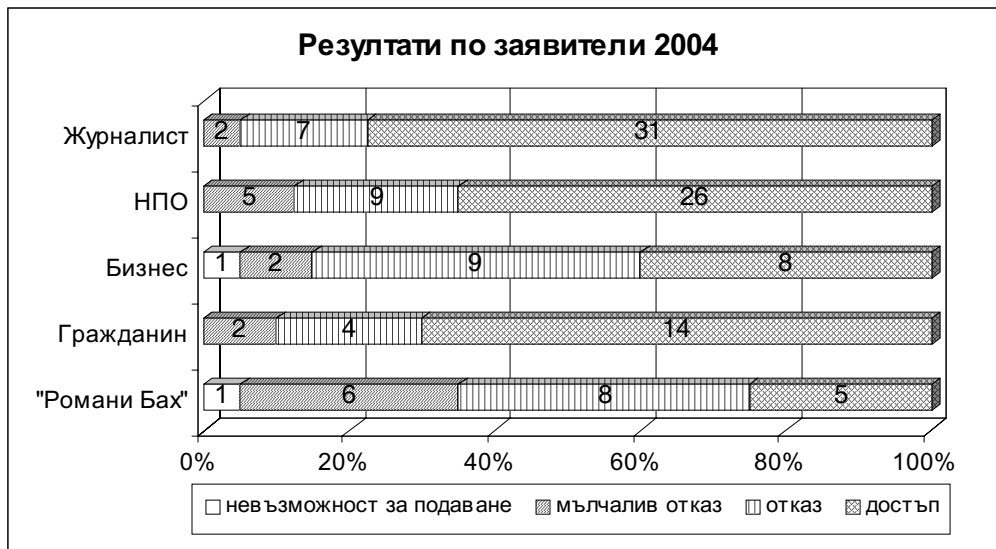
Ако сравним резултатите по предоставяне на информация в резултат на заявления по институции само за 2004 година, то процентно най-добре са се представили съдилищата, след тях министерствата и чак след това са общините.

Макар че трябва да имаме предвид и характерът на заявленията, подавани до различните институции.

Резултати по заявители

Един от стандартите, който се изследваше в проучването, е дали при упражняване на правото на достъп до информация има равнопоставеност на заявителите. Дискриминация по отношение на заявителите не е допустима. Очевидно, че по отношение на търсенето на информация, както беше вече отбелязано, журналистите имат известно предимство, поради това, че служителите в институциите ги възприемат като обичайни заявители, а и в повечето институции има специален отдел за връзки с обществеността (служител/ отдел, който отговаря за връзки с журналистите и медиите). „Привилегироваността“ на медиите при получаване на информация е характерно за по-неразвитите страни, където обикновено има проблеми с правото на изразяване. Отделите на институциите специално се обучават как да подават, подходяща за политическата партия на власт, информация, с кои медии да работят и т.н. Правото на информация за всеки един създава тревожност в институциите, тъй като почти винаги възниква въпросът - „за какво им е тази

информация?“ Както е видно от таблицата по-долу, журналистите са наистина улеснени при получаването на информация - при тях е най-висок броят на позитивно решените заявления, при тях са най-малко мъчливите откази и отказите изобщо. Най-ощетени са групите на малцинствата и бизнеса.



Зависимостта на резултатите от характера на търсената информация, макар и по-ясно изразена през тази година, според нас все още е показателна за неразвитост на практиките на предоставяне на информация.

Значими в този случаи са отказите, мъчливите откази и невъзможността за подаване на заявление.

Както се вижда от таблицата по-горе, при рутинните заявления - отказите са 26%, при трудните 52%, а при чувствителните - 46%.

Макар резултатите да са рационално последователни, то процентът на отказите при рутинните заявления, според нас, все още е твърде висок.

Почти във всички институции, в хода на интервютата, не се обсъждаше характера на исканата информация, а се изразяваше една тревога по отношение на заявленията от непознати за служителите заявители.

Вторият етап от проучването - Целевите заявления

На втория етап от проучването бяха изпратени заявления за достъп до информация от ръководителя на националния екип на мониторинга. В тях, под формата на справка, се искаше информация за вътрешната организация по изпълнението на Закона за достъп до информация, а също така и копие от годишния отчет или пък систематизиран доклад по постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който да включва и данни за направените откази, както и причините за тях.

Целевите заявления бяха подадени от името на Програма Достъп до Информация, организация добре позната на българските институции и публика като застъпник на правото на достъп до обществена информация и прилагането на закона.

Заявленията бяха подадени в периода 16-19 юни 2004 година по пощата с обратна разписка, тъй като за целите на проучването беше важно да се проследи спазването на срока и по тези заявления.

Докладите, които се искаха с откритите целеви заявления, обикновено се подготвят през месец март, тъй като Докладът на министъра на държавната администрации, който е тяхно обобщение, традиционно се публикува през април. Ето защо се предполагаше, че става въпрос за достъп до рутинна информация.

Единствената институция, която не отговори изобщо на целевото заявление, беше една районна администрация в София.

В четири от случаите, в края на предвидения по закон срок, се обадиха служители, отговарящи по ЗДОИ, за среща за получаване на исканата информация. Срещата имаше за цел да се дадат някакви обяснения по исканата информация или да се разбере целта на заявлението. В една от институциите - районна общинска администрация, не бяха подготвили годишен доклад, тъй като според тях не са имали заявления до момента. Очевидно, че заявленията (само в рамките на глобалния мониторинг до тази районна администрация бяха подадени 8 заявления) се регистрират в общия регистър на документите, но ако нямат отличителни белези, не могат да бъдат отделени от другите писма, сигнали, жалби и входяща кореспонденция, постъпваща в администрацията. Още миналата година обърнахме внимание на факта, че позоваването на закона не е задължителна характеристика на заявлението за достъп до информация. При условие, че писмените заявления попадат в общото деловодство на институцията и няма позоваване на закона, служителят, разпределящ кореспонденцията и не познаващ ЗДОИ, трудно би могъл да даде характеристика на едно писмо, представляващо скрито заявление за достъп до информация. В повечето случаи това писмо ще бъде разпределено в графата административна услуга и ще бъде разглеждано като такава. Това ще доведе до изменение на сроковете за решение от страна на институцията, а също така и търсене на правен интерес от страна на кореспондента/гражданин. Проблемът за разграничаване на предоставяне на административни услуги по Закона за административното обслужване на граждани и юридически лица и услугата, която се предоставя по Закона за достъп до обществена информация, беше формулиран още в началото на прилагане на закона. Администрацията, прилагаща закона, го споделяше като проблем на обученията и в проучванията за прилагане на ЗДОИ (2000).

В един от случаите, освен по телефона, решението за предоставяне беше получено и по пощата.

От две институции решението за предоставяне на достъп беше получено с голямо закъснение - в рамките на един месец от подаването на заявлението - в единия от случаите - администрацията на Министерски съвет - беше подготвила специална справка по заявлението ми, а в другия случай - районна администрация - бяха много любезни и очевидно заявлението ми се беше движило по реда на административните услуги за граждани и юридически лица от общото деловодство до кмета и секретаря на общината.

От две от институциите - Министерството на правосъдието и Министерство на Отбраната - отговорили в максималния 14 дневен срок, ми беше изпратена исканата информация по пощата, без заплащане.

В хода на интервюто със служителката по ЗДОИ в Министерството на отбраната стана ясно, че това е практика - когато търсената информация е в малък обем, я изпращат по пощата, за да не се усложнява предоставянето на информация и да не се затруднява заявителят и служителите. Ако я предоставят на място, тогава трябва да се заплати.

Цените

В министерствата това е един сложен „проблем“, тъй като предоставянето на копията е свързано с ангажирането поне на трима служители: счетоводител, касиер, главен счетоводител. Още по-сложно става, ако заявителят поиска фактура. Тези проблеми възникват във всички централни органи на власт и областните управи, където няма каса, работеща с клиенти - какъвто е случаят в общините.

Един от начините, които добронамерените служители дори препоръчат на заявителите, е да си получат информацията по пощата. Това е легитимният път да се избегне плащането и да се спазят деловодните стандарти в институцията - така процедурат в Министерството на отбраната, Министерството на правосъдието, Министерството на труда и социалната политика.

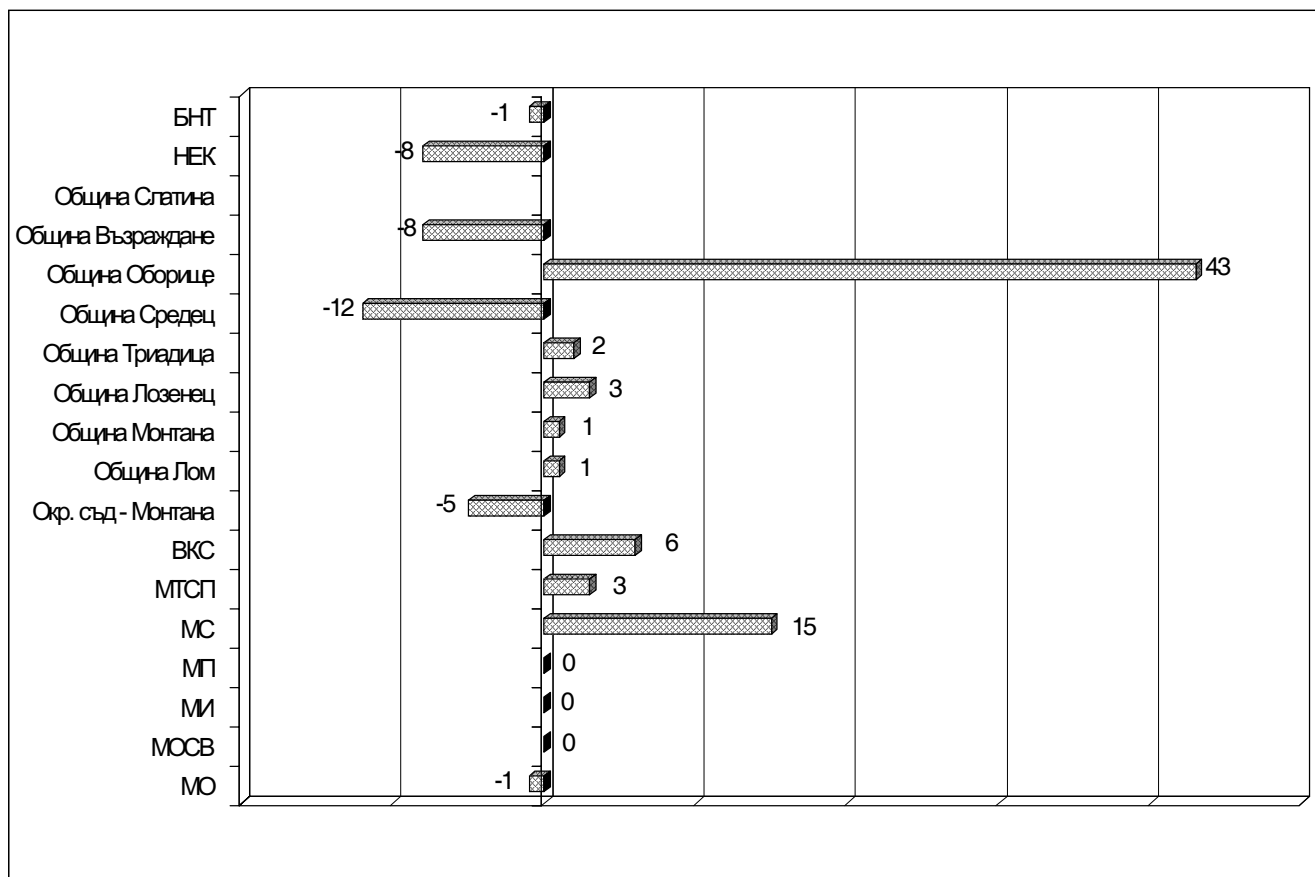
Другият - недобронамерен по отношение на заявителите начин, е да се изисква исканата информация да се плаща по банков път. Таксата за тази платежна операция, лично на автора на този доклад, му струваше 50% над цената за исканата информация и два пъти ходене до банката, тъй като служителката, садистично любезно, не ми беше посочила банковата сметка, по която да внесе парите за търсената информация, а аз наивно смятах, че банковата сметка на Министерството на икономиката е известна в Банка ДСК. Това сигурно е така, но и тази „банка“ от скоро е „банка“, и не всички са минали обучение как да се държат с клиентите.

Третият начин, по който се осъществява плащането, е специално организирано място - нещо като „едно гише“ с каса за външни клиенти. Това е направено в Министерството на околната среда и водите.

Спазване на сроковете и задължителна за публикуване информация

Исканата чрез целевите заявления информация, както вече беше отбелязано, подлежи на публикуване, тя дори „трябва да бъде на разположение за справка на гражданите във всяка администрация“ (чл. 16 ал. 2, изр. 2 на ЗДОИ). За това, за разлика от други пропуснати в закона отговорности, отговаря Министър на държавната администрация. Таблицата по-долу показва по-какъв начин изследваните институции отговаряха на целевото заявление. Отрицателните стойности показват отговор на заявленията, получен

преди законовия срок за отговор. Положителните стойности са дните на забавяне на отговора след този срок.



Третият етап - Интервютата

Както беше вече отбелязано, проучването и през 2004 година завърши със срещи в проучваните институции, в хода на които бяха поставени някои въпроси, възникнали от първите два етапа на мониторинга - заявленията и целевите заявления.

В хода на тези посещения и разговори в институцията бяха изяснени особености на системата на предоставяне на информация, а също така беше получена допълнителна информация за това какъв е вътрешният ред за осигуряване на изпълнението на Закона за достъп до информация.

В повечето от проучваните институции е създаден вътрешен ред за изпълнение на Закона за достъп до информация. Това става обикновено със заповеди на министъра или кмета.⁵⁰

⁵⁰ Министерство на труда и социалната политика - Заповед №104/ 21.06.2002 г.;

Министерството на отбраната - Заповед на министъра № ОХ-91/02.02.2001г.;

Министерство на околната среда и водите - няколко заповеди на министъра.

Заповедта на кмета на община Лом е на разположение на всички посещаващи общината, закачена е на таблото за обяви и съобщения за търгове.

В повечето общински районни администрации в София първото препятствие пред гражданите, които искат да направят устно запитване, е охраната, осигурена от фирма „Егида“ ЕООД. Охранителите от тази фирма в много случаи играят ролята на предоставящи първоначална информация на посещаващите общината или районните администрации. Очевидно, че ако те не са обучавани за този вид дейност, всичко зависи от тяхната лична интелигентност и комуникативни способности.

В нито една от районните администрации в София няма специално обяснение къде трябва да се обърне гражданина, за да получи достъп до информация.

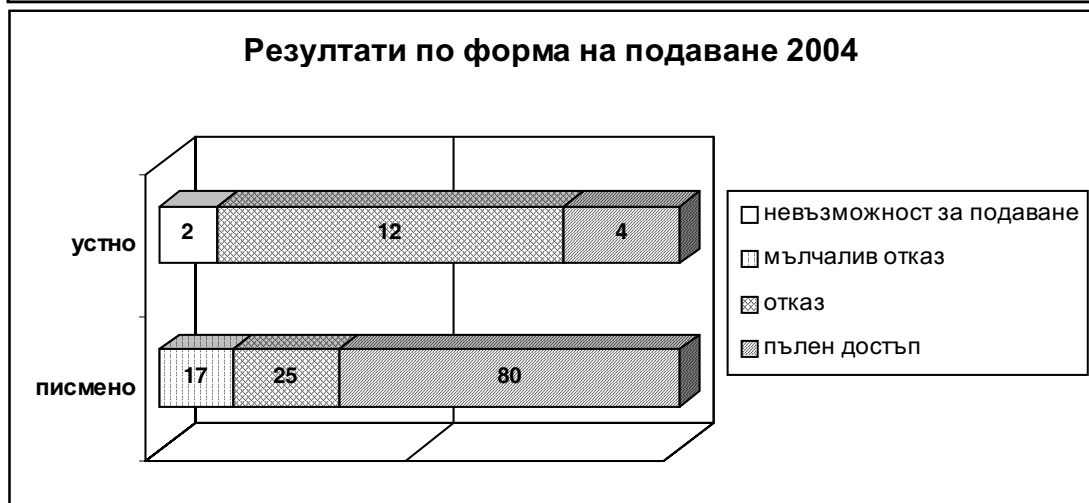
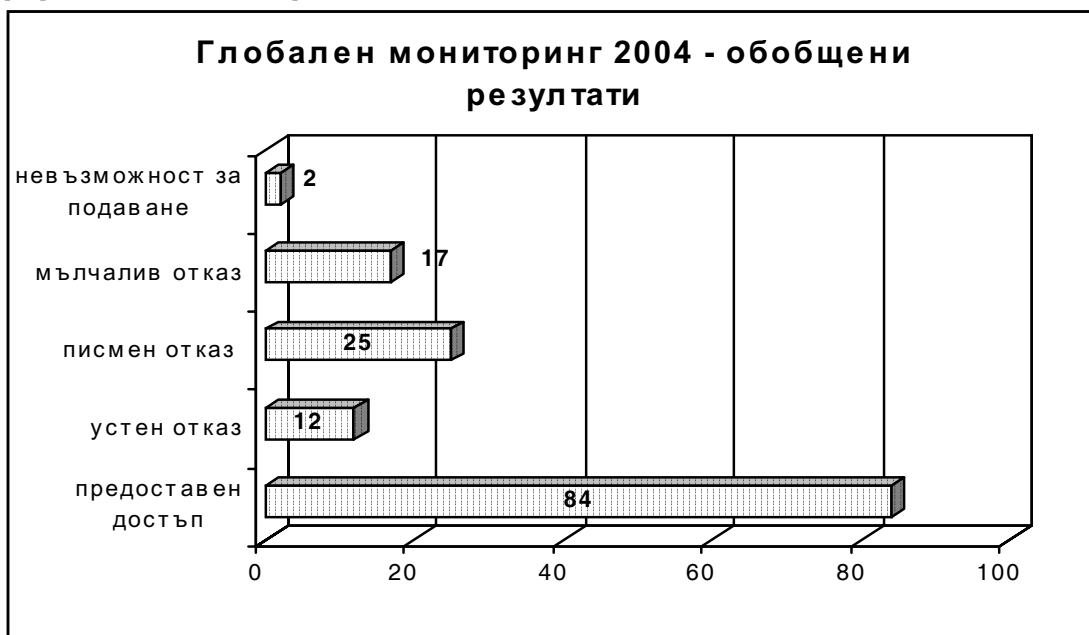
Впечатленията от срещите с служители или ръководители, отговарящи за прилагането на закона, са позитивни, с изключение на Министерство на икономиката, където служителката не желаше да обсъжда нищо, което не е написано вече в заповедта на министъра.

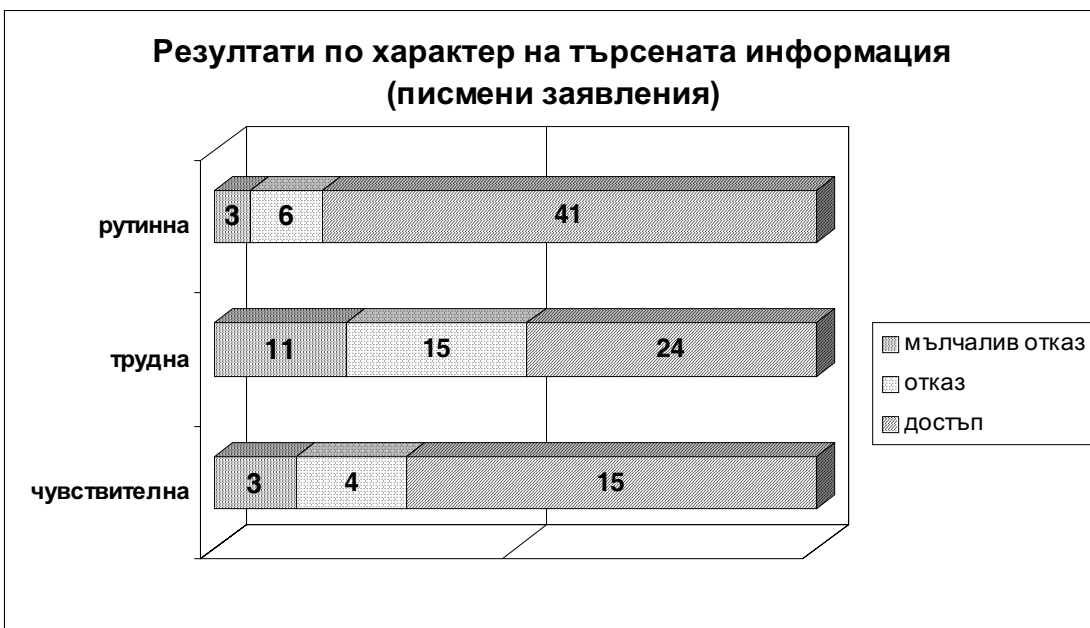
Разговорите със секретарите или юристите в общините бяха с практическа насоченост и представляваха обсъждане на конкретни казуси от тяхната практика. Навсякъде беше заявено желание за обучения и разяснителни материали по ЗДОИ и неговата практика.

От друга страна остава една тревога - „защо ми искат тази информация, за какво им е нужна тя?“. Има различни методи, които служителите използват, за да рационализират и овсекидневят на проблема, и за да се справят с тази тревога - ПДИ или някой друг прави мониторинг, някой от опозиционните политическите сили иска да ни злепоставя, сърдити на общината граждани подават заявления, НПО-та си изпълняват свои проекти. Основен мотив в интервютата беше „Разбира се, всеки има право на обществена информация, но...“

ПРИЛОЖЕНИЕ

Резултати от Глобален мониторинг по изпълнението на законите за свобода на информацията - България 2004 г.







СЛУЧАИ 2004 Г.

Обща характеристика

Оказването на правна помощ в случаи на отказ да се предостави достъп до обществена информация и през изминалата година беше една от основните дейности на екипа на Програма Достъп до Информация (ПДИ). Всички постъпили случаи от граждани, журналисти, неправителствени организации, а често и от служители в администрацията, получаваха своя устен или писмен правен коментар и препоръки.

Общият брой на случаите през 2004 г., в които ПДИ е потърсена за съдействие, е 717. Според начина на постъпване, те се разпределят, както следва: от координаторите на ПДИ в страната - 285; посещения в офиса - 107; постъпили по телефона - 143; случаи, по проекти на ПДИ - 182.

Случаите, постъпили от координаторите и в офиса, са общо 392⁵¹ и са регистрирани в електронна база данни. От гледна точка на правната си квалификация те могат да бъдат разделени на :

- случаи, свързани с правото на достъп до информация - 223;
- случаи, свързани с правото на търсене, получаване и разпространяване на информация - 77;
- случаи, свързани с правото на защита на лични данни - 37;
- случаи, свързани с нарушаване свободата на изразяване - 2.

Оказаната безплатна правна помощ през 2004 г. е под формата на: 236 писмени консултации, 103 консултации в офиса на ПДИ, 143 консултации по телефона, 20 коментара по електронна поща, изготвени са 204 писмени заявления.

В 25 случая на търсещите информация е осигурено процесуално представителство в съда по дела за защита на правото на достъп до информация.

Групи, търсещи информация през 2004 г.

Програма Достъп до Информация наблюдава практиките по прилагане на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от неговото приемане през 2000 г. Най-често това наблюдение се осъществява посредством случаите, които постъпват за правен съвет и консултация. Една част от тези случаи достигат до ПДИ чрез съществуващата вече седем години координаторска мрежа в страната, други постъпват директно от граждани и юридически лица, които се обръщат за съдействие при откази на достъп до информация. През 2004 г. в Интернет страницата на ПДИ беше създаден и дискуссионен форум, в който юридическият екип даваше своите правни коментари на изпратените въпроси.

В ЗДОИ не се прави разграничение по отношение на търсещите информация - съгласно закона ВСЕКИ има право да поиска и да получи достъп до информация. Независимо дали това са физически лица (български граждани, чужденци, лица без гражданство) или юридически лица (сдружения или търговци), за всички тях действа принципът на равнопоставеност и съществуват еднакви условия за достъп до обществена информация.

⁵¹От общо 392 регистрирани случая, 53 нямат правна квалификация, тъй като са с уведомителен характер и не са получили коментар.

Практиката на ПДИ показва, че от това свое право през изминалите години са се ползвали най-често отделни граждани, журналисти и неправителствени организации. Все още редки са случаите, в които представители на бизнеса търсят информация по реда на ЗДОИ. Тази картина на интереса на търсещите информация се запазва и през изминалата 2004 г.

1. Търсене на информация от граждани

През 2004 г. 65 граждани са се обърнали към ПДИ за правна помощ, която правният екип е предоставил под формата на устна консултация, изготвяне на писмено заявление, молби и жалби до съда.

Сред тях процентно най-много са гражданите, които търсят информация по реда на ЗДОИ, необходима им за практическото разрешаване на конкретни лични казуси и съдебни спорове. Често искането за достъп до информация е породено от недостатъчната прозрачност при провеждането на различни търгове, конкурси или обществени поръчки от държавни органи или местната администрация. С подаваните през годината заявления за достъп до информация преобладаващо е търсена информация за сключени обществени поръчки, концесионни договори, приватизационни документи и др.

През есента на 2004 г. при нас постъпи случай от гражданка, живееща в близост до заведение в столичен квартал, което дълго време създавало неприятности на съседите наоколо с шумните си клиенти, среднощни скандали, купища неизхвърлен боклук и т.н. С желание да разбере доколко е законна дейността на проблемното заведение, клиентката подаде заявление за достъп до информация до кмета на района, в който живее, с искане да получи копия от търговските разрешителни за производство и продажба на храни и разрешителното за строеж на търговски обект. Информацията беше частично предоставена. По отношение на останалата част (разрешителните за производство и търговия с храни, които съгласно Закона за храните се вписват в публични регистри), клиентката беше препратена за справка към Интернет страницата на Министерство на здравеопазването, което поддържа Националните регистри на обектите за производство и търговия на храни.

В останалите случаи упорито търсещи информация през 2004 г. отново са граждани, които се интересуват от най-актуалните и дискутирани събития от обществения живот - за достъп до договори, страна по които е държавата; за дейността на отделни политици. Много от тях вече са търсили помощта на ПДИ през годините след приемането на ЗДОИ и продължават да се обръщат към нас за консултиране на нови случаи.

Телевизионен репортаж за посещение на министър-председателя в дом за деца в родопско село провокира интереса на гражданин към въпросната визита. В началото на месец ноември той подава заявление за достъп до информация до министър-председателя, с което е поискана информация за средствата, с които е закупен подареният при посещението телевизор, както и информация за командировъчните заповеди, броя на придружаващите лица и финансовите отчети за пътуването. С отговор на директора на Правителствената информационна служба информацията е предоставена.

По-различно е развитието на друг случай, в който същият гражданин потърси аналогична информация от президента на РБ. С подаденото заявление е поискана информация за всички мероприятия, инициативи и участия на президента с неофициален характер, проведени през 2004г.; пълен списък на връчените подаръци при тези участия, както и информация за направените разходи по повод проведените пътувания. С получения от администрацията на президента отговор, гражданинът е препратен за справка по зададените въпроси към Интернет страницата на Президентството, с твърдението, че там се съдържа търсената информация (за сведение - в посочената Интернет страница се публикуват само официалните президентски срещи и посещения). След втори опит да се получи информация по поставените въпроси за дейността на Президента с подаване на ново заявление, следва мълчалив отказ, който гражданинът обжалва в съда.

Случаите, с които граждани са се обръщали за консултация през годината, показват по-добро познаване на ЗДОИ и процедурите на търсене на информация. Това се забелязва в следните моменти:

- Обикновено предпочитаната форма на искане на достъп до информация от граждани е писменото заявление. Докато в предходните години основен проблем за заявителите беше формулирането на заявлението, през 2004 г. прави впечатление, че все по-често търсещите информация сами изготвят своите заявления и едва след това се обръщат към нас за проверка или допълнение.
- Не са малко случаите, в които клиенти търсят помощта на правния екип с вече развил се случай, т.е. подадено е заявление за информация до определена институция, получен е отказ и едва на този етап се търси помощ за изготвяне на жалба или за процесуално представителство.

2. Търсене на информация от журналисти

Законът за достъп до обществена информация намира практическо приложение и в работата на медиите, тъй като регламентира достъпа до информация, свързана с властта, дейността на институциите и по-важните събития от обществения живот. Поради това, и през 2004 година, журналистите са сред най-активно търсещите информация.

Обикновено работещите в медиите предпочитат бърз отговор на зададените си въпроси, което обяснява относително редките случаи на подаване на писмено заявление от журналисти (в сравнение с гражданите или неправителствените организации). Често е напълно неоправдано да се пишат заявления, да се завеждат в регистрите и да се чака отговор в продължение на 2 седмици на не особено сложни въпроси - като например каква е заплатата на премиера и на министрите; колко дела се водят срещу дадена институция, броят на настанените в домове деца; кога ще започне изплащането на помощи за отоплителния сезон и др.

Писмената форма на искане на информация се използва предимно за получаване на справки, съдържащи повече данни, които трябва да се сверяват и обработват; за случаите, когато правенето на журналистически материал не е обвързано с кратки срокове (например за журналистически разследвания, писане на биографични книги или обзорни материали относно дейността на даден държавен орган); при неефективно

работещи пресцентрове, когато е невъзможно получаване на информация по друг начин и т.н.

Въведеното в ЗДОИ изрично задължение за администрацията да разпространява определена информация по своя инициатива⁵², значително би улеснило информирането на журналистите, ако стриктно се изпълняваше на практика. От получените през годината случаи става ясно, че, вместо да публикуват такава информация на своите Интернет страници или да я разпратят до медиите под формата на прес-съобщения, отделни институции отказват да я предоставят дори при журналистическо запитване.

Такъв е случаят, в който кореспондент на централен ежедневник в Кърджали се обръща към директора на Службата за социално подпомагане в града с искане да получи информация относно стартирана от Министерство на труда и социалната политика програма. Непосредствената цел на тази програма е да бъдат облекчени в социално отношение хората, полагащи грижи за свои близки с трайни увреждания, както и да се осигури качествена грижа за тези болни в семейна среда. За да може да се осъществи подобна програма, очевидно е необходима по-голяма информираност на общест-веността за нейното съдържание, за възможностите на гражданите да се включат в нея и условията, на които трябва да отговорят. На друго мнение вероятно е бил директорът на местната служба, тъй като категорично отказал да съобщи каквото и да било за приложението на програмата в града. Същевременно на страницата на Агенцията за социално подпомагане беше публикувана подробна информация по същата тема, включително и за изпълнението ѝ от други общини. В крайна сметка благодарение на медийния шум, който предизвика описаният случай в града, получаването на информация от въпросната служба е значително улеснено.

Този случай е един от многото⁵³, получени през годината от координаторската мрежа в страната, благодарение на които научаваме за актуалните проблеми на журналисти в различни градове при търсене на информация. Прави впечатление, че все още на места администрацията в страната не е достатъчно подготвена да изпълнява задължението си за предоставяне на информация, което често превръща нейното търсене по официален ред в трудно изпълнима задача. От изпращаните случаи научаваме, че четири години след приемането на ЗДОИ не са изключение отказите да се отговаря на журналистически питания с мотиви като „с журналисти не разговаряме“, „нищо няма да ви кажем, защото само плашите хората и изопачавате истината“, „подайте писмено заявление и тогава ще ви отговорим“.

Към ПДИ често се обръщат за консултация и журналисти, които искат да получат информация по теми, предизвикали широк обществен интерес и разгорещени публични дебати като случаят с ведомствените жилища на министрите, закупени на преференциални цени, или казусът за това какво точно е гражданството на премиера. През 2004 г. повод за засилен журналистически интерес стана разкритието за участието на български лица или търговски дружества в търговията с петрол с Ирак по време на режима на Садам Хюсеин (т.нар. „Петролгейт“). Във връзка с този случай журналист от в. „Монитор“ поиска със заявление за достъп до информация от Пресцентъра на президента копие от

⁵² Когато тази информация може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или тяхното имущество; когато представлява или би представлявала обществен интерес; опровергава недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси (чл. 14 ал. 2 от ЗДОИ).

⁵³ Общо 285 случая.

доклада, изготвен от спецслужбите по президентско разпореждане. Документът бе изготвен в началото на годината от НРС и НСС и би трябвало да съдържа отговор на въпроса съществуват ли действително нерегламентирани български връзки с режима на сваления иракски диктатор. От получения отговор стана ясно, че докладът е секретен и достъп до него не може да се предостави. С помощта на ПДИ отказът беше обжалван в съда. Заради покриването на информацията, случаят бе широко коментиран в обществото, а Парламентът създаде временна комисия, която да извърши проверка на данните.

3. Търсене на информация от неправителствени организации (НПО)

Неправителствените организации заемат съществено място сред основните групи на търсещите информация⁵⁴.

Разнообразни по характер са случаите, по повод на които те използват процедурата на ЗДОИ, за да получат достъп до информация от задължените институции - понякога информацията е необходима за извършване на изследователска работа, в други случаи е свързана с извършвано наблюдение върху дейността на държавни органи в определена област - подготвяне на анализи, препоръки или изпълнение на конкретни проекти.

Не са рядкост случаите, в които неправителствените организации имат за цел да осъществяват постоянно наблюдение и граждански контрол на работата на държавните институции или местната администрация в конкретна сфера от обществения живот. Практическото реализиране на тази цел понякога се оказва трудно постижимо, отнема много време и усилия на заявителите.

Такъв е случаят на неправителствена организация от Стара Загора, която се занимава с контрол и наблюдение на безопасността на пътищата в града. С идеята да бъдат анализирани причините за допуснатите пътно-транспортни произшествия и въз основа на този анализ да се формулират конкретни препоръки към общината за отстраняване на предпоставките за нови произшествия, в началото на месец ноември председателят на сдружението подава две заявления за достъп до информация. Едното заявление е адресирано до Община Стара Загора, а другото до местната РДВР, сектор КАТ „Пътна полиция“. С тях е поискана идентична информация относно месечната статистика за броя на ПТП в града, взетите от общината мерки за ограничаване на тези произшествия и направените разходи от общинския бюджет в тази посока. Последвала двумесечна кореспонденция с въпросните институции, съдържаща уточняване на искането за информация, подаване на ново заявление, молби за напомняне, че информацията е дължима и т.н. Междувременно в един от отговорите на Общината председателят на сдружението „научава“, че неправителствената организация би могла да съдейства на общинската администрация и на КАТ-ПП „с конкретни предложения и препоръки, с финансова помощ, но тя няма законно право да изисква подробна информация и да упражнява надзор над упоменатите институции“. В края на историята, информацията беше окончателно отказана от Общината, а сдружението обжалва отказа в съда.

⁵⁴ Представители на НПО са потърсили правна помощ в 21 случая през 2004 г.

Често в ПДИ постъпват случаи от екологични организации, които търсят информация за управленски решения, засягащи околната среда; протоколи от обществени обсъждания; данни от проведени замервания на състоянието на въздуха и водата; информация, свързана с реализацията на проекти, непосредствено свързани с околната среда.

Интересен е случаят, в който екологично сдружение се опита да получи от община Варна информация под формата на справка за актуалните екологични проблеми на града. Целта на сдружение „Движение за зелена България“ е да включи получената информация в изготвяна от него Зелена книга, където да бъдат събрани най-новите данни за екологичните проблеми в цялата страна по региони. В отговор на искането на сдружението е изготвен първоначален вариант на поисканата справка, който отразява действителното положение на проблемите на околната среда във Варна. След намесата на зам. кмета, справката е редактирана и в новата версия някои проблеми са значително смекчени, а информацията за други напълно липсва (например премахнати са точките, касаещи всички морски проблеми). Така на практика, без да е отказана директно информация, искането на сдружението не е удовлетворено. Случаят беше разгласен от медиите в града, благодарение на съвестен общински служител, който все пак „изнесе“ информацията от първоначалния вариант.

Основания за отказ за предоставяне на информация през 2004 г.

При отказите за предоставяне на информация се запазват характерните за предходните години най-често посочвани основания. Те са⁵⁵:

- немотивиран отказ - 38;
- по преценка/ заповед на ръководителя - 17;
- нямаме право - 9;
- препращане към централата - 9;
- служебна тайна - 7;
- лични данни - 7;
- мъчалив отказ - 7;
- засягане интересите на трето лице - 6.

От посочените данни прави впечатление, че за трета поредна година **немотивираните откази** и отказите по **преценка на ръководителя** са най-често срещани. Що се отнася до **мъчаливите откази**, може да се твърди, че техният брой е намалял в сравнение с предходните години. Това вероятно се дължи на трайната съдебна практика по въпроса за обжалваемостта на тези откази⁵⁶. Възможността за обжалване на мъчаливите откази на администрацията постепенно се превръща в ефективно средство срещу произволното и неконтролируемо мъчание на задължените субекти. Основанията за отказ „**нямаме право**“ и „**препращане към централата**“ са характерни за териториалните звена на централните органи на изпълнителната власт. Тъй като те не са изрично посочени в ЗДОИ

⁵⁵ Регистрираните в базата данни откази са общо 140. Преобладаваща част от тях са получени в резултат на устно запитване от журналисти.

⁵⁶ Според установената практика гражданите имат право на жалба и в случаите на непроизнасяне в срок.

като задължени да предоставят информация субекти, това води доста често до невъзможност да се получи информацията директно от териториалното подразделение, въпреки че то именно я създава и разполага с нея.

Най-често срещаните проблеми през годината:

От постъпилите в ПДИ случаи можем да отбележим следните характерни проблеми, възникнали при упражняване на правото на достъп до информация:

1. Активно предоставяне на информация

Все още активното предоставяне на информация от страна на задължените по закона субекти е далеч под необходимото ниво. Засега, под изпълнение на задължения по чл.14 и чл.15 на ЗДОИ се разбира единствено публикуване на информация относно структурата на съответната администрация и в някои случаи издаването на информационни бюлетини.

2. Достъп до информация от търговски дружества - монополисти

Съществува нормативна празнота по отношение на предоставянето на обществена информация от страна на търговските дружества - монополисти, особено на предоставящите обществени услуги като водоснабдителна, топлоснабдителна, електроснабдителна и пощенска. Дори клиентите на въпросните дружества трудно се добират до елементарна информация, свързана с дейността на тези дружества и качеството на техните услуги.

Показателен пример в тази посока е дългото и безуспешно разследване на неправителствената организация „Обществен барометър“ от гр. Сливен, свързано с издирване на информация за дейността на дружеството, осъществяващо водоснабдителната дейност в гр. Сливен. Организацията се опитва да получи информация от „Вик“ ООД гр. Сливен, относно начина на формиране на цената на питейната вода в града. Оказва се, че на практика няма законова процедура, която да задължи дружеството да предостави тази информация, която е от очевиден обществен интерес.

3. Достъп до информация от търговски дружества с държавно или общинско участие

Подобен е проблемът и с получаването на достъп до информация, свързана с дейността на търговски дружества, чиито принципал е държавата или общината. Следвайки логиката на ЗДОИ, гражданите би следвало да търсят и получават информация за тези дружества от държавните или общински органи, които упражняват правата на принципал в съответното дружество. В по-големия брой случаи дейността на подобни фирми представлява интерес за журналистите. По принцип репортерите опитват да получат информация от самото дружество, но оттам почти винаги се отговаря, че фирмите не са задължени да предоставят информация по ЗДОИ и това е самата истина. Когато информацията се поиска от държавния орган, принципал на дружеството, обичайният отговор е, че такава информация не се събира или не се съхранява.

Като класически пример в тази посока можем да посочим „приключението“ на журналистката Милена Димитрова, която по реда на ЗДОИ опитва да получи информация от Националната електрическа компания (НЕК). С подадено заявление, репортерката иска да получи копие от „цялата налична документация по тръжната процедура, проведена от НЕК през 1998 г. за доставка и монтаж на парна турбина за втори блок на ТЕЦ „Марица-Изток 2“. В продължение на няколко месеца журналистката е препращана от НЕК към ръководството на ТЕЦ „Марица-Изток 2“ и обратно, като лайтмотивът „търговските дружества не са задължени да предоставят информация по ЗДОИ“ присъства във всички отговори и на двете дружества.

Накрая журналистката отправя питането си до министъра на енергетиката и енергийните ресурси, който упражнява правата на едноличен собственик в дружеството. Оказва се, че министерството не притежава никаква подобна информация, но министърът обещава да опита да изиска документите от двете предприятия и да ги предостави на журналистката.

4. Достъп до информация до подготвителни документи

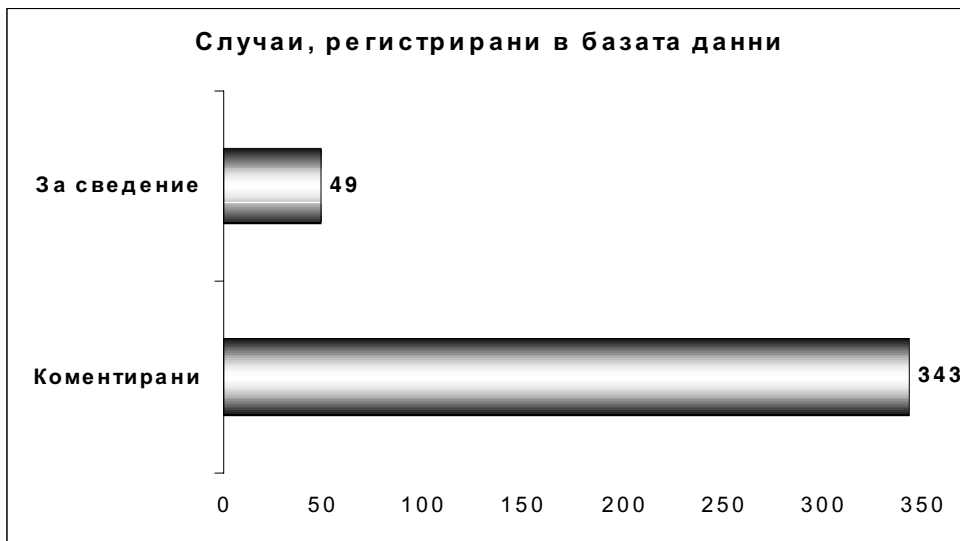
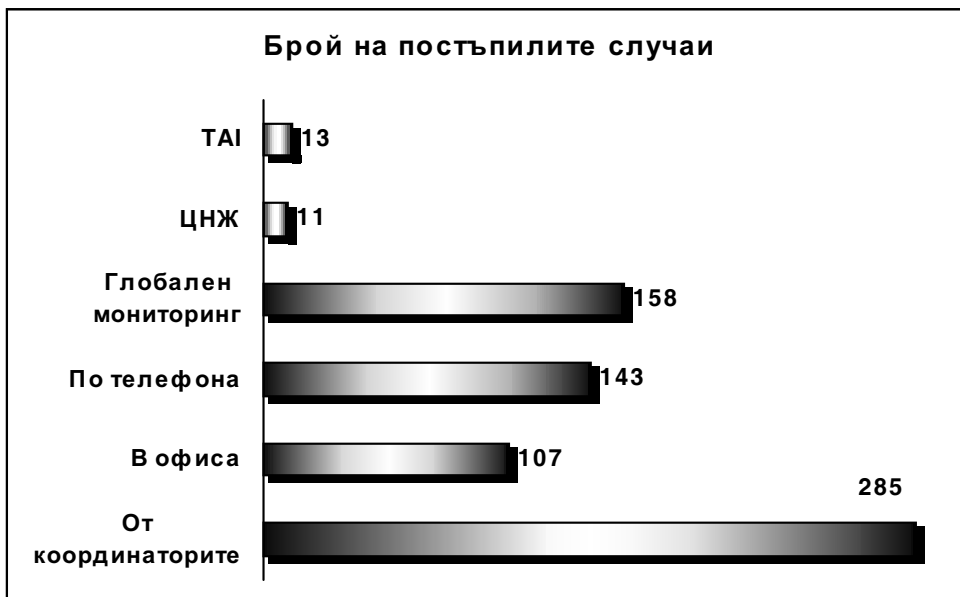
Като често срещан проблем през годината, свързан с търсенето на информация, можем да посочим често срещаните откази да се предоставя достъп до т.нар. подготвителни документи. Обикновено това са изготвени доклади, становища на експерти, протоколи от заседания на колективни органи и т.н., които предхождат издаването на окончателен административен акт.

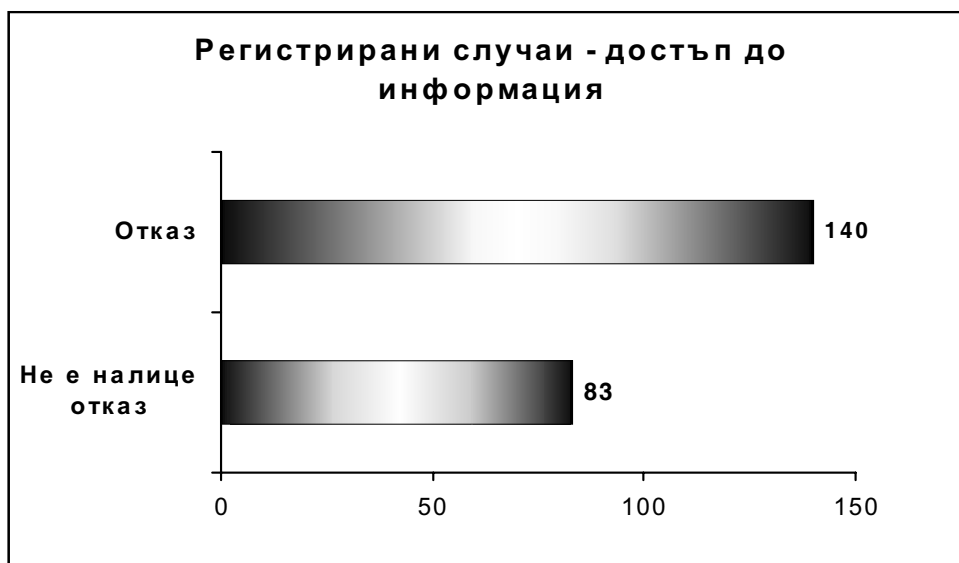
Пример за отказ да се предостави подобна информация е случаят, в който неправителствената организация „Граждани за зелена София“ търси информация, свързана с подготовката на нов общ устройствен план на гр. София. Във връзка с това НПО-то подава заявление за достъп до информация до министъра на регионалното развитие и благоустройството, с което иска да получи копия от всички документи - проект, оценки, становища на експерти и т.н., изготвени и обсъждани в процеса на подготовка на въпросния устройствен план. Исканата информация е отказана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ като информация, нямаща самостоятелно значение.

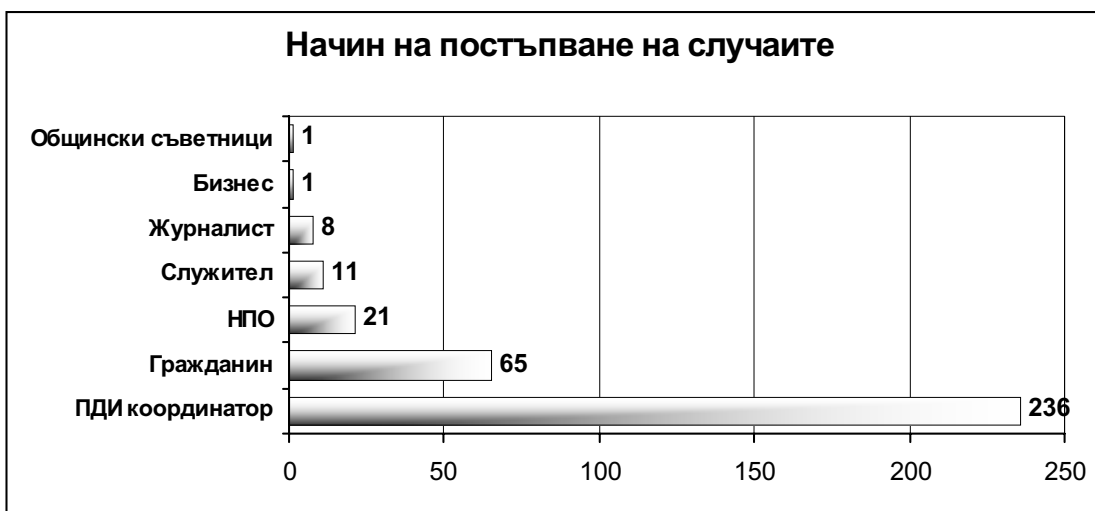
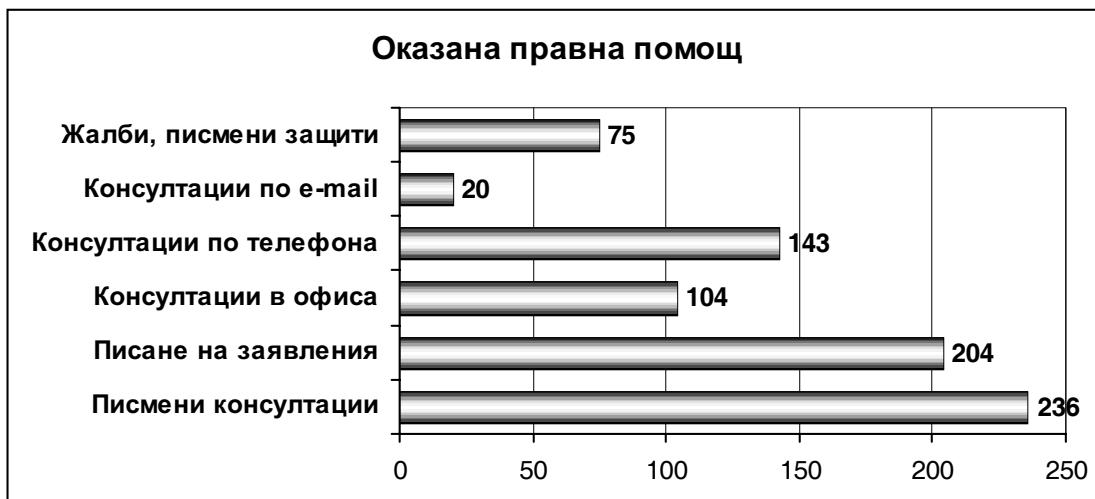
Очевидно защо, интересът към подобни документи е голям. Търсещите информация се интересуват не само от крайното решение на определен административен орган, но и как е взето това решение, какви мотиви са изложени, какви са били различните становища и предлагани алтернативи. На практика това е единственият начин да се упражни ефективен граждански контрол върху дейността на администрацията.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация 2004 г.







СЪДЕБНИ ДЕЛА

И през 2004 г. правният екип на ПДИ оказваше безплатна правна помощ на граждани и НПО и защитаваше техните интереси в съда в случаи на отказ да се предостави достъп до информация.

Правна помощ беше предоставена по общо 35 дела, изразяваща се в процесуално представителство и изготвяне на жалби, становища и др. Отделно наблюдаваните дела са 15. От особено важно значение са подпомогнатите дела пред Върховния административен съд (ВАС) - 25 на брой, влезлите в сила решения по които представляват авторитетно тълкуване на закона. В 20 от тях през годината е постановено окончателно решение, като три решения са на петчленни състави (в две от тях отказът се отменя, а в третото жалбата е оставена без уважение). В 15 от посочените 20 дела обжалваният отказ да се предостави достъп до информация е отменен или обявен за нищожен, а в 5 жалбата е отхвърлена. От 5-те висящи дела по 3 е постановено решение, в което е отменен отказът за предоставяне на информация; по едно жалбата е отхвърлена и едно дело е препратено на Софийски градски съд (СГС). По едно от висящите дела информацията вече е предоставена (ПДИ с/у МС за Правилника за опазване на държавната тайна в НРБ от 1980 г.). От 10-те дела, разглеждани през 2004 г. от Софийски градски съд и окръжните съдилища, в сила е влязло решението по едно - за обявяване на нищожност на отказ на Министерството на външните работи.

Юристите на ПДИ изготвиха 11 жалби срещу откази на информация, 6 от които са адресирани до ВАС и 5 - до СГС. За 10 от делата има данни, че са образувани в съответните съдилища, а една от жалбите се задържа от ответника - Главният прокурор.⁵⁷

Важен стимул за гражданите да търсят защита на правата си по ЗДОИ беше успешното приключване на заведените през 2003 г. в страната общо четири дела⁵⁸. В три от тях положителните за жалбоподателя решения на окръжните съдилища бяха оставени в сила от ВАС.

Констатира се засилен обществен интерес към воденето на дела по ЗДОИ - в съда се оспорват откази на информация по теми от обществения дебат. Примери за това са следните дела: на електронното издание „Всеки ден“ срещу отказа на Външно министерство да разкрие кореспонденция от 1970 г. между България и Испания за статута на настоящия премиер; на журналисти от четири медии срещу отказ на Висшия съдебен съвет да осигури дължимия по закон достъп до публичните му заседания; на журналист от в. „Дневник“ срещу отказ на министъра на вътрешните работи да предостави достъп до архивите на министерството за целите на журналистическото му разследване за обстоятелствата около убийството на българския писател Георги Марков в Лондон; на журналист от в. „Монитор“ срещу отказ на президента да предостави доклад на службите за сигурност относно сделките между български фирми и Ирак; на журналист от в. „24 часа“ срещу отказ на правителството да предостави информация за разходите за командировки на министрите и финансирането на почивните бази и резиденции на МС.

Увеличава се броят на журналисти, национални и местни медии, които търсят защита на накърненото си право на информация в съда - по техни жалби са заведени 10 дела от

⁵⁷ По 2 от жалбите образувани производства са прекратени.

⁵⁸ Бургас, Велико Търново и 2 във Видин.

разглежданите през 2004 г. Тези дела по правило получават голям обществен отзвук, поради което имат важно значение и за насочената към гражданите кампания на ПДИ за упражняване на правата по ЗДОИ.

Практиката на ВАС, която е от особено значение, се публикува в сп. „Административно правосъдие“. Досега по тълкуването на ЗДОИ са публикувани две такива решения - и двете по дела, поети от ПДИ. Едното е от 2003 г., а другото - от 2004 г.

През 2004 г. беше издадена втората книга на ПДИ, посветена на съдебните дела по ЗДОИ, съдържаща кратък анализ на съдебната практика от 2003 г. и публикация на документи по 10 дела.

През миналата година отново се получиха тълкувания от Върховния административен съд на важни от гледна точка на правото на информация негови ограничения и други дискуссионни моменти. Всички те ще бъдат разгледани подробно в трета книга на ПДИ, посветена на съдебните дела по ЗДОИ, чието издаване предстои. За целите на настоящото изложение ще отбележим съвсем накратко по-важните от тях:

- ❑ ВАС подложи на ограничително тълкуване понятието „търговска тайна“, като прие, че не може да се отказва достъп до договор за обществена поръчка с възложител общината под предлог, че се защитават интересите на трето лице. По-нататък съдът изложи становище, че дори когато е налице търговска тайна (какъвто не е случаят), информацията отново следва да се предостави, след заличаване на съответната клауза за поверителност.
- ❑ Върховните съдии дадоха указания и за прилагането на ограничението, свързано с държавната тайна, като посочиха, че простото позоваване на текст от ЗДОИ или простото твърдение, че даден документ е класифициран, не съответства на законовите изисквания за мотивиран отказ. Според съда в такива случаи административният орган е длъжен да посочи прецизно категорията от списъка към чл. 25 от ЗЗКИ, както и да изложи фактически мотиви. В няколко дела ВАС и СГС разгледаха при поискване от страната или по своя инициатива съответния секретен (класифициран) документ, за да се убедят, че е маркиран с гриф за сигурност, поставен от компетентния по ЗЗКИ служител. Петчленен състав на ВАС дори зае становище, че класифицираният документ трябва да се разглежда от съда в закрито заседание, но с участието на страните.
- ❑ ВАС прие стеснително тълкуване и относно ограничението, свързано с т.н. „подготвителни документи“ - чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В свое решение от есента съдът постанови, че исканите подготвителни документи по процедура за обществена поръчка не попадат в обхвата на ограничението и задължи административния орган да предостави информацията.
- ❑ През годината имаше развитие и по някои други важни правни въпроси. До 2004 г. ВАС връщаше преписката на административния орган за ново произнасяне, без да го задължи да предостави исканата обществена информация. През миналата година бяха постановени няколко решения в които ВАС задължи ответника да предостави безусловно информацията. По отношение на т.нар. мълчаливи откази (непроизнасяне в срок) ВАС още по-твърдо застъпи становището, че са недопустими (правно нетърпими). Това е важно, за да се предотврати недобросъвестно поведение на някои институции, които предпочитат да не отговарят на заявления за достъп и да изложат позиция по въпроса едва в съдебното заседание.

ПРИЛОЖЕНИЕ

СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. Васил Чобанов срещу Висшия съдебен съвет

I инстанция (единствена) - а.д. № 7897/2004 г. ВАС IV-то отд.

Искане:

След приемането на новата ал. 3 на чл. 27 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), според която заседанията на Висшия съдебен съвет (ВСС) са публични, през м. май 2004 г. журналистите Васил Чобанов (радио „Нова Европа“), Богданка Лазарова („Дарик Радио“), Елена Енчева (в. „Сега“) и Петя Илиева (в. „Дневник“) отправят искане до ВСС да им бъде осигурен пълен достъп до следващите 10 заседания на съвета. С искането се предлага този достъп да се осигури чрез включване на камера и микрофон поради ограничения капацитет на заседателната зала.

Отказ:

На следващото си заседание ВСС не се произнася по искането на четиримата журналисти.

Жалба:

Липсата на произнасяне по отправеното искане журналистите възприемат като мълчалив отказ, който обжалват пред Върховния административен съд (ВАС).

Развитие пред I инстанция (единствена):

Делото е разгледано в едно съдебно заседание, на което ВСС не изпраща представител, и е обявено за решаване.

Решение:

С Решение № 9595 от 19.11.2004 г. Върховният административен съд ОТМЕНЯ мълчаливия отказ на ВСС и ВРЪЩА делото като преписка на същия за прилагане на задължителните указания по прилагането на закона. Съдебният състав приема, че жалбата на журналистите е допустима и основателна, а мълчаливият отказ на ВСС е незаконосъобразен. В мотивите на решението е отбелязано, че общоприетото съдържание на понятието „публичност“ е „достъпно за обществото“. Следователно задължение на ВСС е да направи заседанията си достъпни за обществото, в това число и за средствата за масова информация, които изпълняват важната функция да информират по въпроси от обществен интерес. Изборът на конкретните информационни технологии, по които практически ще се осигури обществен достъп, е правомощие на административния орган.

Решението е окончателно.

На първото заседание на ВСС, проведено след постановяване на съдебното решение, всички присъстващи репортери са поканени в заседателната зала.

2. Електронно издание „Всеки ден“ срещу Министерство на външните работи

I инстанция - а.д. № 3487/2003 г. СГС АО III - г състав

Заявление:

Във връзка с публикациите в пресата от м. май 2003 г. относно гражданството на министър-председателя на РБ г-н Симеон Сакскобургготски, българското електронно издание „Всеки ден“ подава заявление за достъп до информация, адресирано до директора на Дирекция „Международно право“ при Министерство на външните работи (МВНР). В него заявителят (директор на изданието) посочва, че с оглед изясняване на възникналата в публичното пространство полемика по въпроса, желае да получи достъп до документа или документите, съдържащи данни за статута на премиера по време на дългогодишното му пребиваване в Испания. Според публикациите в пресата този документ или документите, до които се иска достъп, представляват ноти или анекси под формата на ноти, съставени и разменени между Испания и България през 1970 г.

В заявлението е посочено, че ако исканите документи попадат под защита на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), заявителят желае да получи информация за правното основание за обявяването за класифицирана информация и грифа за сигурност, който съдържа нивото на класифициране, датата на класифициране и датата на изтичане на срока за класификация.

Отказ:

В редакцията на електронното издание е получен отказ на подаденото заявление, подписан от директора на дирекция „Международно право“. В него са посочени 2 основания за отказ:

- *През 1970 г., в процеса на създаване на консулски и търговски представителства между България и Испания, между посланиците на двете страни е била разменена дипломатическа кореспонденция под формата на ноти. Те касаят обществената идентичност, публичните и представителните функции на настоящия премиер. Други въпроси, се казва в отказа, свързани с неговия личен статут, каквото е гражданството, не са третираны. Поради тази причина директорът на дирекцията към МВНР счита, че със заявлението е отправено искане за достъп до лични данни и ЗДОИ е неприложим;*
- *На второ място, елемент от горецитираната договореност представлявало задължението за поверителен характер на кореспонденцията между двете страни.*

Жалба:

С помощта на ПДИ отказът е обжалван пред Софийския градски съд (СГС).

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото юрисконсултът на МВНР не представя доказателство, че министър Паси е упълномощил подписалия отказа да дава отговори по ЗДОИ.

Решение:

С Решението си от 30.03.2004 г. съдът ОБЯВЯВА отказа на директора за нищожен. Липсата на упълномощаване не е основание да се приеме, че не може да се води дело, постановява съдът. Напротив, това действие без овластяване представлява изключително сериозно закононарушение. СГС ВРЪЩА преписката на министъра на външните работи за произнасяне по заявлението за достъп.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

През м. август от МВНР известяват „Всеки ден“, че дипломатическата кореспонденция е разсекретена (без да се е твърдяло, че е била секретна!), след като испанската страна дала съгласието си за отпадането на поверителния ѝ характер и предоставят на електронното издание двете поискани ноти.

3. Дияна Бончева срещу Председателя на Сметната палата

I инстанция - а.д. № 385/203 г. СГС АО III - б състав

II инстанция - а.д. № 10889/2003 г. ВАС V-то отд.

Заявление:

Дияна Бончева, в качеството си на главен редактор на в. „Тунджа“ - гр. Ямбол, подава заявление за достъп до обществена информация до председателя на Сметната палата (СП). Със същото иска да ѝ бъде предоставен достъп до наличната информация относно декларациите за имотно състояние, съхранявани в публичния регистър на Сметната палата, на апелативен прокурор от Бургас в качеството му на член на Висшия съдебен съвет, както и информация за извършвани проверки за действителността на подадените от последния декларации и наложени санкции за неспазване на срока за подаване на тези декларации.

Отказ:

Заявителката получава уведомление от председателя на СП да конкретизира искането си съобразно чл. 3 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД) (в цитираната разпоредба от ЗПИЛЗВДД са изброени имуществото и доходите, които подлежат на деклариране по реда на този закон). Дияна Бончева изпраща писмо, с което уточнява предмета на исканата информация. Въпреки това, в предвидения в чл. 6, ал. 2 от ЗПИЛЗВДД - едномесечен срок, не получава отговор.

Жалба:

Мълчаливият отказ на председателя на СП е обжалван пред Софийски градски съд (СГС).

Развитие пред I инстанция:

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

Решение:

С Решение от 15.07.2003 г. СГС ОТХВЪРЛЯ жалбата, с мотива, че тълкуването на чл. 6 от ЗПИЛЗВДД води до извода, че председателя на СП бил длъжен да предоставя само информация за това дали задължените лица са подали или не декларация по закона, но

не и съдържанието на тези данни. Според съдебния състав данните, които се декларират в публичния регистър, представляват лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни.

Касационна жалба:

Отново с помощта на ПДИ решението на СГС е обжалвано пред Върховния административен съд (ВАС) с аргумента, че по силата на чл. 1 от ЗПИЛЗВДД условието за публичност се осигурява посредством създаването на публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни длъжности. Да се приеме, че достъпът до информацията от публичния регистър е ограничен само до обстоятелството кой е подал декларация и кой - не, означава да се обезсмисли ЗПИЛЗВДД и да не бъде постигната основната му цел - създаване на по-голяма прозрачност по отношение на лицата, заемащи висши държавни длъжности.

Развитие пред II инстанция:

В съдебното заседание адвокатът на г-жа Бончева изтъква, че по силата на чл. 6, ал. 1 от ЗПИЛЗВДД достъп до данните от публичния регистър имат и средствата за масово осведомяване чрез техните ръководство, какъвто в настоящия случай безспорно се оказва жалбоподателката в качеството и на главен редактор на регионалния в. „Тунджа“. Ноторно известен факт е, че в централните ежедневници неколккратно са били вече помествани имотни декларации на висши държавни служители.

Решение:

С Решение № 3508 от 20.04.2004 г. ВАС, Пето отделение ОТМЕНЯ решението на СГС и вместо него - ОТМЕНЯ мълчаливия отказ на председателя на СП като недопустим (правно нетърпим) и ИЗПРАЩА делото като преписка на същия, който да реши въпроса по същество при съобразяване с дадените му от съда с това решение указания по тълкуването и прилагането на закона. В мотивите си съдът отбелязва, че идеята, изразена от законодателя в целия Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, която личи дори от самото наименование на закона, е имуществото на тези лица да е винаги известно. Касае се за антикорупционна мярка, която не може да се дерогира чрез позоваване на ЗЗЛД. Магистратите посочват още, че освен подадените декларации от апелативния прокурор, в заявлението са направени и още две искания - за извършените проверки и наложените санкции на същия, които също следва да бъдат разгледани.

Решението е окончателно.

4. Кирил Караиванов срещу Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“

I инстанция - а.д. № 4408/2004 г. ВАС V-то отд.

Заявление:

Вследствие на дългогодишното си разследване на закононарушения, свързани с дейността на държавната фирма „Брилянт“ ЕООД, с. Крушето и Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА „ДРВЗ“), г-н Караиванов събира значително количество

информация и стига до необходимостта да получи още 3 документа, особено важни за случая.

На 22.07.2003 г. подава заявление до ДА „ДРВЗ“, с което иска да му бъде предоставена следната информация:

1. Копие от договор, сключен 1998 г. между държавната агенция и ЕООД „Брилянт“ (описан с № и дата на сключване);
2. Копие от документ, който да сочи, че подмяната на 838 т. сурово (нерафинирано) слънчогледово масло е извършена в срока, посочен в заповед на председателя на ДА „ДРВЗ“ (заповедта е описана с № и дата);
3. Копия от 4 бр. предавателни сведения, отразяващи количеството изтеглено рафинирано масло (отново посочени с № и дата).

Получава отказ от председателя на държавната агенция, който отказ г-н Караиванов обжалва и с Решение № 111 от 09.01.2004 г. (постановено по а.д. № 7641/2003 г.) ВАС V-то отделение отменя същия като немотивиран и връща преписката на органа за ново произнасяне.

Отказ:

Ново писмено решение за отказ. Относно първото искане - агенцията не разполагала с искания договор, тъй като срокът за съхранението му е изтекъл, съгласно Номенклатурата на явните дела на агенцията, през м. април 2002 г. Относно копие от документ, отразяващ подмяната на сурово (нерафинирано) масло - документът представлява приемателен акт, който е маркиран с гриф за сигурност и съдържа държавна тайна, с основание за класифициране - Приложение № 1 към чл. 25, II. т. 10 от ЗЗКИ („Информация за отпускани и използвани бюджетни средства и държавно имущество за специални цели, свързани с националната сигурност“). По отношение третото искане е уведомен, че след внасяне на дължимата такса, ще му бъдат предоставени копия.

Жалба:

Отказът е обжалван отново пред ВАС с аргумента, че председателят на ДА не е обосновал от фактическа страна твърдението, че не разполага с искания договор, поради което остава неясно и неуточнено унищожен ли е договорът, изпратен ли е на друго място за съхранение (напр. в Държавния архив и т.н.). Липсва фактическо основание за отказа за предоставяне на копие от приемателен акт извън бланкетното позоваване на категория от Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото жалбоподателят Караиванов представя като доказателство 4 бр. приемателни сведения, свързани с изпълнението на същата заповед на председателя на ДА за подмяна на сурово слънчогледово масло, които според него са индиция за липсата на класифицирана информация в отказвания документ. ВАС задължава председателя на ДА да представи заверено фотокопие от първата страница на приемателния акт за проверка на твърдението, че документът е маркиран с гриф за сигурност и указва на същия да представи доказателства кое длъжностно лице и на какво основание е поставило гриф. Процесуалният представител на ДА прави твърдение, че изпълнението на искания договор е приключило през 1999 г., като същият липсва в архива на агенцията, няма данни за унищожаването му или предаване на Държавния архив.

Впоследствие указанията на съда не са изпълнени от ДА „ДРВЗ“.

Решение:

С Решение № 9154 от 09.11.2004 г. ВАС ОТМЕНЯ отказа като незаконосъобразен и ВРЪЩА преписката на органа за ново произнасяне по пунктове 1 и 2 от заявлението. Относно първото искане на заявителя, съдът приема, че голословното и неподкрепено с конкретни доказателства твърдение, че договорът не може да бъде открит, не е достатъчно за обосноваване отказ за достъп до информация. Агенцията е следвало да ангажира доказателства, че договорът е унищожен с решение на експертна комисия; 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. Относно отказа по второто искане на заявителя, магистратите приемат, че липсват данни, установяващи твърдението на органа, че се касае за класифицирана информация. Липсват и изложени фактически основания за определяне на съдържащата се в отказвания приемателен акт информация като държавна тайна (тоест не е мотивирано по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата информация представлява държавна тайна). Това не позволява на съда да провери правилността на твърдението, че информацията е държавна тайна. Простото твърдението, че информацията, съдържаща се в процесния акт, попада в категорията, съставляваща държавна тайна, обаче не я идентифицира като такава.

Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

5. Кирил Терзийски с/у Министерство на финансите (договора с „Краун Ейджънтс“) 2

I инстанция - а.д. № 4120/2004 г. ВАС V-то отд.

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

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 критерии 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) договорът 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 орган;*
- *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 и искане съдът да изиска от Министерски съвет стенограма 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 договора - по силата на закон или подзаконов 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 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 договора, 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 ПЗР 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 ЗЗКИ. 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 договърът 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 някои от интересите, изброени в чл. 25 от ЗЗКИ и ако ги засяга, би ли могла да настъпи вреда или опасност за тях.

Развитие пред II инстанция:

Заседанието по делото предстои.

6. Любов Гусева срещу община Видин

I инстанция - а.д. № 128/2003 г. Видински окръжен съд (ВОС)

II инстанция - а.д. № 3351/2004 г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до кмета на община Видин, г-жа Гусева - член на УС на Видинското дружество за защита на животните, иска да й бъде предоставен достъп до наличната информация, свързана с обявената и проведена открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: *Ограничаване броя на безстопанствените кучета във Видин*. По-конкретно е поискана информация за броя на участвалите кандидати, броя на класираните кандидати и на техните предложения по част от задължителните за обявената обществена поръчка условия (квалифициран персонал, оборудване и техника за залавяне и транспортиране, изолатор, ценови предложения).

Отказ:

Писмено решение за отказ, без посочване на правно основание, с обяснението, че исканата информация (оферти на кандидатите) касае сведения от икономически характер, свързана е с оперативната подготовка на актове на кмета на общината и няма самостоятелно значение.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че същият не съдържа правно и фактическо основание, съгласно чл. 38 от ЗДОИ, както и мотиви за издаването му. Заявеното от кмета „сведения от икономически характер“ не е сред посочените в ЗДОИ основания за ограничаване правото на достъп до информация. Част от информацията - тази относно спечелилия поръчката, дори подлежи на публикуване по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП).

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно съдебно заседание и обявено за решаване. Представител на общината не се явява.

Решение:

С Решение № 188 от 10.12.2003 г. Видинският окръжен съд (ВОС) ОТМЕНЯ отказа като незаконосъобразен и ЗАДЪЛЖАВА КМЕТА ДА ПРЕДОСТАВИ достъп до исканата обществена информация, която според съда е за това с кого е сключен договорът за изпълнение на обявената обществена поръчка и при какви условия.

Касационна жалба:

Решението на ВОС е обжалвано от кмета на община Видин. В жалбата са изложени аргументите от отказа - информация с икономически характер, която е свързана с оперативната подготовка на актове на кмета, като е посочено още, че при постановяване на отказа, кметът е имал предвид защита интересите на трети лица, участващи в процедурата по ЗОП.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано от Върховния административен съд (ВАС) в едно съдебно заседание и е обявено за решаване. Представителят на общината, явил се в съдебното заседание, обосновава законосъобразността на отказа с твърдението, че поисканата информация представлява търговска тайна по смисъла на чл. 7 от ЗДОИ.

Решение:

С Решение № 8459 от 20.10.2004 г. състав на Пето отделение на ВАС ОТМЕНЯ решението на ВОС в частта, с която е задължен кметът да предостави информацията с кого е сключен договора за изпълнение на обществената поръчка и при какви условия и вместо него ЗАДЪЛЖАВА кмета да предостави достъп до поисканата от заявителката информация, съобразно дадените указания в настоящото съдебно решение и ОСТАВЯ в сила решението на ВОС в останалата част. С решението си върховните съдии на практика коригират решението на ВОС, с което правилно е отменен отказът на кмета като незаконосъобразен, но информацията, предмет на заявлението, не е определена точно. Особено внимание заслужават съжденията на съдебния състав относно търговската тайна и офертите на класираните кандидати.

Решението е окончателно.

7. Павлина Трифонова срещу Министерски съвет

I инстанция - а.д. № 2860/2003 г. СГС АО III - 3 състав

II инстанция - а.д. № 10635/2004 г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С 2 заявления за достъп до обществена информация от юни 2003 г. Павлина Трифонова - журналист от в. „24 часа“, иска от Правителствена информационна служба (ПИС) към Министерски съвет (МС) да ѝ бъде предоставена информация относно командировките на министрите, както и за състоянието на почивните бази на МС. За командировките -

справка за броя дни (за периода от юли 2001 г. досега) и посетените места от министрите в чужбина, изразходваните за целта средства (за пътни, дневни и нощни), както и за името на фирмата, осигуряваща самолетни билети на Правителството и какъв договор е сключен с нея. За стопанисваните от МС почивни бази и резиденции - получена субсидия от бюджета, размер на собствените приходи, справка за броя лица, почивали в тях през миналата година и ценоразпис за настоящия сезон.

Отказ:

Писмено решение за отказ, в което се посочва, че исканата информация не може да бъде предоставена на този етап по следните причини:

- *отчетът за командировъчните разходи на членовете на МС и отчетът за състоянието на почивните бази на МС се извършва заедно с изготвянето на годишния отчет за касово изпълнение на бюджета в края на бюджетната година;*
- *отчетът за касово изпълнение на бюджета за миналата година е предоставен на експерти от Сметната палата (СП) за годишна одитна заверка;*
- *данни за пътуванията на министрите за 2001 г. и 2002 г. вече са предоставени на журналистката.*

Жалба:

В жалбата са изложени пет съображения за незаконосъобразност на отказа. Посочва се, че по предишни заявления на репортерката, е предоставяна единствено малка част от информацията, поискана с едно от процесните заявления (за командировките). Получена е информация само по първите 3 точки от заявлението и то за значително по-кратък период от време, което прави сега исканата справка доста по-различна като цифри и на практика изцяло нова и различна информация. Изтъква се и фактът, че по предходните заявления, предоставянето на тази информация явно никак не е било обвързано с изготвянето на отчета за касово изпълнение на бюджета, нито със заверките на СП. Най-после отбелязана е абсолютната липса на връзка между твърденията в отказа и част от поисканата информация - за фирмата, осигуряваща билети и договора ѝ с правителството и ценоразписа на почивните станции.

Развитие пред I инстанция:

След две съдебни заседания за събиране на доказателства за предходните отговори на ПИС до репортерката съдебният състав обявява делото за решаване.

Решение:

С Решение от 23.08.2004 г. съдът ОТМЕНЯ като незаконосъобразен отказа на Правителствената информационна служба (ПИС). ПРИЗНАВА на жалбоподателката правото на достъп до тази информация по реда на ЗДОИ и ЗАДЪЛЖАВА ПИС да я предостави. В мотивите си съдиите отбелязват, че в заявленията на жалбоподателката са отправени няколко отделни искания за достъп до информация, всяко от които е следвало да бъде разгледано от органа в отговора. Противоречието на отказа със закона е аргументирано с обстоятелството, че отказът не съдържа посочване на фактическо и правно основание по смисъла на ЗДОИ. Простото посочване, че отчетът за командировъчните разходи, както и отчетът за състоянието на почивните бази, се изготвяли заедно с годишния отчет за касово изпълнение на бюджета, без да се обясни как този факт и наличието на кое от основанията за отказ по закона обуславя, прави отказа немотивиран.

Съдебният състав стига до извода, че за редовно сезирания със заявление директор на ПИС, който създава и съхранява исканата информация, е възникнало задължение да предостави достъп, тъй като същата е служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ и не попада в никое от предвидените в закона ограничения.

Касационна жалба:

Решението на СГС е обжалвано от Министерски съвет пред Върховния административен съд (ВАС) с аргумента, че отказът на ПИС не следва да се разглежда като отказ по ЗДОИ, а като писмо, с което е съобщено, че към момента на искането, информацията не е съществувала.

Развитие пред II инстанция:

Заседанието по делото предстои.

8. Програма Достъп до Информация, Стойчо Кацаров и Иван Иванов с/у Министъра на държавната администрация

I инстанция - а.д. № 9502/2003 г. ВАС V-то отд.

II инстанция - а.д. № 1286/2005 г. ВАС Петчленен състав - II колегия

Заявление:

С писмено заявление от март 2003 г., адресирано до Министъра на държавната администрация, ПДИ и народните представители Иван Иванов и Стойчо Кацаров искат да им бъде предоставен достъп до следната информация: *Цялото съдържание на договора, сключен с фирмата „Майкрософт“, за доставка на 30 000 пакета софтуер за нуждите на държавната администрация, както и всички документи, свързани с договора като оферта, допълнителни споразумения, договор с посредник.*

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор.

Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван с аргумента, че е налице нарушение на материалния закон, тъй като исканата информация е обществена и не попада в някое от предвидените в ЗДОИ ограничения, както и че неспазването на изискването за писмена форма на отказа е съществено нарушение на процесуалните правила. Жалбата е изпратена чрез министъра до Върховния административен съд (ВАС).

На следващия ден министърът изпраща до заявителите писмо-отговор, с което предоставя под форма на писмена справка само част от съдържанието на договора, както и аргументите си в полза на избора на фирма „Майкрософт“. В писмото е посочено, че копие от договора не може да бъде предоставено, поради липса на съгласие на третото заинтересувано лице - „Майкрософт“. Развита е и доводът, че самата фирмата не представлява задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 2 ЗДОИ, защото плащането по договор не означава „финансиране“ по смисъла на ЗДОИ.

След това министърът **не** изпраща жалбата заедно с цялата преписка на съда.

Жалбоподателите, считайки, че правото им на достъп до информация не е реализирано, изпращат молба до съда с копие от жалбата си и съдът образува дело, като изисква служебно преписката от министъра.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание по делото, през м. февруари 2004 г., министърът не изпраща свой представител. Оказва се, че министърът не е изпълнил задължението си по чл. 16, ал. 2 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС) да изпрати жалбата и цялата преписка на съда. Съдебният състав докладва постъпила молба от министъра с искане жалбата да бъде оставена без разглеждане и делото прекратено, тъй като липсва правен интерес от обжалване, защото поисканата информация е предоставена на заявителите. С молбата е представено и копие от писмото-отговор, но не и останалата част от преписката, като например заявлението.

Представителят на жалбоподателите прави искане съдът отново да изиска цялата преписка от министъра, тъй като без оригиналните документи съдебният състав не може да направи преценка на допустимостта на жалбата.

Съдът отлага делото и указва на Министъра на държавната администрация да комплектува и изпрати преписката.

На второто заседание по делото, през м. май 2004 г., се оказва, че Министърът на държавната администрация е нередовно призован и съответно не е изпратил представител, нито е изпълнил указанията от м. февруари да изпрати преписката на съда.

Съдът отлага делото отново този път за м. октомври, като указва в призовката до министъра да се посочи незабавното представяне на преписката, съгласно определението на съда от м. февруари.

На третото съдебно заседание министърът отново е нередовно призован, но се представлява от двама свои служители. Същите твърдят, че в министерството няма други доказателства по преписката, освен вече представените с молбата от м. февруари. Не разполагат със самото заявление. Представителят на жалбоподателите развива аргументи за незаконосъобразност на отказа, обективизиран в писмото-отговор на министъра. Счита, че е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 ЗДОИ и не е необходимо съгласието на „Майкрософт“, тъй като същата е задължен субект по реда на чл. 3, ал. 2, т. 2 ЗДОИ. Поддържа, че термина „финансиране“ означава и плащане по договор, което се установява от значението, с което е употребен в новия Закон за обществените поръчки.

Делото е обявено за решаване.

Решение:

С Решение № 10168 от 07.12.2004 г. тричленният състав на ВАС ОТМЕНЯ мълчаливия отказ на министъра и ВРЪЩА преписката на същия за решаването ѝ по същество. Според съдебния състав оповестяването на договора би осигурило възможност на гражданите да добият собствено мнение за дейността на министъра в обществена полза. Магистратите констатираха, че достъп до договора не може да бъде отказан по съображения, че няма самостоятелно значение - чл. 13, ал. 2 ЗДОИ.

Касационна жалба:

Решението на тричленния състав е обжалвано от министъра с аргумента, че не е налице мълчалив отказ, тъй като с писмо-отговор на заявителите е предоставен обстоен и детайлен отговор на поисканата информация.

Развитие пред II инстанция:

Заседанието по делото предстои.

9. Росен Алексов срещу Държавно лесничейство - гр. Симитли

I инстанция - а.д. № 189/2004 г. Благоевградски окръжен съд (БлОС)

II инстанция - а.д. № 11019/2004 г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление от м. март 2004 г. Росен Алексов иска от директора на Държавно лесничейство (ДЛ) - Симитли да му предостави информация за броя на издадените разрешителни за индивидуален лов на водоплаващ дивеч за датите: 11, 14 и 15 февруари 2004 г., както и копие от един такъв документ, издаден на някоя от посочените дати.

Отказ:

Писмено решение за отказ. Въпросните разрешителни се предоставят от специалиста по ловно стопанство към ловните сдружения и следва да се поискат от ловното сдружение.

Жалба:

Отказът е обжалван пред окръжния съд с аргумента, че е без значение кой е създател на исканата информация и щом директора на ДЛ разполага с нея (разрешителните действително се издават от ловните сдружения, но се водят на отчет в лесничействата), то за него е възникнало задължение да я предостави.

Месец след депозиране на жалбата в съда, ДЛ с писмо предоставя на г-н Алексов информацията по първото искане от заявлението - за броя на издадените разрешителни.

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото представителят на ДЛ аргументира отказа по второто искане от заявлението - за копие на едно от разрешителните, с твърдението, че това искане е недопустимо, защото касае достъп до служебна информация по смисъла на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Представя като доказателство копие от бланка на разрешително за индивидуален лов.

Решение:

С Решение от 21.10.2004 г. Окръжен съд - Благоевград ОТХВЪРЛЯ жалбата. В мотивите съдът отбелязва, че по първата част на заявлението информацията е предоставена и жалбата в тази част се явява неоснователна. Относно втората част от искането, жалбата също е неоснователна, защото информацията, съдържаща се в едно конкретно разрешително, не е обществена по смисъла на ЗДОИ, тъй както в него се попъват лични данни (три имена и ЕГН) на конкретния ловец, които са защитени по силата на ЗЗЛД.

Касационна жалба:

Решението на окръжния съд е обжалвано пред ВАС с аргумента, че исканата информация не представлява лични данни, чиято защита изисква ограничение на правото на достъп. По силата на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗД лични данни се предоставят на трети лица без да се иска съгласието на лицето, когато източник на данните са публични регистри. В разрешителното за лов се снемат същите данни, които са налице и в билета за лов, а според чл. 23, ал. 5 от Закона за лова и опазване на дивеча, регистърът на издадените и презаверени билети за лов е публичен. Нещо повече в конкретния случай не става въпрос за каквито и да е лични данни, тъй като заявителят не се интересува от това кой е ловеца, а от съдържанието на разрешителното за лов (все пак е поискано копие от произволно разрешително, издадено на някоя от посочените дати).

Развитие пред II инстанция:

Заседанието по делото предстои.

10. Светлана Ганевска срещу Италианския лицей - Горна Баня

I инстанция - а.д. № 2379/2002 г. СГС АО III - г състав

II инстанция - а.д. № 3371/2004 г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление за достъп до обществена информация от м. юни 2002 г. Светлана Ганевска иска от директора на *Националния учебен комплекс по култура с лицей за изучаване на италиански език и култура с участието на Република Италия* да ѝ бъде предоставена информация за провеждането на подборната процедура на кандидати за ученици в първи клас на същото училище за учебната 2002/2003 г. Исканата информация е подробно описана в 5 точки (копия на всички проекти за инструментариум за провеждане на подборната процедура, справка за процедурата по опазване на тайната на инструментариума, информация за лицата, отговорни за провеждане на кампанията, справка за броя деца, учили в детската градина на същото училище и приети в първи клас, както и копия от договори за отдаване под наем на помещения в комплекса).

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок директорът на училището не дава отговор на заявлението.

Жалба:

С подкрепата на ПДИ мълчаливият отказ е обжалван пред Софийския градски съд (СГС).

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание се оказва, че по делото е представен изричен отказ на директора на основание чл. 37, т. 2 от ЗДОИ (информация, която засяга интересите на трето лице и липсва съгласието му за предоставянето ѝ), но липсват доказателства това писмо да е съобщено на заявителката. Представителят на ответника иска отлагане, за да представи заповеди, които засягат интересите на трети лица и моли за допускане на 2-ма свидетели, които са тези трети лица. Съдът отлага делото, задължава ответника да комплектува

преписката с всички относими доказателства и дава указания на жалбоподателката да представи доводи за незаконосъобразност на изричния отказ.

На второто заседание жалбоподателката представя доводите си за незаконосъобразност на изричния отказ. Представителят на ответника представя заповед, с която са определени 2 лица от Софийския университет да разработват независимо един от друг писмените материали (варианти на тестове и методики) за провеждане на подборната процедура. Съдът размисля и не разпитва доведените 2-ма свидетели. Обявява делото за решаване.

Решение:

С Решение от 30.05.2003 г. СГС ОТХВЪРЛЯ жалбата срещу мълчаливия и последвалия изричен отказ. Съдебният състав приема, че исканата информация е свързана с дейността на лицата, изготвили проектите за инструментариум за провеждане на подбора. Приема също, че явно отказът на третите лица е в устен вид, тъй като към преписката не е приложено доказателство за това и следователно законосъобразно ответникът е отказал предоставяне на информация. Съдиите отбелязват още, че за получаването на такъв обем информация, жалбоподателката е следвало да мотивира искането си.

Касационна жалба:

ПДИ обжалва решението на градския съд пред ВАС с аргумента, че съдът изобщо не е посочил информацията по коя от 5-те точки в заявлението счита за засягаща интересите на трето лице. Абсолютно неправилно съдебният състав е обосновал незаконосъобразността на отказа с мотива, че за получаване на такъв обем информация е следвало заявителят да докаже интерес.

Развитие пред II инстанция:

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

Решение:

С Решение № 8969 от 03.11.2004 г. ВАС ОТМЕНЯ решението на СГС, ОТМЕНЯ мълчаливия и последвалия отказ на директора и ВРЪЩА преписката на същия за ново произнасяне при спазване на дадените указания. В мотивите си магистратите отбелязват, че отказ, който се основава на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, следва да съдържа преценка, че достъпът до исканата информация би засягал интересите на трето лице, както и да документира процедурата по чл. 31 от ЗДОИ за искане на тяхното изрично писмено съгласие, което не е било сторено. Същевременно, липсват данни за съществуването на възможност от каквото и да е засягане на интересите на трети лица, а и това съображение на задължения субект не би могло да се отнася за цялата поискана информация.

Решението е окончателно.

11. Таня Петрова срещу Министерство на образованието и науката

I инстанция - а.д. № 4544/2004 г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление от м. март 2004 г. Таня Петрова - репортер на в. „Сега“, иска от министъра на образованието и науката да ѝ предостави копия на всички писма за периода 01.01.2002 г. до 31.12.2003 г., с които министърът не възразява срещу надплановото записване на ученици в училища с кандидатстване след 7-и клас, както и входящите молби, в отговор на които са издадени тези писма. Уточнява, че е съгласна и на копия, в които имената са заличени. (Повод за подаване на заявлението е практиката министърът да разрешава на деца с нисък успех от изпитите да учат срещу дарения в елитни гимназии по техен избор.)

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор от министъра.

Жалба:

С подкрепата на ПДИ мълчаливият отказ е обжалван пред Върховния административен съд (ВАС).

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото МОН не изпраща представител. Адвокатът на жалбоподателката представя доказателства (протокол от заседание на Комисията по жалби и петиции и 3 бр. писма на МОН), които удостоверяват наличието на поисканата информация в МОН и от които е видно, че според самия министър, става въпрос за писма, писани по изключение. Уточнява, че законосъобразността на поисканите писма е извън пределите на настоящото производство, тъй като жалбоподателката не оспорва законосъобразността на практиката по подобен прием на ученици, а единствено иска достъп до информация. Съдът приема представените доказателства и обявява делото за решаване.

Решение:

С Решение № 9130 от 08.11.2004 г. ВАС ОТМЕНЯ мълчаливия отказ на министъра и ВРЪЩА преписката на същия за произнасяне по същество при съобразяване с дадените указания. В мотивите си съдът отбелязва, че поисканата информация има характера на обществена по смисъла на ЗДОИ. От представените по делото доказателства се установява наличието на тази информация при ответника. Следователно министърът дължи предоставянето ѝ.

Решението не е обжалвано с касационна жалба от МОН и е влязло в сила.

12. Христо Христов с/у Министерство на вътрешните работи

I инстанция - а.д. № 1524/2003 г. ВАС V-то отд.

II инстанция - а.д. № 8355/2003 г. ВАС Петчленен състав

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до министъра на вътрешните работи, Христо Христов - журналист от в. „Дневник“, иска достъп до обществена информация, съхранявана в архива на Министерство на вътрешните работи (МВР). Г-н Христов иска да проучи и изследва *литерните* дела на радио „Би Би Си“, „Дойче Веле“ и „Свободна Европа“ в периода 1970-1978 г., през който убитият в Лондон български писател Георги Марков е работил и сътрудничил на трите западни радиостанции.

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор от министъра.

Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван с аргумента, че е налице нарушение на материалния закон, тъй като исканата информация е обществена, както и че неспазването на изискването за писмена форма на отказа е съществено нарушение на процесуалните правила.

След получаване на жалбата министърът **не** изпраща същата заедно с цялата преписка на съда, а изпраща на заявителя писмено решение за отказ, с аргумента, че след извършена проверка, е установено, че в архива на МВР не се съхранява информация по посочена от заявителя тема.

Жалбоподателят изпраща молба до съда с копие от жалбата си и съдът служебно изисква преписката от МВР.

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото представителят на жалбоподателя моли съда делото да продължи при условията на чл. 14 от ЗАП, като съда се произнесе както по мълчаливия отказ на министъра, така и по последвалия го изричен такъв. Аргументите на защитата са, че министърът не е спазил подписаната от него Инструкция на реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР рег. номер I-113/24.06.2002 г., даваща право на достъп на всеки за извършване на изследователска и публицистична дейност. Следвало е министърът да предостави поискания достъп до литературните дела на трите радиостанции, за да може жалбоподателят да направи своето проучване и сам да прецени доколко в тях се съдържа или не интересувашата го информация.

Решение:

С Решение № 7476 от 16.07.2003 г. ВАС ОТХВЪРЛЯ ЖАЛБАТА като неоснователна. В мотивите си съдът приема, че на практика жалбоподателят иска неконтролируем достъп до архива на МВР, а нито ЗДОИ, нито Инструкцията предвиждат такава форма на достъп до информация.

Касационна жалба:

С подкрепата на ПДИ решението на тричленния състав на ВАС е обжалвано от г-н Христов. Аргументите са, че съдът неправилно е установил обстоятелствата по делото, както и че е нарушил материалния закон, тъй като чл. 26 от ЗДОИ изрично е предвидил прегледа на информацията на място като една от формите на достъп.

Развитие пред II инстанция:

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

Решение:

С Решение № 4046 от 04.05.2004 г. Петчленен състав на ВАС ОТМЕНЯ решението на първата инстанция, с което е отхвърлена жалбата на Христо Христов, като вместо него постановява:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразен мълчаливия отказ на министъра на вътрешните работи и последвалия изричен, обективизиран в писмо от 04.12.2002 г., за достъп на Христо Христов от гр. София до обществена информация в архивните фондове на МВР за проучване на литературните дела на радио „Свободна Европа“, радио „Дойче Веле“ и радио „Би Би Си“ за периода 1970 - 1978 г. по тема „Дейността на Георги Марков в чуждестранните радиостанции, проследявана от Държавна сигурност“, като го ЗАДЪЛЖАВА да му предостави достъп до архивните фондове на МВР по исканата обществена информация. В решението си съдът констатира, че заявлението на г-н Христов е в съответствие с изискванията на чл. 25, ал. 1 ЗДОИ и чл. 7, ал. 1 от Инструкция № I-113/24.06.2002 г. на министъра на вътрешните работи за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР и съдържа всички изискуеми реквизити, в това число и достатъчно описание на исканата информация, темата и целта на журналистическото изследване. В тази връзка съдът приема, че от доказателствата по делото е видно, че исканата документация съществува в МВР и журналистът вече е чел там документи на бившата Държавна сигурност по темата. Дори да не е налична част от поисканата документация, съгласно ЗДОИ, МВР е било длъжно да укаже на заявителя къде се намира тя. (Прецедент е категоричността на съда да задължи административния орган безусловно да предостави искания достъп до обществена информация.)

Решението е окончателно.

Състоянието на достъпа до информация
в България 2004
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
1000 София
тел./факс (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91
ел. поща: office@aip-bg.org
www.aip-bg.org