

ИНИЦИАТИВА ОТВОРЕНО УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТ НА  
АМЕРИКАНСКАТА АГЕНЦИЯ ЗА МЕЖДУНАРОДНО РАЗВИТИЕ  
ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

---

ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ - НОРМИ И  
ПРАКТИКИ В ОБЛАСТТА НА ДЪРЖАВНИЯ ФИНАНСОВ  
КОНТРОЛ

Тази книга представлява стенографски запис на състоялата се 18 и 19 юни 2003 г. в заседателната зала на хотел “Рила” – София дискуссионна среща на тема: “Достъп до обществена информация – норми и практики в областта на държавния финансов контрол”. Срещата беше организирана от Проект Инициатива отворено управление на Американската Агенция за международно развитие и Фондация Програма достъп до информация със съдействието на Директора на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол и Председателя на Сметната палата.

Издателите смятат, че записаната дискусия ще представлява интерес за всички, които се интересуват от проблемите на практическия достъп до информация в институции, които по закон осъществяват контролни дейности за изразходването на бюджетни средства.

**Участници дискуссионна среща: Достъп до обществена информация - норми и практики в областта на държавния финансов контрол  
18 – 19.06.2003 г., хотел Рила, София**

**АДВФК**

Александра Чинкеза – ст. експерт “Връзки с обществеността”

Валерий Павлов – директор на Териториалната дирекция на Агенция за държавен вътрешен финансов контрол в Софийска област

Венера Петрова – мл. експерт юрисконсулт

Димитър Христов – гл. експерт в звено по сигурността на информацията

Константин Ничев - държавен вътрешен одитор в Териториалната дирекция на АДВФК в Софийска област

Марина Ралчева - държавен вътрешен одитор в Териториалната дирекция на АДВФК в Софийска област

Марияна Василева – вътр. одитор в ТД на АДВФК-София

Мила Пенчева – държавен вътрешен одитор, дирекция “КРБКСЕС”

Полина Гоцева – нач. отдел в ТД на АДВФК – София област

Румяна Върбанова – гл. вътр. одитор в ТД на АДВФК-София

Светла Маринова – ст. юрисконсулт в ТД на АДВФК – София област

Таня Еленкова – мл. вътр. одитор във ВОТР

Христо Молев - държавен вътрешен одитор в Териториалната дирекция на АДВФК в Софийска област

**СМЕТНА ПАЛАТА**

Митко Божков – началник отдел “Връзки с обществеността и издателска дейност”

Николай Чаталбашев – експерт организационно и информационно осигуряване на одитната дейност

Рени Гаврилова – експерт, организация и обслужване на публичния регистър

Тодорка Косева – старши одитор, отделение “Правно осигуряване и развитие на нормативната база на одитната дейност”

**МИНИСТЕРСТВО НА ЕНЕРГЕТИКАТА И ЕНЕРГИЙНИТЕ РЕСУРСИ**

Василка Сирачевска – началник отдел КИО

Явор Стоянов – старши юрисконсулт

**Инспекторат към Министерство на енергетиката**

Анна Конова – старши инспектор

Диана Анчева – главен инспектор

Лиляна Драгиева - главен инспектор

Любомир Давидков – старши инспектор

Рали Манчев – младши юрисконсулт

**ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

Аделина Везенкова – съдебен помощник

Ивайло Георгиев – съдебен помощник

**ПРОЕКТ ИНИЦИАТИВА ОТВОРЕНО УПРАВЛЕНИЕ НА  
АМЕРИКАНСКАТА АГЕНЦИЯ ЗА МЕЖДУНАРОДНО РАЗВИТИЕ**

Ирина Файон - мениджър програма гражданско общество

Ирина Ганчева – сътрудник гражданско общество

**ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ**

Александър Кашъмов – ръководител на правния екип на ПДИ

Гергана Жулева – изпълнителен директор на ПДИ

Фани Давидова – юрист ПДИ

Николай Маревков – софтуерен специалист ПДИ

18 юни 2003 г. – 9,00 часа

#### ОЧАКВАНИЯТА НА УЧАСТНИЦИТЕ

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Позволете ми да открия дискусията с работно заглавие: Достъп до обществена информация в областта на държавния финансов контрол. Срещата бе замислена от организаторите като възможност за обсъждане на някои дискуссионни проблеми от практиката, по които би било добре да постигнем някакво съгласие. Бяха поканени и представители на Върховния Административен Съд да представят съдебната практика свързана с достъпа до информация в тази област, но по обективни причини съдията, който щеше да участва, не може да присъства на днешната среща.

Това е една инициатива на Проект Инициатива за отворено управление на Американската агенция за международно развитие и мисля, че всички ние участници в срещата трябва да благодарим за предоставената възможност.

Позволете ми да представя накратко Програма Достъп до Информация, чиито изпълнителен директор съм. ПДИ е основана през 1996 г. с основна цел да подпомага упражняването на правото на информация, заложено в чл. 41 на новата българска Конституция. Дейността си осъществяваме в няколко основни направления, а именно: застъпничество на законодателството в областта на свободата на информация и неговото прилагане, наблюдение на практиките на достъпа до информация в страната, обучения в тази област и може би най-важното практическо направление – правна помощ в случаи на отказ от информация.

Програма Достъп до Информация имаше водеща роля в обсъждането на Закона за достъп до обществена информация.

Миналата година бяха приети и законите, уреждащи ограниченията на правото на достъп до информация, а именно - законът за защита на личните данни и законът за защита на класифицираната информация. В обсъждането на тези законопроекти също взехме активно участие. Имахме и конкретни предложения не само на ниво работна група, но и след това, когато законите бяха внесени за разглеждане в Народното събрание.

През миналата година беше внесен законопроект за изменение на Закона за достъп до обществена информация. Съответствието на предложението законопроект и Препоръка 2002(2) на Комитета на министрите на Съвета на

Европа за достъпа до официални документи от 21 февруари 2002 беше обсъдено на кръгла маса с участието на вносителите и експерти от Съвета на Европа. Програма Достъп до Информация беше организатор на кръглата маса.

Друго основно направление в дейността на ПДИ е правна помощ в случаи на отказ на информация, включително с представителство в съда на тези, които искат да упражняват правото си докрай така, както е заложено в закона. Едновременно с това се занимаваме с гражданско образование в областта на достъпа до информация. Миналата година заедно с Американската асоциация на юристите организирахме обучения на служители от администрацията. През тези обучения преминаха около 280 държавни служители от цялата страна. Днешната среща я замислихме като форум за обсъждане на проблеми, които възникват в хода на упражняването на правата за достъп до информация в органите, осъществяващи финансов контрол. Едновременно с това и на проблемите, които възникват при изпълнение на задълженията от страна на администрацията. Ще се опитаме да представим гледната точка на търсещите информация.

Надявам се нашата дискусия да бъде ползотворна. Имаме идеята стенограмата от срещата да бъде представена на всички участници и, ако е възможно, да я издадем.

Предлагам всички участници в срещата да се представят и да споделят своите очаквания от срещата.

**ФАНИ ДАВИДОВА:** Работя като юрист в Програма Достъп до Информация. Занимавам се с консултиране на случаи, при които граждани и журналисти считат, че е нарушено правото им на достъп до информация. Даваме правен коментар и анализ на всички случаи, които пристигат при нас. Опитваме се да разрешим възникналите казуси по възможно най-удачния и бърз начин.

Бих искала на срещата да поговорим за случаите, в които се търси достъп до документи, свързани с проверки на АДВФК и Сметната палата. Ще се опитам да представя регистрираните при нас случаи, в които граждани и журналисти искат копия от одитни доклади, наказателни постановления и т.н. Ще ви представя гледната точка на търсещите информация. Предлагам да обсъдим тези теми, за да намерим път за разрешаване на бъдещи ситуации, в които граждани и журналисти ще търсят информация от вас. По наши

впечатления, работата, с която вие се занимавате, представлява огромен интерес за журналистите.

ИРИНА ГАНЧЕВА: Аз съм от Програма Инициатива отворено управление Проект на Американската агенция за международно развитие. В случая заедно с Програма Достъп до информация сме съорганизатори на тази среща. С някои от вас се познаваме и работим по обществени поръчки, по въвеждане на някои нови практики в общините.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Работа в Публичния регистър на Сметната палата. При нас подават декларации всички държавни служители по Закона за публичност на имуществата на лица, заемащи висши държавни длъжности. Всяка година в декларациите те декларират имуществото и доходите си. А от тази година с последното изменение на Закона за съдебната власт при нас декларират имуществото си и всички магистрати – съдии, прокурори и следователи.

Надявам се днешната дискусийна среща да е много полезна за нашата служба.

МИТКО БОЖКОВ: Аз съм началник отдел “Връзки с обществеността и издателска дейност” на Сметната палата.

Ние осигуряваме достъпа до обществената информация за най-важното в институцията, за резултатите от одитната дейност и за други аспекти от живота на институцията.

Следя продукцията на Програма Достъп до информация. Задавам си въпроса извън това, което е обществено значимо, на което му даваме публичност и прозрачност, от какво може да се интересуват гражданите, т.е. до каква друга информация искат достъп. Не винаги мога да си дам отговор на този въпрос. По време на дискусията сигурно този въпрос ще се избистри.

МАРИНА РАЛЧЕВА: Работа в Териториална дирекция на Агенцията държавен вътрешен финансов контрол в Софийска област. Държавен вътрешен одитор съм. Работа в отдел “Контрол върху разпоредители с бюджетни кредити и със средства от Европейския съюз”.

Работата ми като вътрешен одитор е свързана до известна степен с достъпа до информация. За първи път присъствам на такава дискусийна среща. Ще се радвам да добия представа за това как на практика се развиват нещата и проблемите, които можем да поставим и решим.

ВАЛЕРИ ПАВЛОВ: Директор съм на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол – Териториална дирекция – Софийска област. Искам да поздравя участниците в тази среща, да пожелаая успех на всички. Това, което смятам, че тази среща трябва да допринесе, е да се даде вярна насока на тези важни проблеми, които за контролните органи са свързани със Закона за защита на класифицираната информация, с мястото и ролята, със значението на всички тези закони във връзка с нашата пряка дейност. Имайки предвид, че данъкоплатецът трябва да знае за какво се разходват неговите средства. От друга страна в специалните закони за Сметната палата и органите на Държавен вътрешен финансов контрол има такива текстове, които дават възможност да не се предоставя определена информация. Да се надяваме, че ще постигнем виждане по проблема. Хората имат право да знаят за какво се разходват техните средства. Смятам, че ние сме длъжни на обществото и трябва да можем да дадем оценката за какво техните средства се разходват, т.е. дали са законосъобразно разходвани и дали са разходвани по предназначението им.

Пожелавам успех на срещата.

ТАНЯ ЕЛЕНКОВА: Аз съм от Агенция за държавен вътрешен финансов контрол – дирекция “Вътрешен одит на търговските дружества”. Всеки ден в нашата работа се сблъскваме с проблемите на търговските дружества. Ние контролираме дейността на търговските дружества, което е свързано с днешната тема – достъпа до обществена информация.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Аз съм експерт юрисконсулт в Правна дирекция в Централно управление на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. Работата ми е свързана с правното осигуряване на контролната дейност и предимно дейността на делегираните вътрешни одитори. От година и половина се занимавам и със случаите по Закона за достъп до обществена информация.

Надявам се настоящата среща да допринесе за обогатяването на моя личен опит и на моите теоретични познания по прилагането на Закона за достъп до обществена информация.

АЛЕКСАНДРА ЧИНКЕЗА: Работя в Дирекция “Връзки с обществеността” на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. Всеки ден работя с този закон. Понякога от страна на журналистите се спекулира.

Може би днес и утре ще успеем това да бъде коригирано и да ни се изясни до къде и как да се прилага законът.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Аз съм държавен вътрешен одитор в централното управление на АДВФК – дирекция “Контрол върху разпоредители с бюджетни кредити и средства от Европейския съюз”. В момента съм делегиран вътрешен одитор към администрацията на Министерския съвет.

Присъединявам се към казаното от колегите. Искам да подчертая, че основният ни проблем е нашият достъп до информацията на подконтролните обекти – от една страна, и от друга страна – спазването на Закона за държавния служител и нашия специализиран закон за изявленията, които можем да даваме за информацията, до която сме се добрали, и конкретно каква гласност биха могли да имат нашите одитни доклади в контекста на прозрачността, залегнала в абсолютно всички закони в последно време.

Желая приятна работа на всички.

ДИМИТЪР ХРИСТОВ: Служител съм по сигурността на информацията в Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. Очаквам от тази среща да получа по-големи познания относно дълбочината на обществената информация и границата между обществената и класифицираната информация. Едно от моите задължения е да подпомагам служителите при определяне нивото на класификация на информацията. Необходимо е да се намерят по-ясни и точни граници и критерии коя информация е обществена и коя информация е класифицирана, да не се прикрива обществена информация с ниво на класификация като класифицирана и да не се позволява класифицирана информация да се предоставя като обществена.

РАЛИ МАНЧЕВ: Представител съм на Инспектората на Министерството на енергетиката. Колегите ме упълномощиха да ги представя: Любомир Давидков, Анна Конова, Лиляна Драгиева и Диана Анчева. Дейността ни като структура в Министерството на енергетиката е да контролираме цялата негова дейност. Така влизаме в досег с този тип отношения. Много често към нас се отправят въпроси от отделни структури, дирекции и отдели как точно трябва да постъпват по определен кръг въпроси що се отнася до тези няколко закона.

МАРИАНА ВАСИЛЕВА: Вътрешен одитор съм в Столичната агенция на АДВФК. Работата ми е изцяло насочена към дейността на търговски

дружества, включително и военни обекти и търговски дружества. От тази гледна точка, считам, че Законът за достъп до обществена информация ще ми бъде изключително полезен, ще ми даде по-голяма представа за информацията, която мога да получа и как да бъде получена от самите дружества, а също и предоставена за обществено запознаване.

Считам, че нашата среща ще бъде много ползотворна.

РУМЯНА ВЪРБАНОВА: Аз съм главен вътрешен одитор в Столична дирекция към АДВФК. Очакванията ми от тази среща са големи, тъй като предполагам, че ще науча много нови неща, които са свързани с достъпа до обществена информация.

НИКОЛАЙ ЧАТАЛБАШЕВ: Експерт съм в Правно отделение на Сметната палата. За първи път участвам в такава среща. Очаквам да се уточни границата между обществена информация и служебна информация.

ТОДОРКА КОСЕВА: Старши одитор съм в Сметната палата, отделение “Правно осигуряване и развитие на нормативната база на одитната дейност”. Нашето отделение се занимава с изготвяне на становища по прилагането на нормативни актове.

Надявам се по време на дискусиата да получа информация по практическото прилагане на нормативните документи, засягащи ползването на информация.

ПОЛИНА ГОЦЕВА: Аз съм началник отдел “Контрол върху общини, осигурителни фондове и организации от системата на отбраната и сигурността” при Териториална дирекция на Софийска област на АДВФК. Имам големи очаквания от срещата в посока да се пречупи през призмата на правото на всеки гражданин за достъп до информация, през конкретните неща, заложи в Закона за държавен вътрешен финансов контрол относно информацията, представляваща служебна тайна и опазване на служебната тайна.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Аз съм старши юриконсулт в Териториална дирекция – Софийска област, на АДВФК. Работя с господин Павлов, с госпожа Гоцева и госпожица Ралчева. Предполагам, че дискусиата и за мен ще бъде много интересна. Надявам се поставените въпроси да бъдат разгледани и да добием обща систематизация на разхвърляната материя, и да намерим правилния подход за предоставянето на информация и съответно за ограниченията.

ХРИСТО МОЛЕВ: Одитор съм в Териториалната агенция на АДВФК на Софийска област. Вероятно тази дискусия ще ни даде отговор на много практически въпроси по отношение на обществената и класифицираната информация при извършване на одиторската дейност. Очаквам да обсъдим стандартите и нормите, за да можем реално да направим разлика между обществената и класифицираната информация.

НИКОЛАЙ МАРЕКОВ: Работя в Програма Достъп до информация и се занимавам с уеб страницата.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Аз съм ръководител на правния екип на Програма Достъп до информация. Работя за Програмата от 1997 г. Участвам още от самото начало в дейността на Програмата и на национално, и на международно равнище.

За мен е много интересно да научим повече за естеството на вашата работа. В хода на всички въпроси, които ще обсъждаме, за нас ще бъде полезно да обсъдим точно тези въпроси, които вие поставихте и които са изключително важни и за нас. За нас е много важно да знаем как стоят нещата от ваша гледна точка, от гледна точка на вашия опит. Вие имате голям опит в институционалната си работа, който ние, гледайки отвън, вероятно недооценяваме. Това беше и една от основните ни идеи, когато Инициатива Отворено управление поде инициативата за организиране на дискусията. За нас това беше големият смисъл на дискусията.

Надявам се да узнаем повече по тези въпроси и част от спорните да отпаднат. Част от тях може би ще останат неизяснени, а вероятно ще се окаже, че има и други неясни неща, за които до този момент взаимно не сме си давали сметка, че съществуват. Това е смисълът на дискусията – да се рационализира пространството, да се види къде са стойностите и какви проблеми стоят пред нас. Аз не съм сигурен, че с една дискусия ще се решат всички проблеми. Може би ще се предложи обаче някакъв подход за тяхното решаване.

ЯВОР СТОЯНОВ: Аз съм старши юриконсулт в Правния отдел на Министерството на енергетиката. Надявам се срещата да бъде полезна и за мен. Темите, които ще обсъждаме днес, са актуални всеки ден в нашата работа.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Оказа се, че всички имаме големи очаквания за тази среща. Смятам, че ползотворността на дискусията ще зависи от всички нас.

Както вече споменах, нашата организация имаше определена роля и в подготовката на закона, и след това при общественото му обсъждане. През 1998 година екип на ПДИ подготви Концепция за законодателно уреждане на достъпа до информация в България. В нея ние се опитахме да съобразим международните стандарти със законодателството в България. Тази концепция беше обсъждана на международен форум. Проектозаконът беше представен от правителството през 1999 година за обществена дискусия и приет през юни 2000 г.

Предлагам да започнем с кратко представяне на Закона за достъп до обществена информация.

## ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ - ЦЕЛ НА ЗАКОНА, СЪДЪРЖАНИЕ НА ПРАВОТО, ЗАДЪЛЖЕНИ СУБЕКТИ

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Правото на достъп до информация е изключително модерно право. То е свързано с понятието свобода на информацията. Проблемът за т.нар. свобода на информацията се появява с хода на развитието на техниката и на информационните ресурси. Колкото повече се развива технизирването и респ. понятието информация, както и понятието информация на технически носител и т.н., толкова повече започва да се осмисля ролята на информацията в социалния живот.

И до ден днешен продължава да съществува проблемът, който професор Бенджамин Барбър формулира по следния начин – хора, които се занимават с информационни технологии, не разбират много от човешки права, а хората, които се занимават с право, не разбират много от информационни технологии. И до ден днешен е налице все още несглобеност на цялото, не са се срещнали хората, ролите, аспектите, от които свободата на информацията трябва да бъде разглеждана.

Въведението към понятието “свобода на информацията” предполага следните 4 неща. Първо, в неговата основа стои принципът за свободния поток на информацията, който е ясно формулиран например в законодателството на

САЩ<sup>1</sup>. Подобна е формулировката в Международния пакт за гражданските и политическите права в неговия чл. 19 – търсене, получаване и разпространяване на информация - това именно са формите, в които се осъществява този свободен поток на информация. За да има гражданско общество, за да има информирани граждани, които оказват влияние върху процеса на вземане на решения, трябва да има свободен поток на информация. Възгледът за ценността на свободния поток на информацията сравнително доскоро не беше толкова характерен за обществата в Европа, колкото за САЩ. В Европа изглежда има традиции, според които се смята, че институциите работят по-добре, когато стоят далече от гражданите. За САЩ този начин на гледане върху нещата никога не е съществувал.

Второ, в момента законодателството, свързано с достъп до информацията, която се съхранява от държавата, от нейните институции, търпи изключително интензивно развитие в глобален географски план.

В момента броят на приетите на национално ниво закони е вече над 40. В редица държави има висящи проекти за такива закони, което означава, че в около 50 или 60 държави в света вече съществува или чака приемане законодателство за достъп до информацията, съхранявана от държавата.

Това е един бум на правото на достъп до информация. Ако погледнем картата на света в сравнителен план, ще видим, че дори преди десет години броят на тези държави, които имаха приет Закон за достъп до информация, е не повече от 20. Това поражда необходимостта да бъдат изследвани параметрите на това съвсем модерно право и да бъдат изследвани причините за това негово развиване в модерните демокрации.

Третото, което е от значение за схващането на понятието за свободата на информацията, както се отбелязва, е другият негов съществен елемент освен правото на достъп до информация - защитата на личните данни. Международният експерт Дейвид Банисар споменава, че редица експерти в тази област наричат достъпа до публична информация и защитата на личните данни двете страни на една и съща монета. Целта и в единия, и в другия случай е да бъдат поставени институциите в рамките на един граждански контрол, което е

---

<sup>1</sup> Сrv. например преамбюла на Изпълнителната заповед № 12958 от 17.04.1995 г. на американския президент У. Клинтън, регулираща класифицирането на информацията като

важно, не само за да може гражданинът да има достатъчна свобода и достатъчна власт в демократичното общество, където той пряко или непряко избира институциите, но и за да имат той и обществото доверие в работата на институциите. Т.е. въпросът за свободата на информацията - за достъпа до информация и защитата на личните данни, е от еднакъв интерес както за гражданите, така и за самите институции. В едно демократично общество институциите в много голяма степен дължат своята стабилност на доверието, което гражданите имат към тях. Това означава, че колкото по-голямо е това доверие, толкова по-спокойно могат да работят тези институции и толкова повече те могат да мислят и да работят за своето собствено вътрешно развитие.

В момента в България със сигурност е налице модерен демократичен живот. Има много ожесточен медиен дебат по различни въпроси. Ние виждаме, че институции, към които общественото доверие е сравнително ниско, са непрестанно под обстрела на медиите, което пречи на самите институции вътрешно да работят добре. В редица случаи това провокира негативни реакции у хората, които работят в тези институции. Смятам, че това е нормално, тъй като то се случва и в други общества. Истинският обрат би възникнал тогава, когато институциите си дадат сметка, че е и в техен интерес гражданите да имат доверие към тях. Това е част от смисъла на този поток от свободата на информацията. Мисля, че институциите, които са представени на днешната среща, го разбират напълно. Те са сред онези институции, които се ползват с високо обществено доверие.

Стандарти на свободата на информацията. Юридически първият по време стандарт е Всеобщата Декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН през 1948г., в чийто чл.19 е признато правото на всеки да търси, получава и разпространява информация и идеи. Следващият по ред и най-ефективен като приложение инструмент е Европейската конвенция за правата на човека<sup>2</sup>, в чийто чл.10 е гарантирано правото на всеки да получава и разпространява информация. Според Европейския съд за правата на човека, правото на достъп до информация, която се съхранява от държавата, не се включва директно в чл. 10. Частично това право се включва в чл.6 и чл.8 от

---

държавна тайна.

<sup>2</sup> Цялото ѝ наименование е Конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

Конвенцията, т.е. правото на справедлив процес и правото на защита на личния живот. Това е разбираемо. Европейската конвенция за правата на човека е най-старият стандарт в това отношение. Тя е приета през 1950 г., поради което тогава все още достъпът до информация като отделна тематика не е бил достатъчно развит. По това време е бил законодателно уреден единствено в Швеция, където такова законодателство съществува от 1766 г.<sup>3</sup>

Следващият международен инструмент, който се отнася към темата, е Международният пакт за гражданските и политическите права /МПГПП/, приет през 1966 г. Чл. 19 от същия прогласява правото на всеки да търси, получава и разпространява информация. В правото да се търси информация се включва и правото на достъп до информация. Този напредък в регламентирането на свободата на информацията се дължи вероятно на факта, че МПГПП е създаден по-късно.

Показателно за развитието на това право е, че сред държавите членки на Европейския съюз липсата на такова законодателство е изключение<sup>4</sup>, както и сред държавите от Централна и Източна Европа<sup>5</sup>. Европа е и континентът с най-развити международни стандарти в тази област. Това са Препоръките R 19 (1981) и R 2 (2002) на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Последната е особено значима в поне две насоки:

1. Това е единственият документ, в който се дават официално определения на основни термини, свързани с правото на достъп до информация. По този начин се постига унификация на терминологията на държавите-членки на Съвета на Европа.

2. Върховният административен съд прие, че целта на Закона за достъп до обществена информация е пряко свързана с целта, формулирана в Препоръка №2 от 2002 г.<sup>6</sup>

Директното синхронизиране на законодателството, свързано с достъпа до информация, не е част от договора за присъединяване към

---

<sup>3</sup> Швеция има т.н. конституционни закони – конституция, състояща се от няколко законови акта. Шведската конституция се състои от четири такива, в глава втора на единия от които – закона за свободата на печата, е уредено правото на свободен достъп до официални документи.

<sup>4</sup> В Германия такъв закон липсва на федерално ниво, но в повечето от отделните области (Laender) съществува такова законодателство.

<sup>5</sup> Македония, Хърватска, Сърбия и Черна гора все още нямат приет закон.

<sup>6</sup> Решение № 4694 по делото на Алексей Лазаров с/у отказ на Министерския съвет (адм. дело № 1543/ 2002 на ВАС –петчленен състав).

Европейския съюз<sup>7</sup>. Състоянието на достъпа до информация обаче е предмет на оценката, която Европейската комисия прави за напредъка на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз и се отнася към политическите критерии за присъединяване<sup>8</sup>. Препоръките за по-голяма прозрачност в отделните сфери на управление пронизват целия доклад. Важна е препоръката за обучения и подобряване на прилагането на ЗДОИ.

Вътрешните стандарти – чл. 41 от Конституцията от 1990 г., Решение № 7 на Конституционния съд от 1996 г. по дело № 1, в което са залегнали редица разсъждения, заимствани от практиката на Европейския съд за правата на човека, а също и Законът за достъп до обществена информация, който беше изменен два пъти – съответно при приемането на Закона за защита на личните данни и на Закона за защита на класифицираната информация.

Правото и ограниченията. Както Конституционният съд е установил в Решение № 7, правото на достъп до информация е принципът, а ограниченията са изключения от този принцип. Това трябва да бъде винаги вземано предвид, когато се прилагат ограниченията на правото на достъп до информация.

Законът за достъп до обществена информация дава основите, той определя понятието “обществена информация”, процедурата по достъп, кръга на информацията, която трябва да бъде огласявана и без да бъде специално искан достъп до нея, и начина на това огласяване.

Съдържанието на ограниченията се задава от други закони. Те са само изброени в Закона за достъп до обществена информация. Бяхме радатели за тяхното по-добро изброяване, но това не се случи. Затова до ден днешен има известна липса на синхрон между отделните закони, която за съжаление се налага да бъде преодолявана по практически път, докато не бъдат изменени законите.

Законите, регламентиращи ограниченията, са съответно Законът за защита на личните данни /2002 г./, Законът за защита на класифицираната информация /2002 г./ и Законът за защита на конкуренцията - ЗЗК /1998г./. В ЗЗК са третираны въпросите, свързани с т.нар. търговска тайна, където е

---

<sup>7</sup> В самото право на Европейските общности обаче се урежда правото на достъп до информацията, съхранявана от институциите на съюза.

<sup>8</sup> Вж. Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, Комисия на европейските общности, Брюксел 2002, стр.24.

уредена и дефиницията на търговската тайна. За да си изясним съдържанието и целите на ограниченията на правото на достъп до информация, трябва да познаваме тези закони.

Кой има право на достъп до информация. По нашия закон, това е всеки български гражданин, чужд гражданин, юридическо лице независимо дали е българско или чуждестранно. Въпреки че на пръв поглед изглежда малко екзотичен този въпрос, към нас са се обръщали вече хора от чужбина, които търсят информация. Това съответства на международния стандарт. Въпреки че това право до известна степен е свързано с правата на данъкоплатеца, все пак основата, както стана вече дума, е свободният поток на информацията, а не само правото на данъкоплатеца да получи отчет за разходването на средствата си, поради което международно признат стандарт е правото на достъп на всеки до информация.

Съвсем накратко ще кажа какви са причините да има право на достъп до информация. Едната причина е отчетът пред данъкоплатеца за това къде и как се разходват неговите средства.

Втората - е даването на ресурс на избирателя да направи своя информиран избор. Когато избирателите тръгнат към урните, те не могат да избират без изобщо преди това да знаят въз основа на какви критерии да гласуват. Поради това избирателят трябва да може да си създаде представа каква е била политиката през последните години в страната, каква е била политиката на отделните институции, какво се е случило, какъв е резултатът от него и т.н. Избирателят няма как да знае всички тези неща, ако няма гарантиран достъп до информация.

Третата причина е възможността за обогатяване на обществения дебат. В демократичната страна на всеки управленски въпрос се гледа с добро око при наличието на колкото се може по-богат обществен дебат. Т.е. наличието на повече опозиционни мнения по даден управленски въпрос в демократичните страни се счита за ценност. Когато са по-малко, може би има някакъв проблем. Точно заради това обогатяването на обществения дебат също изисква да бъде давана колкото се може повече информация, за да има и качествени различни мнения.

Четвъртата причина за свободния поток на информация е стимулирането на бизнеса. В нашата Конституция е залегнало като основен

принцип стимулирането на пазарната икономика и по-специално на конкуренцията. Това конкретно се осъществява чрез достъпа до повече информация. В САЩ например много висок процент от ползвателите на техния федерален закон за достъп до информация са фирмите.

Кой е задължен да предоставя информация? Това са всички държавни органи, което означава на трите власти. Този въпрос беше поставен пред съдилищата. Военно-окръжният прокурор на Сливен отказа достъп до информация с мотивите, че съдебната власт не е задължена да предоставя информация по смисъла на този закон и срещу отказа бе подадена жалба. Решението на тричленния състав на Върховния административен съд вече влезе в сила<sup>9</sup>. Органите на съдебната власт също са задължени както всички органи на власт в България.

По отношение на публично-правните субекти като задължени по ЗДОИ възникват интересни въпроси, например въпросите, свързани с одитирането им. В този аспект е интересен кръгът на публично-правните субекти. Нашето право не предвижда такава дефиниция. Поначало се смята, че това са такива субекти на правото, които изпълняват задължения, възложени им със закон. В практиката си съдилищата категорично приеха, че Националната здравноосигурителна каса е публично-правен субект<sup>10</sup>. Националната здравноосигурителна каса през миналата и по-миналата година се оказа, че е една не много прозрачна структура. Имаше редица случаи, когато асоциации или отделни лекари искаха информация за нейни вътрешни актове или за отчети и получиха отказ.

Физически и юридически лица, които дължат информация за дейността финансирана от държавния бюджет. Това е доста интересна тема. Тук се поставя въпросът за това какво означава дейността да бъде финансирана от държавния бюджет. Със сигурност тези юридически и физически лица, които са предвидени в годишния Закон за държавния бюджет влизат в този кръг. Интересно е какво се случва с т.н. второстепенни разпоредители с бюджетни

---

<sup>9</sup> Реш. № 708/ 03г. по а.д. № 6269/ 02г. на ВАС- V отд. Достъпно в Интернет на адрес: [www.sac.government.bg](http://www.sac.government.bg)

<sup>10</sup> Реш № 6009/ 03г. по а.д. № 2664/03г. на ВАС-V отд., реш. № 2203/ 03г. по а.д. № 9504/ 03г. на ВАС – V отд., реш.№ 5286/ 03г. по а.д. № 2471/ 03г. на ВАС-V отд., реш. № 2666/ 03г. по а.д. № 10261/ 02г. на ВАС –V отд.

кредити - лица, които получават финансиране и не са изрично визирани в закона.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Смятам, че дефиницията е точна и ги включва. Нормата е достатъчно ясна – чл. 3, ал. 2, т. 2.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Интересен е въпросът с обществените поръчки. Дали следва да се счита, плащанията по тях представляват финансиране. Това беше единият въпрос, който досега само теоретично е възниквал при нас, но е бил поставян. От една страна, обществените поръчки са публични, съгласно Закона за обществените поръчки. От друга страна е развиван аргументът, че плащането в изпълнение на възмезден договор не е финансирането. Изтъква се, че това е термин, който се използва предимно в бюджетната сфера. Не зная какво мислите по този въпрос.

ФАНИ ДАВИДОВА: Наш клиент подаде заявление за достъп до информация. Случаят касаеше обществена поръчка. Отговорът беше следният. Плащането е извършено по силата на договор между трето лице - търговец и държавен орган. Според тези държавни служители, за финансиране с бюджетни средства можело да говорим само в случаите, когато имаме “безвъзмездно” дадена сума от държавния бюджет. Бях много потресена. Според мен средствата от държавния бюджет винаги се отпускат за свършена работа. Това се отнася и за случаите, в които се изплащат предварително заложен в бюджета суми за заплати, за закупуване на материални активи и т.н.. Не мисля, че квалификацията “безвъзмездно” е уместна при разходването на бюджетни средства.

Какво вие смятате по този въпрос?

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Според мен договорът за обществени поръчки не би трябвало да се включва. Подкрепям становището на хората, които са отказали достъп до информация. По принцип финансирането осигурява средства за функциониране на някаква дейност. Когато става въпрос за договор, там вече са насрещни отношения и не може да се говори за финансиране.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Считаю, че получените средства в случая при договор за възложена обществена поръчка не могат да се считат за финансиране. Това е на общо основание извършена услуга. Не би трябвало да се счита, че това са получени средства от бюджета за изпълнителя по договора.

Контролът се извършва по силата на договора, но не че са бюджетни средства и че трябва да бъдат третирани като такива.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Ние обсъждаме въпроса дали са задължени да дават информация лицата, които получават пари по такъв договор. Иначе казано, въпросът е: дали аз имам право да отида и да подам заявление до търговеца, получил пари по обществена поръчка, или имам право да поискам само от възложителя, който е например държавен орган. Тук все още не поставяме въпроса дали самият договор е предмет на достъп до обществена информация. Този въпрос ще го поставим, когато започнем да разглеждаме въпросите за обхвата на обществената информация.

За договорите, свързани с обществени поръчки, в закона има предвидена публичност. В случая въпросът е: дали може и към него да се отправи такова запитване или не. Може би действително се е имало предвид това понятие “разпоредител с бюджетни средства”. Но в крайна сметка кръгът на задължените субекти по ЗДОИ не може да бъде безкраен.

#### Делегиране на задължението за предоставяне на информация.

Тук има нещо интересно, което мисля, че е важно да се отбележи. По едно сравнително скорошно дело Върховният административен съд по отношение на субектите установи следното. Когато съответният държавен орган, например министър, определи със заповед дадено лице или кръг от лица да изпълняват задълженията на институцията по Закона за достъп до обществена информация, тогава тези лица са задължени на собствено основание и респ. техните откази подлежат на обжалване, но не като акт на министър. В нашия конкретен случай ставаше въпрос за отказ на директора на Правителствената информационна служба на Министерския съвет. Върховният административен съд прецени, че подсъдността е на Софийски градски съд, тъй като директорът е задължен на самостоятелно основание да предостави информация. Понеже не бяхме напълно наясно по този въпрос, посъветвахме жалбоподателя да обжалва решението. Сметнахме, че има много доводи за противното тълкуване. Петчленният състав на Върховния административен съд се произнесе в смисъл, че чл. 28, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация предвижда възможност за делегиране на самата власт да се отговаря по заявленията – да се предоставя информация и респективно да се отказва информация, поради което тези, на които е делегирано това

правомошцие, са задължени на собствено основание. Първоначално това тълкуване на Върховния административен съд ми се стори странно. С него обаче вече се дава добра възможност институциите, които имат териториални звена, да извършват съответното овластяване на ръководителите на тези звена, ако желаят това. По-рано имаше юридически проблем, защото възникваше въпросът дали това е възможно да стане и как е възможно да стане. Досега смятам, че поне юридически този проблем е отпаднал, както е отпаднал и проблемът дали е необходимо само един човек в дадената структура да се занимава с въпросите за достъп до информация. Сега вече е ясно, че може повече хора да имат правомошцието да отговарят по заявление за достъп до обществена информация.

Относно средствата за масова информация, предстоят промени в Закона за достъп до обществена информация, поради което няма да бъдат подложени на режима на този закон. Това, че бяха включени в чл.3 от ЗДОИ, беше недоразумение, тъй като правилата за публичност на финансирането на медиите, които се развиват на европейско ниво с цел борба срещу изпирането на пари и срещу монопола в медиите, имат съвсем различна функция и съвсем различни цели в сравнение със законодателството за достъп до информация, поради което не им е тук мястото.

#### Понятието “обществена информация”.

Според определението в чл. 2, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация, обществената информация е тази, която е свързана с обществения живот и дава възможност да се състави мнение за дейността на задължените субекти. От друга страна, другото определение е, че това е информация, която се създава и се съхранява от задължените субекти независимо от носителя<sup>11</sup>.

Смятам, че и двете определения съществуват под една или друга форма в Закона за достъп до обществена информация. В измененията, които се обсъждат в момента от Народното събрание, се предвижда да остане само второто определение като по-ясна дефиниция и да замести изцяло първото. Промените са внесени от група народни представители от НДСВ. Смятам, че разпоредбата на сегашния чл.2, ал.1 по-скоро посочва целта на закона, но не

дефинира понятието “обществена информация”. Ако чл.2, ал.1 се възприеме като дефиниция на понятието, е неясно кой ще прави преценка за това дали даденият гражданин може да си състави мнение или не. Дава се възможност за субективизъм. И Върховният административен съд в няколко свои решения критикува това определение за обществена информация. Предложението да бъде опростено определението по този начин дойде отчасти от практиката на Върховния административен съд. Техен представител на миналогодишното обсъждане на внесените предложения за промени в Закона за достъп до обществена информация в светлината на Препоръка (2002)<sup>2</sup> на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно достъпа до официални документи застана на становището, че това е по-удачно определение.

МИТКО БОЖКОВ: Формулировката е много неясна и мъглява. Още оттук се залагат лабиринти, поради които сме се събрали, за да си избистрим на къде да вървим. Формулировката изисква по-голяма конкретност.

Имам дълбоко уважение към самия нормативен акт. Понякога се питам защо е този закон. Казвам си: нужен ни е. Чрез този закон ние компенсираме недостатъчната публичност на съответните институции. Това е необходимо, за да подтикваме институциите да дават повече информация.

Откривам следната закономерност. Ако е добра публичността за съответната институция, ще намаляват исканията за достъп до информация. Защо е необходимо цялата информация да се предоставя. Не е ли нужно да се предоставя само информацията, която представлява интерес за обществото? Човек, когато търси информация, гони някакъв интерес, но не винаги това е чист интерес.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Определението на обществена информация в Законопроекта за изменение на Закона за достъп до обществена информация минал на първо четене е следното: обществена информация е всяка информация, създавана, получавана или съхранявана от задължените по този закон субекти, която не е определена със закон като предмет на държавна или друга защитена тайна.

---

<sup>11</sup> Арг. от чл.10 и чл.11 от ЗДОИ.

МИТКО БОЖКОВ: Защо в развитите страни е нужен този закон? Какво стимулира и какво търсят чрез този закон?

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Абсолютно същите цели, за които споменах преди малко. При нас се компенсира липсата на публичност. Това е разликата в интензитета. Това, което там е необходимо, е същото. Там медиите ползват непрекъснато този закон. Непрестанно в публичния дебат се използва този закон, за да се разкрие например, че има някаква нередност в управлението; когато възниква спорно решение, по което има някакви дебати за и против; когато приближават избори; когато търговците използват събраната информация, за да обслужват своите търговски интереси. Всички тези неща служат в развитите общества. Там все повече се развива една тенденция, която се нарича електронно управление, което е форма на активно публикуване на информация от страна на институциите. Те публикуват директно в Интернет своята информация. Публикува се не само информация, за която се е преценило, че е от обществен интерес, но е налице и законодателство, което задължава определени категории актове да се публикуват в Интернет. Например в Естония се предвижда изключително широко публикуване на актове в Интернет, което се изпълнява.

САЩ е една от държавите с най-развита практика в това отношение. Всяка институция в своята уеб страница има част, която засяга техния закон за свобода на информацията. На тази страница слагат повечето от запитванията, всички казуси, които са възникнали, т.е. жалбите по административен ред, каквито вероятно и у нас ще се въведат с промените в закона. Публикуват се на страницата и жалбите по административен ред, и жалбите пред съда, и решението на административния орган, респ. на съда. Освен това, информация, която е искана от тях и която са видели, че е от обществен интерес, след това я публикуват на уеб страницата, за да не ги питат отново за същото.

ФАНИ ДАВИДОВА: Беше зададен въпросът за какво се използва този закон в развитите страни. Например аферата Уотъргейт е разкрита посредством Закона за свобода на информацията в Съединените щати, когато журналисти подават заявление за достъп до информация и я получават. В наши дни Законът за свобода на информацията беше използван и за разкриването на аферата Уайт Уотър. Ще припомня, че това беше случаят, когато възникнаха основателни съмнения, че съпругата на тогавашния президент, възползвайки се

от служебното му положение, е получавала незаконно информация и я е предавала на търговци, които са продавали реколти на “зелено”. Впоследствие се оказва, че цялата документация внезапно е изчезнала от сейфа, в който се е съхранявала. Разследващата журналистика навсякъде по света използва този закон.

МИТКО БОЖКОВ: Аз мисля, че тук малко се преувеличава. Разследващата журналистика и без този закон се добира до факти и данни. Този закон ѝ помага от гледна точка на прецизност и точност на фактите.

Имам усещане за квази публичност. Уж е публичност, но не е публичност. Когато искаш да се добереш до нещо, ти създават хиляди пречки.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Искам да допълня нещо по отношение на тенденциите в областта на достъпа до информация.

Колегата Кашъмов вече спомена, че в момента има бум на това законодателство. Едновременно с това се приемат и правила за прозрачност и в международните финансови институции. Това е естествено. Финансирания на големи инвестиционни проекти, които засягат не една държава и влияят на околната среда, или представляват заеми от националните правителства трябва да бъдат прозрачни. През последните години има силен обществен натиск, който доведе до приемане на правила за прозрачност на Световната банка, а съвсем наскоро и правила за прозрачност на Европейската инвестиционна банка.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Навсякъде Законът за свобода на информацията има предимно превантивна функция, освен че осъществява реално човешки права. Той има много сериозна превантивна функция, защото самият факт, че се знае, че информацията, която се произвежда в институциите е публична, води като последица до това, че се ограничава лошото функциониране на институциите.

След аферата Уотъргейт е установено, че определени категории информация все още продължават да бъдат извън приложното поле на Закона за свобода на информацията. Оттам вече тръгват казусите, свързани с въпроса дали записки в бележника на ръководителя на съответната администрация

попадат в обхвата на закона<sup>12</sup>. При нас не стои въпросът дали календарът, в който даден ръководител си записва срещите, би могъл да бъде публичен. Тук е важен и смисълът на това законодателство. То се явява един от основните инструменти за борба с т.нар. корупция. Понякога у нас понятието борба с корупцията се изпразва от съдържание. Ясно е, че дела за подкупи почти няма. Осъдителни присъди почти няма, което е доста логично. Така е не само в България. По тази причина има смисъл да се засилят по-скоро мерките, които съдействат за превенцията, отколкото санкционирането. Това е още една функция на ЗДОИ.

Интересен е въпросът за делението на видовете обществена информация. От една страна е т.н. официална информация или, иначе казано, актовете на органите на власт, и от друга страна - служебната информация. Според българското законодателство служебната информация е открита по дефиниция, по презумпция е открита за достъп до информация. Тя може да бъде ограничавана като достъп само тогава, когато са налице предвидени в закона ограничения. Ограничението не следва типа информация, не следва категоризацията на информацията. Ограничението следва защитата на посочените в Конституцията и в закона права и законни интереси. Това е смисълът, целта на ограничението на правото на достъп. Следователно и служебната информация като понятие трябва да се разграничава от служебната тайна. Служебната тайна е част от информацията, която се ограничава за достъп, за да бъдат защитени определени права и интереси.

Обръщам внимание на изложеното, защото на няколко пъти сме констатирани смесване на понятията служебна информация и служебна тайна. Има такива случаи в практиката. Идеята да бъде отделно посочена служебната информация като категория, която влиза в приложното поле на закона, е била да се обърне презумпцията. В миналото, при социалистическата държава действа презумпция за секретност, а не презумпция за общодостъпност и за публичност. Това в по-голямата част от случаите дори не беше изведено на чисто законово ниво. То се подразбираше. Беше установена практика. Самите правила относно: коя информация да бъде служебна тайна, коя информация да бъде държавна

---

<sup>12</sup> Напр. Кисинджър с/у Комитета на репортерите за свободата на печата, 1980г.

тайна – бяха вътрешни правила. Следователно гражданинът не можеше да узнае кое е такава тайна. Следователно всичко по презумпция е такава тайна.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Не можах да разбера защо отнасяте този факт в миналото. Според мен, така е и понастоящем като практика.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Да, така е. Самата идея на закона е да бъде променена практиката, да бъдат преобърнати принципите, да се въведе презумпция за публичност, която да измести презумпцията за секретност.

#### Достъп до информация и получаване на документи

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: В нашата работа и по стария закон вариантите за предаване на готовия материал са различни. Винаги се връчва на определен кръг субекти. По аргумент на противното, след като се предоставя на определени от закона лица, значи е недостъпна за останалите. Става въпрос за предишни ревизионни актове, а понастоящем одитни доклади. Ако лицето не е пряко засегнато в материала, на практика се оказва, че няма как да получи достъп до него.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Тук отиваме към друг въпрос – дали достъпът до информация и достъпът до документи са едно и също нещо. Документът е едно, а информацията е друго нещо.

Ако ми издадат разрешение за строеж, право да получа официално заверен препис от този документ имам само аз, ако отговарям на условията за получаване разрешение за строеж. Дали е публична информацията, че аз съм получил разрешение за строеж? Дали е възможно моят съсед, който би могъл да бъде потенциално засегнат, или което и да било друго трето лице да погледне това разрешение за строеж в съответната община. Това са два различни въпроса – достъпът до информация и получаването на документ.

Подобен е случаят с публичния регистър на недвижимата собственост. Той е публичен. Може ли обаче, някой да получи официално заверен препис от моя нотариален акт, по силата на който съм собственик на къщата? Не може. Може ли да го прегледа в съда по вписванията? Може. Въпросът за това на кого да бъде изпратен официално завереният препис от документ е различен от въпроса кой има право да узнае информацията, съдържаща се в този документ. Тук вероятно ще възникне въпросът за ограничението, за това дали правото на достъп до тази информация е ограничено или не. От гледна точка на въпроса дали служебната информация по

презумпция е открита или не, мисля, че законът дава ясен отговор и той е в синхрон.

Хората в някои случаи настояват институциите да им осигурят официални заверки на копия от документи, които са получили по Закона за достъп до обществена информация. Разбира се, законът не дава възможност за такива неща и не това е идеята му.

В ЗДОИ не са конкретно изброени видове документи, съдържащи обществена информация. Например американският Закон за свободата на информация дава право на достъп на всеки до всяка информация като принцип, но в същия момент има в известна степен изброяване на типовете документи, които да бъдат публикувани, за да може на институциите да им стане ясно за какво става въпрос, за да може те предварително да се подготвят, за да дават достъп до информация. Ако възникне спор дали някакви други документи са предмет на достъп или не, то тогава той ще се сведе до много по-малка категория. В нашия случай законодателят е оставил неяснота относно това какво точно обикновено трябва да бъде предмет на достъп. По тази причина се получи период на излишни напрежения във връзка с искания на различни категории информация. Това рефлектира и върху подготвеността за изпълнение на закона. Да не говорим, че през 2002 г. беше съществено изменена Наредбата за реда и условията за водене на регистър на административните структури и на актовете на изпълнителната власт, с която промяна се премахна задължението да бъдат подредени тези актове в Интернет. Въвеждането на това задължение беше единственият случай, при който институциите можеха да се замислят какво точно представляват техните актове, какви са типовете актове, които те издават, как да ги подредят и т.н. Това предоставяше възможност сами да си дадат сметка и да си направят цяла картина за видовете регистри и актове, които имат, а освен това да екстериоризират знанието си, за да е известно и на другите. В момента всъщност се спря работата по това.

Тогава ни се обаждаха от различни институции и ни питаха какви видове актове се имат предвид. Самите те не бяха наясно. В наредбата не се съдържаха ясни указания по този въпрос.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Имате думата за мнения, въпроси.

МИТКО БОЖКОВ: Вероятно в своята работа се натъквате на инерционност на поведение на институциите и на техните ръководители, а също

и на упълномощените от тях лица, които трябва да дават информация. Съществува желание за по-голяма затвореност. За извършването в институцията, да не се знае много навън, особено до него да нямат достъп медиите. Това е страхотна инерция и е много трудно преодолима.

Наблюдавам нещо друго в публичното пространство. Касае лицата, които са задължени да дават информация за публичното пространство и на гражданите по този закон. У тях като че ли има едно презастраховане да не казват нищо излишно. Това е добре. Ако казват нещо, трябва да го казват много премерено и разумно.

Ръководителите се хващат за закона. Той си казва: “съгласно еди кой си текст от закона аз трябва да огласявам това и това”. Ако в закона няма задължение за огласяване на други неща, той като че ли предпочита да е по-затворен, информацията да остава в по-ограничен кръг, отколкото информацията да се дава на хората. Това е в контраст и противоречие с публичността, с достъпа до информация.

За да приемат хората твоята институция, за да схващат нейната полезност и да се убеждават, че има нужда от такава институция, тя трябва да присъства в публичното пространство. Как ще се поднася информацията, с какви продукти, за да се аргументираш, че работиш и си заслужаваш парите на данъкоплатците.

Ще ви дам следния пример. Дори на много хора не е ясно какво представляват някои институции и с какво се занимават. Преди 3 – 4 години ми изпратиха нашите одитори от Враца една карикатура, която беше публикувана в мастит местен вестник. Беше нарисуван един контейнер с боклук, а отстрани двама души си говорят: Кога ще дойде Сметната палата, за да почисти? Представяте ли си за какво става дума?

Тук вече вината е в институцията.

Публичността, която трябва да се дава и с този закон, е изключително полезна. Хората да знаят какво правим ние, всички институции, които са на държавната ясла.

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Имам конкретен пример за много рязкото повишаване на общественото доверие у човек, който говори.

Например, главният секретар на Министерството на вътрешните работи Бойко Борисов е човек с много висок рейтинг. Поради това рейтингът на

институцията, в която той работи, също е много висок. Далеч не бих казал, че той не прави грешки. Самият факт на поведение на откритост до много голяма степен води до обществено доверие в личността, респ. в институцията. Мисля, че би било добре да се разбере какъв е смисълът на “пазара” на обществения дебат, че откритостта, в крайна сметка, е действително средство за печелене на доверие и следователно - много прагматично полезен ход. Ако започне да се схваща това, просто нещата ще се променят, без да се говори само за закони. Законите показват къде действително минава границата.

МИТКО БОЖКОВ: Той в същото време е пример, че трябва да знаеш на съответното равнище, съобразно спецификата на институцията доколко трябва да говориш. Той е ярък пример в това отношение. Посланията на Бойко Борисов са много ясни. Затова журналистите тичат след него. Но не винаги трябва много да се говори, защото понякога се казват и неща, които не бива да стават известни.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Пример от нашата практика илюстрира възможността да се преодолеят обществените съмнения към институцията, когато се предостави информация.

Непосредствено след приемане на закона ние поискахме преписката по подготовката на Заповед № 10 на министъра на финансите относно нормативите за разходите по Закона за достъп до обществена информация. Ние искахме да видим как е била подготвена заповедта, какви са били обсъждания в министерството, как е била определена цената за 15 минути устна справка и т.н. От Министерството на финансите ни беше предоставена цялата преписка. Преписката съдържа доста документи, сред които и писма с предложения от страна на фирми за цените, които трябва да бъдат определени, с предложения за абонаментно обслужване от страна на фирми, които се занимават с продажба на софтуер и т.н.

Нашето убеждение, че не е работено сериозно по тази заповед, беше опровергано, след като се запознахме с предоставената ни информация. Оказа се, че правният отдел, който е дал становище по предложенията, постъпили от различни фирми, всъщност е защитил интересите на данъкоплатците. Не е позволил да има абонаментно обслужване, тъй като това ще влезе в противоречие със закона. Не може да има неравнопоставеност на търсещите – едни да получат информацията на по-ниска цена, която след това да продават, а

други – обикновените граждани, да си плащат по друга цена. Това е един пример как достъпа до информация е средство за преодоляване на недоверието в институциите.

Какви задължения на органите за публикуване и оповестяване на обществена информация са заложи в Закона за достъп до обществена информация?

## ЗАДЪЛЖЕНИЯ ЗА ПУБЛИКУВАНЕ И АКТИВНО РАЗПРОСТРАНЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

ФАНИ ДАВИДОВА:

Дейността, която извършват органите на Сметната палата, на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол и Инспектората на Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, е изключително важна. Вие сте тези, които следите как се харчат парите на всички данъкоплатци. С оглед на обществената значимост на вашата работа е и големият интерес към информацията, която се произвежда и съхранява в тези органи.

В базата данни на Програма Достъп до информация ние събираме различни по характер случаи. Изключително много питання има от журналисти и граждани, интересувани се от достъп до документите, които се намират в Сметната палата и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. От развитието на повечето от казусите личи и вашата позиция като представители на органи, които съзнават това, че трябва да бъдат прозрачни. Проверките, които вие правите относно разходването на бюджетни и други средства, не се осъществяват просто така, за да има две институции, които да вършат някаква работа. Предполагам, че част от вашите одитни доклади завършват със заключения за извършени престъпления. В случаите, в които след вашите заключения са възбудени прокурорски преписки, например, вероятно вие не можете да предоставяте цялата налична при вас информация. А от друга страна, журналистите оправдано се интересуват от резултатите от вашите проверки. Съзнавам трудността, пред която се изправяте всеки ден.

Това, което виждате на екрана, са общите принципи и правила, които се приема, че трябва да съдържат законите уреждащи правото на достъп до информация.

Допуска се, че Свободата на информация означава, не само че обществените институции приемат заявления за информация, но и че публикуват и разпространяват документи от значителен обществен интерес. Това се прави и за улеснение на работата на самата институция. Коя информация трябва да се публикува, от една страна, зависи от изискванията които съответното законодателство поставя, но от друга - зависи и от отговорната за това обществена институция. Законът трябва да постановява както общите задължения за публикуване, така и основните категории информация, която трябва да се публикува. Например - нашият ЗДОИ прави това в чл.15.

Във връзка с това, искам да спомена “Йоханесбургски принципи”, приети на 01 октомври 1995 г. от група експерти по международно право, национална сигурност и човешки права по време на международна среща, организирана от “АРТИКЪЛ 19 – глобална кампания за свобода на изразяването в сътрудничество с Центъра за приложни науки на университета на Уайтотърсранд в Йоханесбург. Това са общите правила, които експертите препоръчват да намерят отражение в демократичните законодателства, свързани с достъпа до информация. Кой са категориите информация, които институциите следва да публикуват според Йоханесбургските принципи:

- текуща информация за това как действа даденият държавен орган, включително разходи, цели, одитиран отчет, стандарти, постижения и т.н.,
- информация за всякакви молби и жалби или други правни действия, които човек може да предприеме спрямо обществена институция;
- видовете информация, които институцията съхранява и формата, в която я съхранява;
- съдържанието на всяко решение или стратегия, засягащи обществото, заедно с мотивите за решението и допълнителни материали, които са били от значение за формулирането му.

МИТКО БОЖКОВ: Защо всички решения? Това е абсурд. Невъзможно е.

ФАНИ ДАВИДОВА: Както казах, това са само пожелателни принципи. Що се отнася до съществуващото законодателство, под задължението за публикуване на описанието на информационните масиви, нашият ЗДОИ има предвид не да бъдат публикувани подробно всички решения на съответната институция, а да бъде публичен напр. регистърът на тези решения.

Дотук представих общите принципи при активно предоставяне на информация. Какви изисквания поставя нашият ЗДОИ.

Съществуват определени категории информация, които всички институции, задължени по ЗДОИ, следва да дават и разпространяват по своя инициатива. Какви са тези категории?

Те са дадени в чл.15 на закона. На първо място това е информация за това как най-общо казано функционира дадена институция. Съгласно ЗДОИ, “с цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация” съществува задължение за ръководителите на административни структури за периодично публикуване на т.нар. актуална информация. Законът има предвид информация, която представлява описание на правомощията и данните за органа, функциите и отговорностите на въпросната структура, списък на издадените актове, описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация. Задължително се публикува и наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

Ще правя препратки към двете уеб страници, с които съм се запознала много внимателно – на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол и на Сметната палата.

Например на първата страница на сайта на АДВФК има кратко представяне на агенцията – откога датира създаването ѝ, че това е една от най-старите институции. Кратко описание, което много ми харесва. Всеки, който отвори страницата, може да се запознае на абсолютно популярен и достъпен език какво прави тази институция. Тъй като страницата още не е напълно готова, предполагам, че ще съдържа и друга информация като тази, за която говорихме преди малко.

На първата страница на уеб сайта на Сметната палата също има подобно кратко описание. В този смисъл, и двете институции са изпълнили част от задълженията си по чл.15 ЗДОИ. С оглед обаче на факта, че не всички граждани имат достъп до интернет, считам, че същата информация следва да я има и на удобно и достъпно място за гражданите в самите институции.

Законът за Сметната палата и Законът, който регулира дейността на агенцията, включително и Устройственият правилник, също съдържат специални разпоредби, гарантиращи активното предоставяне на информация.

Какво означава публикуване на актуална информация? Къде трябва да се публикува? Въпроси, които много често чисто практически ни се задават. Информация по всички точки, които се съдържат в чл. 15 от закона, трябва да се намират на достъпно място в институцията. Може да бъдат в Пресцентъра или Връзки с обществеността, може да бъдат закачено на стената, където гражданите имат достъп и т.н. Гражданите трябва да знаят какво прави тази институция и как функционира. Необходимо е да има на достъпно място списък на издадените актове. Това ще ви спести случаите, при които някои граждани ще дойдат и ще кажат: на мен ми трябва нещо, което касае еди-какво си. Ако списъкът е поставен на видно място, гражданинът спокойно, без да ви отнема, ще го прочете и ще установи кой точно документ му трябва.

Регистрите трябва да се поддържат актуални. Ако има някакви промени, да се вписват и да бъдат на разположение на всеки, който се интересува.

Следващият въпрос свързан с активното предоставяне на информация от страна на институциите е задължението за съобщаване на т.нар.важна информация.

Законът създава още задължения за съобщаване и публикуване на едни допълнителни категории информация. Докато подготвях презентацията си, много мислих как да опиша това задължение за съобщаване на какъв тип информация. Мислех си дори да я нарека: съобщаване на ексклузивна информация. Реших да използвам определението важна информация.

Това е задължение за разпространяване на информация, която се създава на практика в момента. Тя е определена в Чл. 14, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация. Изброяват се няколко категории информация, които институцията е задължена да предоставя “тук, сега и

веднага” т.е. в момента, в който тя се създава. Това е например информация, която би предотвратила заплата за живота, здравето и имуществото на гражданите. Обикновено това е информацията, свързана с природни бедствия – пожари, наводнения. Това изглежда много очевидно на пръв поглед. На практика се оказва, че не е съвсем така. Имаме традиционни случаи, които се появяват през летния и през зимния сезон. През летния сезон, например при възникне на пожар вследствие на жегите, местните администрации се впускат да спасяват каквото могат, да ограничат щетите, да предпазят хората от тези бедствия. Последното нещо, за което се сещат, е да разпространяват информация за това. Налага се журналистите да ги питат, гражданите да ходят до кметството и да искат информация дали има опасност, на какво разстояние е пожарът, какви са щетите, за да може самите да предприемат някакви мерки.

Следващата категория информация от този тип е тази, която опровергава невярна информация. В момента има един случай, който е много популярен, а именно въпросът за поставеното под съмнение гражданство на министър-председателя. Най-простичкото разрешение би било публикуването на истинската информация на страницата на някой ежедневник и така ще приключи случаят. Ако беше направено това, нямаше да се разиграят пазарлъците, които в момента текат. Простичкото разрешаване на подобни случаи винаги води до един добър край – възниква съмнение, публикува се истината, публикува се документът и случаят приключва.

Следващата категория информация, която органите следва да публикуват по своя инициатива е тази информация, която представлява или би представлявала обществен интерес. Тя следва да се публикува по инициатива на органа, който я създава и съхранява. Има случаите, в които журналистите търсят информация от агенция или от Сметната палата и казват: “не стига, че тази информация интересува всички, че те трябва сами да ни я предоставят, ами дори, когато подаваме заявление, информацията ни е отказвана”. За всеки конкретен случай обстоятелствата са различни.

Много е трудно да се прецени какво представлява или какво би представлявало обществен интерес. Предполагам, че за вас това също е проблем. Самата аз не бих могла да дам обща рецепта и не бих се наела да кажа нещо, което важи за всички случаи. Вашите две институции се занимават най-общо казано с финансови ревизии на държавни “обекти”. Логично е да се

предположи, че интерес би представлявала всяка информация, свързана с установяване на определени нарушения и злоупотреби. Интересна според мен е и онази информация, която отхвърля съмнения за злоупотреби или нарушения. Ще ви представя един добър пример:

*/Показва се уеб страницата на Сметната палата./*

На страницата трябва да се появи едно триъгълниче, на което е написано “доклади”. Там са публикувани много доклади от извършени проверки. Струва ми се, че това е добро начало за публикуване на информация, която представлява и би представлявала обществен интерес.

Когато сметнете, че са извършени проверки и установени нарушения, или са направени проверки и, за голяма изненада, няма открити нарушения, хубаво е да се организират пресконференции, на които да се обяснява, без да сте задължени да представите целия доклад или подробно резултатите от една проверка. Така ще информирате обществеността само за резултатите от извършена проверка.

Каква е разликата между предоставяне на документи и информация? Пред мен е едно указание до всички териториални дирекции на АДВФК, което е изпратено на 15 май 2001 г. То е указание на директора към териториалните директори за това как да дават информация, която представлява, или би представлявала обществен интерес. Не е нужно да я чета.

Аз възприемам това като указание за активно предоставяне на информация. В случаите, когато се подава писмено заявление за достъп до информация, обикновено там се иска копие от документ, копие от ревизионен акт, копие от одитен доклад и т.н. Тогава за всеки конкретен случай ще трябва да прецените дали има основание да се връчи копие от целия доклад, дали има основание да се предостави частичен достъп, т.е. копие от определени части на документа.

Това указание дава ясни граници, в които териториалните директори трябва сами по своя инициатива да предоставят информация /докладни записки/ за извършени проверки, т.е. кога е започнала проверката, кога е завършила, какви са резултатите, какви са заключенията на експертите по време на изготвяне на доклада, има ли установени нарушения, ще бъдат ли наложени санкции и т.н. Журналистите се интересуват от синтезирана информация в най-

общия случай. Има разследващи журналисти и граждани, които искат да се запознаят с цялото съдържание на документа. Новинарската журналистика се интересува от есенцията. Ако вие подготвите информационното съобщение, вие сте тези, които ще представите новините за институцията.

В чл. 9, ал. 3 е предвидено Министерът на финансите и директорът трябва да информират обществеността за дейността на Агенцията. Това се отнася както за информацията по чл. 15, така и за информацията по чл. 14. И специалният закон задължава директорът на агенцията да предоставя информация по своя инициатива.

Като се погледне същността и на двата органа, дейностите имплицитно съдържат в себе си условието, че те трябва да бъдат прозрачни. Дейността и на двата органа е да установяват нарушения и да ги правят публични. Двете институции не работят сами за себе си. Вие го знаете много добре.

От София получаваме по-малко сигнали за отказ на информация в сравнение със тези, които получаваме от провинцията. Това, с което се сблъскват софийските журналисти, става много бързо достояние чрез централния печат.

Случаите, които вълнуват софийските журналисти напоследък, са свързани с т.нар. публичен регистър.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Доколко Министерството на енергетиката и енергийните ресурси има право да публикува и да дава информация на органите, които са извършили проверки? Ние получаваме доклади. Имаме ли някакво право да предоставяме достъп до информация? Става въпрос да предоставяме информация на трети лица, на заинтересувани лица. Как е регламентирано това?

ФАНИ ДАВИДОВА: Законът казва, че задължените лица (органите), каквото безспорно е Министерството на енергетиката, са длъжни да предоставят информация. Тя трябва да бъде “информация, която се създава или се съхранява” от органа - ЗДОИ чл.3,ал.1,изр1. Иначе казано – достатъчно е информацията просто да се “държи” от органа по силата на неговата компетентност, за да възникне задължение за предоставяне. По конкретния пример. Сметната палата извършва проверка на държавен обект, тя приключва с доклад. След окончателното му изготвяне и одобрение, копие от доклада

разбира се изпраща и до проверявания обект. Считаме, че обекта също е задължен да предостави доклада, ако той бъде поискан по реда на ЗДОИ.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Моля и за мнението на колегите от Сметната палата.

МИТКО БОЖКОВ: Възникна следният случай преди две години. Как да поднесем резултатите от извършен одит например във Военномедицинска академия? Докладът е много дълъг – над 100 страници. Как по-синтезирано да се поднесе тази информация за обществено ползване? Докато подготвяме кратък вариант, който да го поднесем на обществеността, Николай Колев-Босия се беше добрал до целия доклад, организира пресконференция и го представи. Беше размножил доклада и го раздаваше свободно на колегите журналисти. Кажете кой е виновният? Всъщност няма виновен. Щом върху материала има гриф публичност, вече няма виновен. По-добре е да се даде всичко, за да не ни обвиняват, че сме допуснали селективност при поднасяне на информацията. Това вече е принципът ни на работа сега.

Щом е дадена публичност за резултатите от одита на даден обект – цялата информация да се предостави, или да се препращат желаещите да получат информация към страницата на Интернет, където е поставен целият доклад.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Има случаи, когато предварителен одитен доклад е изпратен на прокуратурата. Или пък информацията от доклада е дадена на журналистите. Прави се абсолютно погрешна и обратна интерпретация на заложените констатации. В такъв случай считам, че се спекулира с възможността да се предостави информацията, която не е окончателна. Нещата могат да бъдат променени в окончателния доклад, след като се вземе становището на засегнатите лица.

Държавният финансов контрол е задължен да изпрати на прокуратурата одитния си доклад, ако има данни за престъпление. В такива случаи не е редно предварителни данни да се оповестяват.

МИТКО БОЖКОВ: При нас принципът е друг. Ние можем да публикуваме нещо само след решение на Сметната палата. Тогава е дадена зелена улица за публичност. Всичко, за което говорите, е друг момент. Това е изтичане на информация по един или друг начин. Така тя се използва едностранчиво или тенденциозно. Информацията става предмет за решаване на

конфликти в самата институция, или на институцията с други институции. Мисля, че това е извън нашето задължение за това какво трябва да публикуваме.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Тук обсъждаме едновременно три проблема.

Първият проблем е задължението за публикуване на информация, което е свързано с активната прозрачност. Т.е. има определени задължения в закона да бъде публикувана и оповестявана определен род информация, които би трябвало да бъдат изпълнявани. Въпросът е как се изпълнява това задължение и какви са проблемите за изпълнението му.

Вторият проблем е, ако дадена институция държи доклади на друга институция, как да се процедира при поискването им.

Третият проблем е свързан с едно от ограниченията на правото на достъп до информация, които ще разглеждаме днес по-късно. Това е ограничение, което е свързано с подготвителните документи и с предварителната работа по определен акт или по даден документ.

Традиционно това ограничение се формулира като поверителност на обсъжданията в рамките на даден държавен орган по време на вътрешната подготовка на решението или поверителност по време на проверките, контрола и надзора от страна на държавните органи. Друг е въпросът, че тези ограничения не са абсолютни и трябва да се разглеждат през призмата на баланса на интересите.

ТОДОРКА КОСЕВА: Искам да ви обърна внимание на случая, когато докладът вече е готов.

Ще говоря от опита на Сметната палата. Одитният доклад, който е изготвен и който е връчен на ръководителя на подконтролния обект, няма окончателен вид. Това е сбор от фактология, която се връчва на ръководителя. Той си взема становище, в което може да оспори определени изводи. Информацията, която се съдържа в този доклад, не е окончателна, докато не се обсъди от ръководителя, както и от ръководителя на одита и от ръководителя на отделението. От там се внася за обсъждане и в Сметната палата, която е органът, вземащ решение. Едва когато се приеме одитният доклад с всички възражения, с всички обсъждания, тогава информацията, която съдържа, става вече окончателна. Предварителният одитен доклад, който е връчен на ръководителя на подконтролния обект, няма характер нито на служебна, нито на официална информация. Афиширането му от тези, на които е връчен, е

преждевременно и това не е окончателната информация. Така може да се даде възможност за друга интерпретация, за друг коментар на информацията, която няма окончателен вид. Докато докладът не бъде приет с акт на съответната институция и той добие окончателен вид, информацията не бива да бъде разпространявана, дори и от ръководителя на одитирания обект. С решението на палатата се приемат определени препоръки по одитния доклад, който междуременно вече е бил предаден. Не се връчва нов одитен доклад, а само решението с препоръките. Изготвя се друг доклад с препоръки и с указания. Това е официалният акт, който съдържа необходимата и окончателна информация. Междинният одитен доклад не е официален, не е приет от Сметната палата и не съдържа официална информация. Той не може да бъде източник на информация, която представлява обществен интерес.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Към информацията може да има интерес, но в нея да се съдържат неща, чието разкриване може да увреди други защитени интереси, и ще трябва да се направи баланс на интересите.

МИТКО БОЖКОВ: За доклад, който е в процедура на изработване, където има елемент на оспорване, на събиране на доказателства и правене на констатации, не би трябвало да се предоставя информация. Ние говорим за това, което по закон сме задължени да публикуваме.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Не мога напълно да се съглася с вас и то от гледна точка на този закон, а не от гледна точка на значението на самата информация.

Както Законът за Сметната палата, така и Законът за държавен вътрешен финансов контрол указват кои са органите в тези институции. Всеки акт, който е излязъл като акт, подписан от органа в изпълнение на неговите правомощия, е един официален документ. Съвсем друг е въпросът с каква сила е той и какви са неговите последици. След като е официален документ, един предварителен одитен доклад при нас или един одитен доклад на одиторите, по който все още не е изтекъл срок за становище, няма заключение, няма решение на Сметната палата, той все пак е документ.

ТОДОРКА КОСЕВА: Той става документ едва, когато бъде приет с решение на Сметната палата.

Одитният доклад, изготвен от одиторите, не представлява акт по смисъла на закона. Одитният доклад, който не е приет с решение на

колективния орган на Сметната палата, не е акт на Сметната палата по смисъла на закона.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Не мога да се съглася с вас.

Става въпрос за следното. След като един държавен орган в изпълнение на своите правомощия е създал документа – било той окончателен или неокончателен, било такъв, по който ще се дискутира, или ще се внасят промени в него ...

ТОДОРКА КОСЕВА: Одитният доклад не е официален документ.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Той е документ, но на друг орган. Той излиза от одитора.

Моето лично становище е, че би трябвало да има достъп и да се представи информация и за тези актове.

ТОДОРКА КОСЕВА: Когато одитният доклад е приет с решение на Сметната палата, той става неразделна част от решението и тогава се публикува на страницата ни в Интернет.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Какво пречи да бъде цитиран одитният доклад, преди да е станал официален акт на Сметната палата?

ТОДОРКА КОСЕВА: В този си вид докладът не съдържа достоверна информация.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Достоверна или не, това е акт, който съществува.

ТОДОРКА КОСЕВА: Идеята е да се публикуват актове, които съдържат достоверна и окончателна информация, за да не оронват ничий интерес. Не може да се предоставя за ползване интерпретация на някого си.

Преди одитният доклад да бъде приет от Сметната палата той представлява работен вариант на нещо, което след обсъждане ще стане окончателен доклад и ще се приеме с акт на Сметната палата. Тогава докладът ще съдържа вярна информация.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: След като е публикуван актът на Сметната палата, означава ли, че всички подготвителни документи ще бъдат достъпни?

ТОДОРКА КОСЕВА: В Закона за Сметната палата е записано относно констатациите в одитния доклад, който се внася за обсъждане в Сметната палата и чието приемане приключва с решение, че е в правомощията на колективния орган на Сметната палата да отмени, измени или приеме тези

констатации. В одитния доклад може да се съдържа определена информация, но това не е окончателна фактология. Може да има оспорвания, да се наложи да се правят нови проверки, да се връща одитният доклад за доработване – това е суров материал, който не може да се предоставя на когото и да било като достоверна информация за задоволяване нуждите на обществения интерес.

Одитният доклад по смисъла на този закон не представлява акт. Докато той не бъде приет от колективния орган на Сметната палата, той не представлява акт на Палатата.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: По отношение на това дали срещу едно лице има съставен акт за административно нарушение или се води едно наказателно дело, дали ще има наказателно постановление, с което то ще бъде вече завършено производство, и на лицето ще бъде сложена квалификация на нарушител или няма да има наказателно постановление, ще има резолюция или няма да има произнасяне в срок и т.н., е без значение за фактът, че срещу това лице има съставен такъв акт.

ТОДОРКА КОСЕВА: Това означава, че има административно производство, в което дадено лице или институция е обект. Не може да го наречем нарушител, докато не стане факт наказателното постановление. Не можем да квалифицираме никого за нищо, докато тече производството по одита, докато не бъде финализирано с решението на Сметната палата, което го прави акт по смисъла на закона.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Моята логика е, че щом един акт в изпълнение на служебни задължения на един орган – окончателен или не, с или без последици, е изготвен, той съществува в правния мир. Той задължава впоследствие и други органи да се произнесат. В този му вид той също може да бъде обект на интерес и би следвало да бъде предоставен.

ТОДОРКА КОСЕВА: Това са две различни неща. Нашият акт не е вид наказателно производство.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Това е констативен акт, защото само установява факти.

ТОДОРКА КОСЕВА: Актовете на Сметната палата са описани и уредени в нашия закон, който е приет преди година и половина. Когато говорите за актове за констатация, може би имате предвид стария закон.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Констатацията е терминология, която обхваща името на акта. Имам предвид като констативен материал, като правната същност на този акт.

ТОДОРКА КОСЕВА: Докладът става акт по смисъла на Закона за достъп до обществена информация в момента, когато е приет с решение на Сметната палата.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Смятам, че това е дискусия, която е свързана с много значителни неща, които ще стават все по-важни и по-важни след натрупване на практика по този закон. Вие казвате, че по смисъла на Закона за достъп до обществена информация докладът е официална обществена информация. В Закона за достъп до обществена информация има и друг вид обществена информация – това е служебна обществена информация, която също е свободна за достъп освен възможните, но незадължителни ограниченията по чл. 13. В този смисъл госпожа Маринова каза, че по-скоро трябва да обсъждаме въпроса кога тази служебна информация, т.е. всичко, което е помогнало подготовката на акта, става достъпно. Кога? В хода на подготовката или след публикуване?

ТОДОРКА КОСЕВА: В хода на подготовката на решението на Сметната палата, с което ще се приеме одитният доклад, правомощията на Сметната палата да финализира предварителната служебна информация и да я приеме за достоверна, може да се промени информацията. Когато в Сметната палата се анализират доказателства например по един извод, който се съдържа в одитния доклад, може да се промени или отмени констатацията. Ако тази констатация се разпространи преди да бъде приета от Сметната палата, т.е. преди да се установи дали действително има такова нарушение или няма, всъщност заблуждаваме общественото мнение.

Одиторът прави констатация и счита, че тя е подкрепена и доказана. Но когато Сметната палата обсъжда одитния доклад, който е в суров вид, казва: не, няма доказателства, не е така, оспорва се, опровергава се определено становище. Ако тази предварителна констатация за нарушение излезе в публичното пространство, а в решението на Сметната палата се запише друго, ние нямаме акт, който да има някаква достоверност в процеса на събирането на информацията. Това не е този тип служебна информация, която може да бъде обект на интерес и разпространяване и удовлетворяване нуждите на обществото

от информация. Не можем да гарантираме, че съдържащото се в одитния доклад е окончателната, достоверната и вярната информация. Идеята е да информираме прозрачно, но и достоверно обществеността.

Имаме специфичност на процеса при Сметната палата относно информацията.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Дискусията е много интересна. Мисля, че тя ще подхожда за следващата част, когато ще се обсъжда ограничението на едно нещо и това е важно като последователност на действията.

Първият въпрос е да установим какъв вид е тази информация. Има някакви стъпки, когато се осъществява производството по определен въпрос. Например, започнало е някакво питане за достъп до информация. Оттук нататък е ясно, че трябва да се направят няколко стъпки. Да се установи дали съществува такава информация в съответната институция, която е запитана; каква е тази информация по същността си – официална или служебна. Едва след като се даде ясен отговор, тогава да се пристъпи към темата за ограниченията на достъпа. По въпроса дали информацията е официална, Законът за достъп до обществена информация казва: актовете на органите на власт. Ако едно лице има дадена от закон власт да прави определено волеизявление, а констатацията за факт също е вид волеизявление и това изискване бъде направено в определена форма, то тогава това ще бъде акт в по-широкия смисъл на думата. Това няма да бъде индивидуален административен акт, или няма да бъде актът, който се приема накрая от колективния орган на Сметната палата. Това ще бъде някакъв акт на орган.

ТОДОРКА КОСЕВА: В Закона за обществена информация точно са описани параметрите на актовете, до които има достъп този, който се интересува. Не може абстрактно да говорим за акт като волеизявление на някакво овластено лице, а има точно параметри кои са актовете, които представляват официалната информация, кои са волеизявленията, които представляват служебна информация, как тя се съхранява, от кого се създава, от други източници ли се пренася. Нашите одитни доклади в суровия вид, в който се събира една фактология и при това че фактологията се установява с наши анализи, събират се доказателства, които подкрепят или не, правят се изводи - това са изявления, но те не са документи или източници, които дават достоверна информация. Обикновено те се държат в оригинал при одитирания

обект, а при нас - само като анализ, оценка, изводи от една определена фактология. Документите за фактологията също се съхраняват в самите обекти. Имаме нещо специфично в нашите одитни доклади, преди тяхното приемане с решение на Сметната палата. В това се състои и специфичната функция на Сметната палата. Не можем механично да кажем, че одитният доклад, понеже съдържа информация, значи е служебна информация, тъй като в момента се създава нещо. До приемането нашите доклади не могат да се считат за актове от служебна информация или актове от официална информация. Те нямат реквизити, които са описани в закона.

Нашето производство е друг вид. То е подчинено на определени стандарти, на определени функции, които има самият орган.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: По този въпрос винаги ще имаме проблем. Дискусията е интересна и тя ще трябва да продължи.

В правната действителност обикновено крайният акт е много далече във времето и процесът на приемането му преминава през повече етапи. Да вземем примера с прокуратурата. Когато се стигне до етапа прокуратура, се започва съответното досъдебно производство по Наказателно-процесуалния кодекс. То няма да бъде по частна тѣжба, а от общ характер и следователно ще премине през три съдебни инстанции. Трябва ли в този случай да сметнем, че крайният акт е едва решението на Върховния касационен съд, а преди това имаме само някакви поетапни неща, които не могат да бъдат квалифицирани нито като служебна, нито като официална информация.

ТОДОРКА КОСЕВА: Не можем различните функции и видове дейност на едни държавни органи механично да ги налагаме едно върху друго. Същото се отнася и до правомощията с оглед на механизмите, чрез които осъществява тези функции, така че трябва специфично да се говори за всеки държавен орган. Затова държавните органи са различни, защото са с различни функции, с различни компетентности и с различен механизъм за осъществяване на тези компетентности. Не можем да говорим за всичките под един знаменател.

Механизмите, чрез които Сметната палата осъществява своите правомощия и функции, са специфични. Ние ще нагодим нашите актове съобразно критериите на Закона за достъп до обществена информация. Когато се получи запитване на определена фаза от одитния процес, ние ще отговорим

на желаещия да се информира за определено нещо: ще ви информираме едикога си или можем да ви информираме веднага.

При нас има една особеност, една специфичност, поради която не може механично да се говори.

ХРИСТО МОЛЕВ: Така се нарушава цялата технология и се излиза извън рамките на закона.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: При нас има предварителен одит, има и окончателен одит. Когато става въпрос за предварителен доклад, какво означава предварителен? Това нещо щом веднъж е направено, то се връчва с протокол на обекта, евентуално на заинтересувани други лица, чиято дейност касае. Това е документ.

МИТКО БОЖКОВ: Има ли случаи, когато е дадена публичност на такъв ваш документ?

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Нямам такива познати случаи. Случаите са дотолкова, доколкото в пресата изтича някаква информация, но тя се базира не толкова на прочетеното или видяното, колкото на преразказаното някъде от някого.

М. РАЛЧЕВА: Специално в нашата териториална дирекция на Софийска област няма. Никой не е застрахован от това.

МИТКО БОЖКОВ: Ако изтече информация преди окончателно да бъде приет актът, как реагирате? Приемате ли, че това е вашият акт?

М.РАЛЧЕВА: Това е един акт по веригата.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Трябва да приемем, че предварителният доклад не е никакъв акт, а е работен документ. Акт е окончателният доклад, който е получил входящ номер в агенцията. Това е вече актът, който може да получи публичност.

М. РАЛЧЕВА: Това, че има случаи на предоставяне информация на база връчен проект на предварителен одитен доклад, вече е съвсем друго. Просто изтича информация. Например одитният доклад се връчва на одитирания обект. Той може да предостави на някого информация или да излезе с интервю в някой ежедневник.

Актът е тогава, когато е окончателен докладът и е приет с решение.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Ставаше въпрос за конкретни констатации в конкретен момент, когато са адекватно представени, а не когато

се представят за нещо, което не са. Въпросът е дали тяхното предоставяне е нарушение на закона - поне така го схванах.

ТОДОРКА КОСЕВА: Госпожата каза, че предварителните одитни доклади на Сметната палата представляват актове по смисъла на закона.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Ако един одитор е констатирал някакви факти, преди още да са взети възражения, мнения и т.н., не е сигурно дали тези факти отговарят на действителността. Законът дава права на заинтересуваните лица да вземат отношение за коригирането на тези факти. Ако на този етап по някакъв начин изтече информация, възниква въпросът, че след това ще бъдат съпоставяни фактите.

ТОДОРКА КОСЕВА: Не става въпрос дали ще изтече информация нелегално и анонимно. Поставя се въпросът дали лицата, които имат право на достъп до Закона за достъп до обществена информация, да поискат от такъв предварителен доклад конкретна информация и ние да им я дадем. Въобще няма да коментирам информация, получена на ухо. Ние говорим за правилата. Явява се едно лице и иска информация за един одит, който в момента тече. Когато приключи одитът, връчва се докладът на лицето, което е било обект на одита, има възражение, няма възражение – нещо се движи около този процес. Това е висящ одитен процес. На това място се явява един журналист и казва: искам да ми се даде еди-каква си информация от неприключилото производство, което няма официален вид и не е произведен акт от Сметната палата и въз основа на който да информираме обществеността.

Поставя се въпросът: съдържанието на този суров материал е ли служебна информация, кое от него е служебна информация и има ли право съответното лице да поиска такава информация на този етап от одита. Така, според мен, трябва да се води дискусиата, а не ако някой на ухо каже нещо.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Виждам известна връзка.

Една информация е съобщена в противоречие със закона само тогава, когато нейното разгласяване накърнява определен интерес и попада в някакво ограничение.

ТОДОРКА КОСЕВА: Е ли актът, който сме създали, официална информация?

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Информацията е служебна и официална. Всички възможности за информацията са изчерпани тук в това

деление. Следователно, ние ще достигнем до извода, че тази информация или е акт и е официална, или не е акт и е служебна, в зависимост от което ще потърсим дали се прилага някакво ограничение и какво е то. С това съм напълно съгласен. Не може информацията да я има и тя да е нито едната, нито другата категория. Такава информация по този закон няма, извън случаите, в които тя изобщо не съществува.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Въпросът би могъл да се реши много категорично в двата специални закона, като се каже, че предварителните одитни доклади или пък докладите на одиторите, които не са приети и не е приключила официално процедурата, са служебна информация.

Необходимо е това да бъде въведено изрично в законите като ограничение и да бъде посочено като информация.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: На този етап не говорим дали има ограничение или няма ограничение.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: В чл. 12, ал. 2 се говори за достъпа до друга официална информация в случаите, когато това е предвидено със закон или по решение на органа, който я е създал, се осигурява чрез обнародване. Как така по решение на органа, който създава една официална информация, някакъв акт ще бъде обнародван? Ние си имаме терминология за обнародване и това е "Държавен вестник". Според мен това е неточен израз.

Хипотезата "обнародване по решение на органа, който създава информацията", не я виждам. На мен не ми е познато такова нещо. Мисля, че думичките, които се използват, трябва да бъдат по-прецизни, защото това е терминология. Подобно използване води до пълно объркване.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Това или е грешка на законодателя, или е използвана старата българска дума. Думата "публикуване" не е съществувала около 50-те години. Тогава се е използвала думата "обнародване". От известно време насам думата "обнародване" се използва само за "Държавен вестник", а думата "публикуване" – за всички останали медии.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Ако имате възможност, когато се обсъждат измененията и допълненията в закона, да се има предвид и това и по възможност да се избягват такива разминавания.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Т.е. имате предвид, че в противен случай е възможно "Държавен вестник" по инициатива на органи да започне публикуване на актове ли?

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Това, което е написано, не е вярно. Мисля, че няма реално застрашени интереси. Нормативните актове трябва да си служат с точен език.

АЛЕКСАНДРА ЧИНКЕЗА: Не ми стана ясно дали ще даваме предварителните доклади или не. Имаме ли основание за отказ и, ако има, какво е? Никъде не се споменава, че тези данни са дезинформация. Те подлежат на промяна. Може ли да ми кажете какво правя в този случай? Утре журналистите може да скочат и да ми махнат главата.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Лицето, което трябва да дава информацията, в неговите правомощия ли е да определи кое е информация. Ние трябва да стигнем до дефиницията. Тези предварителни данни, за мен, могат да бъдат дезинформация. Лицето, което оповестява информацията, може да прецени дали това е вече информация за оповестяване. И оттам да излезем. Могат да бъдат дадени и предварителни данни, но от органа, който може, има право и е задължен да оповестява информация, но лицето да прецени дали може да даде информация.

АЛЕКСАНДРА ЧИНКЕЗА: Честно ще ви кажа, този закон ми пречи. В закона има някакви безумия.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Ако в закона имаше определение що е информация – служебна, обществена и т.н., нямаше да възникват никакви проблеми.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Защо да не може да се квалифицира като процес на оперативна подготовка?

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: За да бъде определена като служебна информация, тази, която има и формалните белези на официална, би било добре да е изрично казано.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: На практика нещата не са изчистени между официална и служебна информация. Това хем е акт на държавен орган, който носи и дата, и подпис, и т.н., хем не е точно този акт, който ангажира институцията. Най-напред той попада в първата класификация на официална информация, а след това попада и в класификация за служебна.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Има проблем, който идва от известно разминаване между Закона за административното производство и Закона за администрацията.

Кой е задължен да дава информация по Закона за достъп до обществена информация? Тези органи, които са изброени ли – ръководителите на агенции, министерства и т.н., или всеки служител, който може да дава информация. По всичко изглежда, идеята на законодателя не е била до безкрайност да се разтвори задължението и то да отиде до задължение на всеки един служител персонално. Става въпрос за институциите. Следователно, акт на институцията има тогава, когато това е акт на институция. В този смисъл на думата одиторският доклад няма да е акт на институцията, докато не бъде приет по съответния ред и със съответното решение на институцията. Ако това е така, той ще представлява служебна информация, тогава ще може да се говори за оперативна подготовка на актовете и да се прецени /чл. 13 дава възможност за преценка на всеки конкретен случай/ дали да се даде тази информация на по-ранен етап или да се даде, едва когато се приеме с официалния акт на институцията.

ТОДОРКА КОСЕВА: На по-ранния етап може да се даде информация, че е издадена заповед за определен одит на еди-кой си обект за еди-какъв си одит, по еди-кой си стандарт за еди-кой си период. Това го приемаме със задоволство. Оттам нататък, какво става вътре в процеса на изготвяне на одитния доклад, няма да се дава като информация.

МИТКО БОЖКОВ: Актът е връчен на одитирания, но това все още не е официален документ. На какво основание можеш да кажеш, че ще предоставиш част от доклада или изводите? Добре, да приемем, че тя даде. Понататък какво става в службите за PR? Ако изведнъж, по време на заседанието се окаже, че доказателствата не са пълни, че анализите не са точни, препоръките и изводите се изменят. Какво се получава? Каша. Започваме да обясняваме. Как ще обясним, че дадената информация е изменена – ние дори нямаме понятие. Какво да казваме на журналистите и какво да пускаме в публичното пространство? Ставаме смешници и се компрометираме. Компрометираме институцията, в която работим. Не бива да се правят компромиси, а точно по закона да се върви. Кога информацията става официална?

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: В Конституцията е казано, че Сметната палата е органът. Одитният доклад в окончателния му вид носи подписа на същото длъжностно лице. За това става въпрос.

Според мен, е логично да се каже: въз основа на еди-коя си заповед се прави такава и такава проверка, тя се извършва от тези хора, има предварителен доклад и толкова. Съдържанието е за служебна информация и не се оповестява.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Тук възниква проблемът как да се държат PR-специалистите. Вие ще кажете само, че тече проверка.

АЛЕКСАНДРА ЧИНКЕЗА: Журналистите не се задоволяват с обща информация. Те искат конкретни данни и сведения.

РЕПЛИКА: Заявявате: ние правим някакво разследване, но не искаме да ви казваме, че го правим, защото то може да се окаже безпочвено. По същия начин съдът може да каже: обвинявам този човек, но няма да ви кажа, че го обвинявам, защото може да не се съберат доказателства.

Вие поемате отговорността, че правите някаква проверка.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Това е едно традиционно ограничение – ограничаване на достъпа до подготвителните материали и въобще до подготовката на определени доклади, актове докато тече проверката. Гражданинът, който търси информация не прави разлика дали това е документ, акт на органа. Той няма специално юридическо познание.

Проблемът, който разискваме тук, че ако се предостави информация преди да е приключила проверката, могат да бъдат увредени интересите на одитирания.

РЕПЛИКИ: А кой ще прецени това?

ТОДОРКА КОСЕВА: В Закона за обществената информация е направен баланс. Какво предоставят учрежденията? Актовете, които произвеждат, и информацията, която съхраняват. Имаме две предпоставки, при които може да се дава информация. Щом няма произведен акт на съответното ведомство, останалото няма защо да го обсъждаме. Само актовете, които произвежда въпросната организация, е длъжна да ги предоставя по Закона за достъп до обществена информация.

За служебната информация има точно определение в закона. Всичко останало, което е извън определението, просто няма да го предоставяме. Има

конкретно искане, преценява се с оглед на реквизитите на служебна информация и отговаряме.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: В закона не се казва, че не трябва да се предоставя служебна информация, а че може да бъде ограничена за достъп и то за определен период.

ТОДОРКА КОСЕВА: Щом един документ има реквизитите на официална информация, ще предоставя акта. Щом няма реквизитите съгласно Закона за достъп до обществена информация – няма да го предоставя.

МИТКО БОЖКОВ: Как ще поискаш служебна информация – част от доклада?

РЕПЛИКА: Например може да се поиска: предайте ми от 1 до 6 страница.

МИТКО БОЖКОВ: Но при преработване на материала може да се промени номерацията на страниците.

ФАНИ ДАВИДОВА: Няма никакви съмнения, че крайният акт се предоставя. В процеса на достигане до окончателното решение има хиляди документи, които подготвят този акт. Това са предварителният одитен доклад, възраженията, протоколи от обсъжданията, които са правени.

ТОДОРКА КОСЕВА: Те не са документи, а изявления.

ФАНИ ДАВИДОВА: Чл. 13, ал. 2 от Закона ни помага при тези разсъждения. Там е записано: всички документи /тук думата документи се използва не по смисъла на Гражданския процесуален кодекс или по смисъла на Закона за административното производство, а като всяка информация, написана върху някакъв носител/, мнения, становище, препоръки, изготвени от или за органа в рамките на процеса, който е текъл до вземането на решението.

Моето лично становище е следното. След като се вземе това решение, след като актът, в който то е отразено е подписан, одобрен и е минал през всички процедури, той подлежи на предоставяне. На предоставяне подлежат и всички тези предварителни документи. Обществен интерес е не само към крайният акт. По-интересно е, как се е стигнало до това решение. Защо това възражение от одитирания обект не е било взето предвид или защо е взето предвид? Например становището на контролиращия орган е, че има нарушение за 5000 лева по-еди коя си дейност. Контролираният обект прави възражение – то съответно се приема за основателно или за неоснователно. Важно е хората да

знаят, а също и журналистите, които желаят, как се е стигнало до това решение. Законът дава гаранция и, според мен, това е смисълът на Закона за достъп до обществена информация, че той гарантира не само достъпа до крайния акт, а и свободния достъп да разберем как се е стигнало до крайния акт. За да се защити процесът на вземане на това решение, за да не може журналистите да кажат на предварителния етап: ето тези са нарушители, ето такава е становището, без то да бъде окончателно. За да се защити спокойният процес на вземане на едно решение, затова законът отлага предоставянето на тези документи в един последващ етап.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Въпросът е дали тези документи ще бъдат достъпни след окончателното приемане на акта.

ФАНИ ДАВИДОВА: Когато актът е приет, ще получа ли първият доклад, който е постъпил при вас?

ТОДОРКА КОСЕВА: Няма предварителен и най-първи доклад. Всичко от началото до края се съдържа в доклада. В доклада се съдържа всичко – доказателства, обяснения, протоколи, документи и т.н. Няма предварителен доклад. В процеса се изработва окончателен доклад.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Ще ви раздам разпечатка от уеб страницата на Министерството на енергетиката на САЩ.

Когато имаме някакво решение, някакъв акт на органа, независимо че този акт може да подлежи на обжалване, не трябва това да бъде основание за отказ на информация. В случая не говоря за дебата за проверките. Бих препоръчал на тези, които не отварят постоянно страницата на Върховния административен съд, да използват като образец за това какъв тип информация следва да бъде публикувана и от страна на изпълнителната власт. Законът за достъп до обществена информация цели основно публичността на изпълнителната власт, а не толкова на съдебната власт. Независимо от това, Върховният административен съд показва един доста добър пример каква информация трябва да бъде не само предоставена, но и активно публикувана на уеб страницата.

Административното производство има много прилики със съдебното. Идеята на законодателството е тези административни производства да излязат от тъмните стаи, разбира се, не изцяло. Има ограничения, които продължават да действат. Те да излязат от кабинетите, за да може до някаква степен и

гражданинът да добие представа как е взето дадено административно решение. Това е идеята на закона.

Трябва да се поема някаква отговорност за преценка, което е присъщо на модерната администрация – нещо, което ни е задължение и по линията за присъединяване към Европейския съюз и т.н. Това е смисълът на цялата административна реформа. Решенията на администрацията, на изпълнителната власт в модерната демократична държава са решения по преценка. Дори, когато законът задължава да се произнесе съответната администрация в условията на обвързана компетентност, съвременните закони не са толкова прости, както бяха едно време. Необходимо е да се мисли и да се обсъди цялата ситуация, за да се достигне до правилно административно решение.

Отново ще направя препратка. Видно от самата практика по административните дела, които се водят от няколко години, се установява, че се изисква много голяма активност от страна на служителите в администрацията, когато приемат административни актове.

## УСЛОВИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: На сутрешното заседание обсъждахме въпроси, свързани с целта на Закона за достъп до информация и задълженията за активна прозрачност, заложи в този закон, основните понятия на закона. Аз ще се спра на въпросите, свързани с условията за прилагането на този закон?

От гледна точка на опита, натрупан в ПДИ по отношение на правната уредба в тази област, както и на наблюдението на практиките по достъпа до информация в страната, струва ми се, че мога да изведа някакви съвсем простички практически условия, необходими за прилагането на закон.

От друга страна, би трябвало да имаме някаква отправна точка, когато оценяваме доколко са създадени условия за прилагане на закона. За такава отправна точка съм избрала Препоръка (2002)2 на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи. Там според мен са заложи стандартите, към които е добре да се стремим.

Първо, служителите в администрацията или в органите, които са задължени по закона, трябва добре да познават нормите на Закона за достъп до обществена информация и свързаните с него актове. Колкото и просто да звучи, не е проста работа. Това е ново законодателство, свързано със съвършено друго функциониране на административната система, със закон, който предполага приемането на заявителите, на търсещите информация, като граждани, на които трябва да се предостави някаква услуга, а не като някакви натрапници, които искат да пречат на работата на администрацията.

В Препоръка 2002(2) относно достъпа до официални документи се отбелязва, че “държавите-членки трябва да предприемат необходимите мерки, за да:

- информират гражданите относно правото им на достъп до официални документи и начина на упражняване на това право;
- гарантират подготовката на служителите в държавната администрация във връзка с техните задължения по отношение на упражняването на това право;”<sup>13</sup>

В Препоръка (2002)2 се предвиждат и други мерки, които са свързани с тъй нареченото добро управление на информацията в държавните органи - ефективно управление на информацията с цел общодостъпност, ясни правила за съхранение и унищожаване на документацията, поддържането на регистри на документацията.

Познаването на закона не означава само прочитането му. То предполага постоянна възможност за служителите от администрацията да се обучават, да обсъждат възникнали в хода на прилагането проблеми. Необходима е съвсем определена държавна политика в това отношение. Има Институт за публична администрация и европейска интеграция, който през миналата година проведе едно обучение по ЗДОИ. Въз основа на опита ми в тази област, смятам, че такива обучения трябва да се организират редовно.

---

<sup>13</sup> Текстът на Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа за достъпа до официални документи може да бъде намерен на български език [http://www.aip-bg.eurolaw\\_bg.htm](http://www.aip-bg.eurolaw_bg.htm)

Второ, трябва да се публикуват определени категории информация, с цел да се улеснят гражданите, които искат да си упражняват правата си по закона. Фани Давидова вече разгледа задълженията за публикуване предвидени в чл. 15 на ЗДОИ. Нашият законодател, е обяснил необходимостта от такова публикуване – първо, за да се осигури прозрачност в дейността на администрацията и второ, за максимално улесняване на достъпа.

Трето, да има служители, които да отговарят по ЗДОИ. Нашата административна система е такава, а може би и ресурсите са ни ограничени, че не можем да направим така, както са направили в Швеция - всички служители да са обучени по ЗДОИ. Очевидно е, че първоначално трябва да се започне със служител, който да е запознат с информационните масиви, с това, как се работи със заявленията, какво се прави с тези заявления, какви са сроковете за решаването, какво е движението на заявлението в институцията, неговата регистрация, да следи движението по заявлението, да е в контакт с гражданите. Законът не казва много определени неща по този въпрос, но там е посочено, че трябва да се регистрират заявленията, а редът по който ще става това се определя от самия орган.

За да се улеснят гражданите търсещи информация, трябва да се определи място в институцията, където да става прегледът на документите или на исканата информация. Обикновено прегледът на информацията е право на търсещия, за да може да реши кои от документите да поиска като копия или в някаква друга форма. По българския закон търсещият има право да получи информацията в определена форма. Ако в администрацията е възможно това да се направи и да се предостави в тази форма, това би трябвало да стане.

Тук става въпрос за процес, в който има двама участници – от едната страна органът, а от другата страна търсещите. За да се прилага законът, трябва да имаме и търсещи, които познават правата си по закона.

В много страни задължението за обяснение на закона или за създаване на някакви наръчници по законите за достъп до информация е на органа. Той е длъжен да улесни търсещите информация, като им разясни начина, по който могат да получат търсената от тях информация. В българския закон това не е задължение на органите.

Като застъпническа организация се постаряхме да подпомогнем процеса на прилагане на закона, като направим наръчник. Първият наръчник

ПДИ издаде няколко месеца след приемането на ЗДОИ. Този наръчник беше осъвременен и преиздаден след приемането на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация. Едновременно с това се опитваме по всякакъв начин да разясняваме правата на гражданите по този закон. Участваме в най-различни обучения. Разясняваме закона и чрез медиите.

Българските граждани са много активни. Получи се така, че в България нямаше период, в който гражданите да не използват правата си по ЗДОИ. По наши данни и по данни от доклада на Министъра на държавната администрация за състоянието на администрацията за миналата 2002 г . броят им се увеличава.

Според изследването на ПДИ проведено през октомври 2002 година броят на заявленията постъпили в органите на изпълнителната власт, в общински администрации и в публично правни субекти е 32 857, от които 18 012 са писмени заявления, а броят на отказите – 266.

Според Докладът за състоянието на администрацията на министъра на държавната администрация от април 2003, общият брой на заявленията постъпили в административните структури през 2002 година е 21 649. Броят на заявленията през 2002 година се е увеличил с 39% сравнение с 2001 година.<sup>14</sup>

Според данните обобщени в доклада, 83 на сто от заявленията са подадени от граждани, а останалите са от журналисти и неправителствени организации. Отказите по постъпилите заявления, според доклада са 395, а броят на обжалваните откази и заведени дела е 22.

Нараства бързо броя на българските граждани, които познават правата си по закона. Преди две години беше направено проучване от две социологически агенции, по поръчка на Българската Медийна Коалиция. Тогава само 5 на сто от хората бяха отговорили, че знаят за правата си по този закон. Сега, според данни от представително проучване на Националния център за изучаване на общественото мнение от декември 2002 година 26. 9 % от

---

<sup>14</sup> Доклад за състоянието на администрацията, април 2003 г.  
[http://www.government.bg/photos/Pic\\_news07/AnnReport2002.pdf](http://www.government.bg/photos/Pic_news07/AnnReport2002.pdf)

гражданите са запознати с правата си за получаване на информация, а 19.2% с процедурите по закона за достъп до обществена информация.<sup>15</sup>

Резултатите от проучванията на Програма Достъп до Информация, които се провеждат всяка година след приемането на закона показват характерни проблеми в изпълнението на задълженията на органите и публичноправните субекти по ЗДОИ.<sup>16</sup>

Изпълнението на задълженията по чл.15 от закона за периодично публикуване на определени категории информация е далече от желаното.

Най-лошо е състоянието с описанието на информационните масиви. В разговори с представители на администрацията се установи, че за тях не е съвсем ясно какво означава описание на информационните масиви. Може би това е едно затруднение, което дава обяснение за ниския процент на изпълнение на задължението за описание на тези масиви.

Малко по-добре стоят нещата с публикуването на списъците на издадените актове. Но и там процента на изпълнение е около 50 за 2002 година.

По-голямо е изпълнението на задължението за публикуване на “Описанието на правомощията” и “Информацията за звеното, което отговаря за приемането на заявленията”, и по-точно най-високо е изпълнението на описанието на правомощията.

Макар интервюираните служители да твърдят, че е определен служител (в 66% от институциите през 2002 г.), който да отговаря за заявленията, само в 9% от институциите този служител е упълномощен и да решава по заявленията.

Служителят, който отговаря за заявленията, не е този, който взема решения по заявленията. Практиката е различна. В някои институции се събира комисия, за да реши по заявлението, особено когато става въпрос за чувствителна информация. В много случаи получаваме решения, които са преподписани от ръководителя или от служител в правния отдел, или от юрисконсулт на институцията.

---

<sup>15</sup> Социологическо проучване “Проблеми на административната реформа” на НЦИОМ, достъпно на <http://www.government.bg/>

<sup>16</sup> Докладите от тези проучвания са достъпни на <http://www.aip-bg.org/reports.htm>

През 2001 г. имахме подобен случай от Агенцията за приватизация, където цяла комисия беше взела решение по едно заявление за приватизационен договор и всички документи, съпроводени с него.

Последното проучване показва, че на преден план излизат юристите на институцията, когато трябва да се вземе решение, особено по чувствителни заявления. Това показват нашите резултати.

Сами можете да си обясните в една по-голяма институция какво фактически се получава, когато един служител приеме заявлението, а някой друг решава дали да се предостави информация. По българския закон, гражданите не са длъжни да посочат член от закона, на основание на който те искат информация. Въобще не са длъжни да се позовават на закона. Тогава в една по-голяма административна структура се получава объркване, губят се заявленията по ЗДОИ в общата регистратура. Отделен проблем е упражняването на правото на устно запитване, което в много случаи не може да се упражни.

В някои институции вече са намерили разрешение – министерство на икономиката, например. Те са си създали собствени вътрешни правила.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: От тези данни виждам, че служителите, които отговарят за заявленията не са същите, които ги завеждат. Интересно е, че е голям процентът на определените. Въпреки това все още е голям процентът на случаите, при които решението се взема от ръководителя. Това искам да го свържа с нещо интересно, което наблюдаваме в последно време в Министерството на икономиката, където доста сериозно колегите са се хванали да работят за изпълнението на закона.

Имаме един гражданин, който е особено активен. Той се интересува все по един и същи проблем. По Закона “Лучников” е получил решение за обезщетяване с дялове от предприятието, което му е било национализирано. В момента, в който опитва да си реализира правата, се оказва, че от това предприятие вече няма нищо, тъй като то има само пасиви, а няма никакви активи. Този гражданин започва да се интересува как се е случило това и за какво става въпрос.

Не зная каква е точно документацията, която той успя вследствие на около двегодишна борба да получи от Министерството на икономиката. Става въпрос за стотици страници. С тези документи той успя постепенно да се сдобие. Имаше откази, които обжалвахме малко след влизането на закона в сила

– 2001 г. Едното дело беше загубено, а от другото дело имаше ползи и за нас, но не се оказа някакво решение по същество.

Интересното е какво се случи след това. Този гражданин дойде при нас през тази година и каза: “По сроковете, които са в момента в сила, по Закона за защита на класифицираната информация, са изтекли сроковете, в които може да ви се откаже достъп до информация. Смятате ли, че мога да поискам отново тези документи?” Ние му казахме да опита пак да ги получи.

През миналата година имахме среща с юристите на Министерството на икономиката по повод мерките, които трябва да се предприемат за подготовката на изпълнението на закона. Нашето учудване беше голямо, когато той по няколко свои заявления получи огромни количества информация. Не му беше отказано нищо. По едното му заявление, което съдържаше пет точки, му предоставиха копия от 103 документа. Решението за достъп е изключително акуратно изпълнено. То е подписано от служителя, който е изрично упълномощен със заповед. Решението е като всеки административен акт – посочени са лицата, които контролират изпълнението на акта, времето, мястото за предоставяне на информацията, точно по кои искания какви документи се дават. Това е доста перфектно изпълнен акт, както и протоколите, с които са му дадени копията. Те също са много прецизно изготвени и са с подпис на двете страни. Само по един пункт от едното му заявление е препратено към Държавен резерв, откъдето вече е получил документите.

Какво е интересното в случая? Взето е следното административно решение. То е доста рационално. Правомощието за отказ по заявление за достъп се притежава само от определени лица, които са по-малко на брой. Това са само заместник-министри, които са определени със заповед.

Правомощието за отказ на достъп до информация е само на заместник-министрите. Правомощието за предоставяне на информация и всички останали правомощия, свързани с работата по заявлението – препращане и т.н., са предоставени на по-широк кръг служители – на директорите на дирекции. Това вероятно е рационално решение. Там, където има повече преценка, където решението е по-отговорно, съответно то се взема от по-отговорни лица. Там, където става въпрос за директното предоставяне и за процедурни действия по предоставянето, това е дадено на директорите на дирекции. За мен, това е стъпка на достъпа до информация да се гледа като една презумпция за

откритост, а да се вземат решения и да се прави преценка едва, когато има съмнение, че все пак трябва да се намери разделителната линия. Предварително има яснота, че един определен обем на информация е публичен и е нормално да се предоставя.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Кой прави преценка да има отказ за предоставяне на информация?

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Предполагам, че заявлението за искане на информация отива при директора. То се препраща по компетентност. Когато става дума за ликвидация на държавни дружества, заявлението отива при директора на дирекция “Ликвидация”. Той разглежда заявлението и преценява, че ще трябва да се откаже достъпа до информация. Тогава вероятно изпраща преписката на заместник-министъра. Ясно е кой носи политическата отговорност. Властта за отказ на информация я има заместник-министъра, на когото е делегирана от министъра.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Органът за министерството е министърът. По закона министърът носи отговорността. Очевидно е, че като се увеличава броят на заявленията за достъп, не може министърът да решава всички заявления. Където има чувствителна информация, където трябва да се вземе решение, може министърът да вземе решението.

В други страни, където има по-голяма практика, това разделяне на обществена информация, за която е абсолютно ясно, че е за достъп, върху документа се поставя печат “ публичен”. Там, където има някакво съмнение, се прави преценка и се взема решение, но на абсолютно твърди основания.

Място за приемане на заявленията – през 2002 г.се е увеличил процентът на институциите определили на такова място. Обикновено това е деловодството или административно обслужване на гражданите. Що се отнася до мястото за преглед и четене на информацията – процентът е по-нисък. Резултатите от нашето проучване показват, че това са различни места в институциите – заседателни зали, библиотека, приемна и други.

Все още в някои администрации искат повече от предвидените в закона атрибути в заявлението. Например искат от гражданите да напишат ЕГН, а от юридическите лица - данъчен номер, БУЛСТАТ.

В случая става въпрос за достъп до обществена информация, т.е. това е информация, която всеки може да поиска. В момента, в който му бъде

предоставена, тя може да бъде и публикувана. Това не е някаква специална информация, която се дава на определен гражданин или юридическо лице. В закона не е предвидено да се представя лична карта и да се записва в заявлението ЕГН.

Не случайно в страни с по-напреднала практика по тези закони заявлението се подава и по Интернет. Дават се само името и адресът, за да се улесни комуникацията. Когато органът решава, че това е обществена информация, която може да бъде предоставена, тя може да бъде дадена на всеки.

МИТКО БОЖКОВ: Гражданинът иска обществена информация, която смята, че е значима, а в същото време не зная дали е редно да се прави анонимно.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Това не е анонимност.

МИТКО БОЖКОВ: Смятам, че е правилно да се посочва ЕГН, за да знаем, че лицето е истинско.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: А в ЕСГРАОН-а ли ще проверите дали е истинско лицето?

МИТКО БОЖКОВ: Нали има структури, които биха могли да го проверят.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: По Закона за защита на личните данни не може да се проверява ЕГН без законна цел. Трябва да има някаква цел, която да е предвидена в закона. Не може ЕГН да се използва за средство за регистрация на някого, освен ако това не е предвидено в закона.

Тук идеята е следната. Необходимо е името на искателя, за да може да се броят заявленията и да може да се отчете от администрацията броят на постъпилите заявления. Едно такова заявление има същата функция, както някой да влезе в уеб страницата ви и да я прочете, без да каже кой е. Това е идеята на законите.

Ако контактувате с ЕСГРАОН, там директно ще ви кажат, че не може да посочите законна цел да се направи справка по ЕГН.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Нека да дадем пример със страницата на Върховния административен съд. Там си правиш регистрация, когато искаш да работиш в страницата, но тази регистрация е за статистически цели. Не се иска ЕГН, а само адреса и e-mail координатите.

Законът не предполага правилник, в който да се описват всички необходими формуляри. Различните институции са си намерили различни форми. Сега в повечето институции се съставят протоколи, когато се предоставя информация.

Изследването на Националния център за изучаване на общественото мнение, озаглавено “Проблеми на административната реформа в България”, може да се намери на страницата на правителството в раздела на министър Калчев. В доклада се споменава, че вече 70 на сто от служителите в българската администрация работи в Интернет от работното си място. Само 18 на сто от българските граждани имат достъп до Интернет под най-различни форми. Тези данни са важни от гледна точка на някакви планове в институциите по отношение на използването на Интернет като медия, която съобщава определени неща.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Не съм напълно сигурен, но имам известни съмнения, че тези протоколи започнаха да се пишат толкова стриктно в Министерството на икономиката вследствие на един случай от миналата година. Вероятно Министерството на икономиката има богата практика във връзка с приватизационните сделки.

Една жена, която не беше успяла да се включи в приватизацията на някакво дребно предприятие, а иначе била наемател. Тя много активно се интересуваше защо това се е получило така. Дори тя беше направила асоциация на хората, които по подобен начин са били онеправдани. Ходила е по медийни изяви и т.н. Ние ѝ оказахме помощ при изготвяне на жалбата срещу съответния отказ. Беше ѝ отказан достъп до приватизационната преписка на предприятието. Не бяхме взели решение да поемем делото като процесуално представителство. Интересното беше, че точно в деня преди съдебното заседание от Министерството на икономиката ѝ се обаждат и ѝ казват: заповядайте и елате да четете документите. От Министерството на икономиката, за да се гарантират на съдебното заседание, което е било насрочено за следващия ден, ѝ представили протокол, за да го подпише, че е чела материалите. Тя се подписала. На следващия ден протоколът бил представен и тя прекрати делото.

Подписването на протокола е много важно.

Действително в Министерството на икономиката имаме няколко случая, при които се дава достъп до преписките на търговските дружества. От

друга страна, що се отнася до приватизацията, досега не сме констатирани нито един случай в България, в който да е отказана документация за приватизация на някое търговско дружество, включително и достъп до приватизационния договор.

По въпроса за информацията на търговците – не винаги и на всяка цена е публична. Като практика констатирахме, че досега няма нито един случай, в който да е отказано копие от приватизационния договор на дадено търговско дружество.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Опитвах се да обобща информацията, която има на различни места за това как се изпълнява законът.

Би било добре в доклада на министъра на администрацията да имаме по-точни данни на какво основание са направени отказите. Това е задължение на органите, които решават по заявлението. Когато отказват информация, трябва да се позоват на основанието, предвидено в закона. За 2001 г. нямаше нито едно решение, в което да е посочено, че е отказана информация на основание държавна тайна. През 2002 г. вече има 91 решения за отказ на информация с основание за държавна тайна.

Най-много са отказите с основание служебна тайна. Нямаме данни какво точно се крие зад служебна тайна. Дали наистина това са всичките откази, които са направени. За 2001 г. можеше да се засече от общия брой заявления – например остават 18 000 нерешени или на тях не е отговорено. Тази година данните са по-точни. Много по-голям е процентът на служителите, които са обучавани.

Когато се появят заявления, тогава и в администрацията възниква проблемът да се определят функциите и задачите на звеното, което да се занимава със заявленията, да се определи човекът, който ще отговаря за решенията по заявленията. Изпълнението на задълженията е функция на търсенето. Изключения в това отношение се наблюдават само в институции с богат административен опит.

При нас след приемането на закона са постъпили 1800 случая, т.е. за трите години. До приемането на закона ние сме приели 746 случая.

МИТКО БОЖКОВ: Какво правите с постъпилите при вас случаи?

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Приемаме ги, регистрираме ги, предават се на юристите, които ги преглеждат и дават правен съвет какво да се прави по-

нататък. В някои случаи не е необходимо да се дава правен съвет. Понякога има случаи, които се отнасят до общото право, търсене, разпространение и получаване на информация. В тези случаи няма нарушение на Закона за достъп до обществена информация. Имаме някои повтарящи се случаи, които са много характерни и типични.

МИТКО БОЖКОВ: Има ли неоснователни въпроси?

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Да, има.

МИТКО БОЖКОВ: Правили ли сте изследване какъв е техният процент спрямо общо постъпилите въпроси?

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Не, но е незначителен. Преди приемането на закона, бяха естествено повече случаите, в които се нарушаваше правото да се търси, получава и разпространява информация, а не правото на достъп до информация. Например, обиден ръководител не допуска представител на определена медия на пресконференция.

МИТКО БОЖКОВ: Имаше ли някои неоснователни жалби, свързани със статуса на самата личност?

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Ако разбирам какво ме питате, не може да има неоснователни жалби свързани със статута на самата личност, а по отношение на закона, жалбата може да бъде неоснователна.

ФАНИ ДАВИДОВА: И при нас идват граждани, които са много активни. Понякога от тях изникват много смислени неща. Преди две години към нас се обърна такъв свръх активен гражданин. Той искаше да прегледа всички стенографски протоколи от заседанията на Народното събрание от 1990 г. насам. Това е огромно количество документация. Този човек каза, че разполага със свободно време и иска да прегледа всички материали. Беше установил, че определено лице - народен представител от 90-та година до днес, е участвал само в 11 на сто от всички заседания. Гражданинът също установил, че голяма част от новите данъчни закони са приети с гласове под необходимия кворум. Тези заключения гражданинът беше направил след прегледа на стенографските дневници.

РЕПЛИКА: Какво стана с тази информация?

ФАНИ ДАВИДОВА: Той получи пълен достъп до всички стенографски дневници. Това проучване отне повече от три седмици на

гражданина, за да прочете материалите. Беше му осигурено и място, където да чете протоколите. Запази информацията за себе си.

МИТКО БОЖКОВ: Това не е ли излишно хабене на обществена енергия? Към кого се беше обърнал този гражданин?

ФАНИ ДАВИДОВА: Той дойде при нас и ни попита откъде може да намери такава информация. По-късно сам подаде заявление в парламентарния информационен център и си получи материалите. Нямаше никакви проблеми.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: В началото на нашата работа, през 1998 г., една публична организация беше поискала копие от законопроекта за енергетиката и енергийната ефективност. Получи се отказ да се предостави законопроекът. Заведе се дело срещу отказа да бъде предоставен законопроекът. Делото се заведе във Върховния административен съд срещу отказ на председателя на Комитета по енергетика. Този комитет беше пряко подчинен на Министерския съвет, поради което преписката вървеше по чл. 5 от Върховния административен съд. Тричленен състав на Върховния административен съд реши, че жалбата е недопустима, защото няма закон, който да предвижда конкретно какви са задълженията на съответните органи да предоставят информация.

След това петчленен състав отмени това определение с мотивите, че има закон. Тогава беше посочен Указът за прилагане на Закона за нормативните актове, според който проектите за нормативни актове трябва да бъдат предоставени на заинтересуваните лица за съгласуване. Тогава петчленният състав каза, че сдружението е заинтересувано, поискало е достъп и има законно право да получи документа. Делото беше върнато за гледане по същество. След това изгубихме връзка с жалбоподателите. Те повече не се обърнаха към нас, което предполага, че въпросът им е бил уреден. Когато сдружението се обърна към нас с молба да му съдействаме да получи законопроекта, той беше още в Комитета по енергетика. Законопроектът не беше внесен в Народното събрание.

МИТКО БОЖКОВ: По Конституция право на законодателна инициатива има Министерският съвет, група депутати или всеки депутат. Това е документът.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Този проект не е проект, който е изготвен в частна кантора. Това е проект, който е възложен по Закона за

нормативните актове и по Указа за неговото прилагане на органа от изпълнителната власт, но се възлага официално от Министерския съвет.

Ние можем да спорим, защото няма международен стандарт, който да е достатъчно ясен за степента на откритост, на проверки и одити и т.н. По-нататък ще говорим за това как да се прилагат ограниченията.

Абсолютен международен демократичен стандарт е достъпът до проекти на нормативни актове на най-ранния етап от тяхното изготвяне за обществено обсъждане. Тези проекти поначало трябва да бъдат предмет на обществено обсъждане. Ако се установи, че е бил отказан достъп до такъв проект, ще възникне много сериозен проблем не само вътрешно за страната ни, но и външно. Проектите за нормативни актове подлежат на обсъждане в най-широк план. Такъв стандарт има. За мен, това е един от безспорните въпроси за разлика от този - как да се прилагат редица други ограничения. Може да става дума и за частичен достъп. Обърнете внимание на чл. 13, ал. 2, т. 1 от закона. Там е записано: оперативната подготовка на актовете, мнения, препоръки, становища, консултации. Самите проекти са изключени от приложното поле на чл. 13.

ДИМО МАРГИНОВ: По законопроекта се работи дълго време и от много специалисти. Може да сме представили първоначален вариант на законопроекта. Той се връща с указание какво да се преработи. Първият вариант, който сме изготвили, не е истинският законопроект.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Съзнавам, че на нормативно ниво въпросът не е ясно решен. Съгласен съм и с констатацията, че дори нямаме ясно тълкуване дали изброяването е изчерпателно или не е. Съгласен съм, че по въпроса нямаме яснота.

Тричленен състав на Върховния административен съд беше приел, че изброяването не е изчерпателно. Но неговото решение се отмени от петчленен състав. При това наличие на факти нямаме ясно тълкуване дали е изчерпателно или не е изчерпателно изброяването. Съгласен съм, че нормативната ни уредба е много зле в това отношение. Болшинството от страните в Централна и Източна Европа имат конкретно задължение – органите на изпълнителната власт са абсолютно задължени първият проект, който се появи, да го обявят публично на уеб страницата на институцията и да открият обществено обсъждане, което има определен срок, а в някои случаи – например в Естония, има задължение да се

коментират бележките, които са постъпили. Вече отиваме много далеч. В България нормативното ниво е много ниско. Съгласен съм с това. Като практика не може да се спори по въпроса дали практиката е добра или не по подобни проекти.

Имаше няколко случая, при които се предлагаша изменения. В единия от тях се предлагаше изменение в Устройствения правилник на Министерския съвет. В другия случай се предлагаше това да залегне в новия Закон за нормативните актове – процедура за предварително събиране на становища от по-широк кръг лица, защото то подобрява качеството на нормативните актове. Нещо, което е установено отдавна от всички. Предложението не си проби път поради следното.

Устройственият правилник на Министерския съвет не се промени в тази насока. Законът за нормативните актове не беше въобще гласуван. Проблемът продължава да стои.

Друг случай на отказ на нормативен акт не е имало при нас.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Ние потърсихме достъп до Законопроекта за класифицираната информация. В програмата на правителството беше записано кой отговаря за този проект – Министерството на вътрешните работи. Поисках го с официално писмо. Беше ни предоставен без проблеми проекта за законопроект, преди да е приет от Министерски съвет .

Смятам, че това са доста добре развити практики. Досега никога не ни е отказвана подобна информация.

Уредбата на процедурното равнище – кога органът е задължен да предостави законопроекта за обществено обсъждане, колко време да се обсъжда, това са по-сложни проблеми. Вече имаме добри практики, без да има някакви норми в това отношение.

Предлагам да преминем към обсъждане на ограниченията.

## **ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

Стандарти при тълкуване на ограниченията. Както вече беше споменато основният международен стандарт е, че правото на достъп до информация е принципът, а ограниченията са изключение от този принцип. В вече цитираната няколко пъти Препоръка (2002) на Комитета на министрите на

Съвета на Европа са посочени основните стандарти при въвеждането на евентуални ограничения на правото на достъп до информация.

Ограниченията трябва да бъдат изброени точно в закон

Да бъдат пропорционални на целта да се защитят интересите в определени сфери, а именно:

1. Национална сигурност, отбраната и международните отношения;
  2. Обществената сигурност;
  3. Предотвратяване, разследването и съдебното преследване на престъпни деяния;
  4. Личната сфера и други законни частни интереси;
  5. Търговски и други икономически интереси;
  6. Равнопоставеността на страните в съдебното производство;
  7. Природата;
  8. Проверките, контрола и надзора от страна на държавните органи;
  9. Икономическата, паричната и валутна политика на държавата;
  10. Поверителността на обсъжданията в рамките на даден държавен орган или между държавните органи по време на вътрешната подготовка на въпроса
- И да бъдат необходими в едно демократично общество

Кое от своя страна означава, че ограничението на достъпа може да се въвежда само, ако разкриването на информацията в официалния документ може да навреди на изброените сфери и интереси, освен ако не съществува неотложен обществен интерес от нейното разкриване.

На държавите се препоръчва, когато подхождат към ограниченията, да имат предвид, че ако в даден момент е съществувала възможността да бъде увреден някой от интересите, посочени в ал. 1, в един следващ момент такова накърняване може да няма и общественият интерес от узнаването да бъде много по-голям.

В чл. 41 на Конституцията на Република България правото да се търси, получава и разпространява информация е също принцип, който може да бъде ограничен с цел да не се нарушават правата и доброто име на други граждани, интересите на националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. По отношение на осъществяването на правото на достъп до информация тези ограничения са повторени в чл. 5 на ЗДОИ.

В решение №7 от 4.06.1996 г. на Конституционния съд по дело №1/96 подходът към ограниченията е доразвит. Правото да се търси, получава и разпространява информация, може да бъде ограничавано по изключение. Ограниченията, на които може да бъде подлагано това право се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес. Тези конкуриращи (защитими права и интереси) са предвидени в Конституцията.

Обърнете внимание съотношението на принципа(теста) за вредата и принципа(теста) за преобладаващия обществен интерес от Препоръка (2002)2. Дори когато разкриването на информацията може да увреди някой от защитените интереси, то трябва да се направи баланс дали обществения интерес от узнаването на тази информация не е по-значим.

И тук ми се иска да отбележа, че в много закони за достъпа до информация се предвижда защита за служители, които са изнесли пред обществеността защитена информация, която свидетелства за неправомерни действия.

МИТКО БОЖКОВ: Къде се е родила тази идея?

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: В САЩ е най-развито това законодателство. Има известна вероятност с измененията в Закона за достъп до обществена информация да се въведе нещо подобно. Там е възможно да се въведе тестът за обществения интерес. Тъй като той ще се включи в разпоредбата на чл. 14: органите информират за своята дейност..., вероятно този текст ще се въведе в ал. 2: Длъжни са да съобщават информация. Точка 3, ако остане в редакцията, в която е внесена, ще гласи: представлява или би представлявала обществен интерес, когато тази информация представлява предвидено от закона ограничение. Това ще даде възможност да бъде давана тази информация и да бъде осъществявана такава защита на служителите, разбира се, само при условие, че това действително е било направено в обществен интерес, т.е. не когато лицето просто е издавало тайни срещу заплащане.

Такъв типичен случай е този, свързан с НАТО-вската база във Великобритания. Там имаше големи протести от страна на лявомислещите, които са станали възможни благодарение на изтеклата информация, че НАТО-вските кораби с ядрено оръжие влизат в залива. Тогава е бил поставен въпросът. В. "Индипендънт" е публикувал тази информация. Съдът е налагал

изпълнителни глоби на “Индипендънт”, за да разкрие източника на информация. Това е било намерено за нарушение на свободата на информация.

Нормативното решение на тези въпроси се явява като отговор на реално възникнали проблеми. И до ден днешен, ако при нас се огледаме в публичния дебат, ще установим, че непрекъснато имаме казуси, свързани с това, но нямаме право. Има случаи, при които без да е извършена нормална процедура по разсекретяване на някои документи или по преодоляване на ограничението, определени длъжностни лица и много често публично, огласяват подобна информация, защото тя е от обществен интерес. Проблемът е, че всичко това трябва да бъде с ясното съзнание, че се спазват нормите. Конституционният съд изрично споменава в решение № 7 за този казус.

Държавна и служебна тайна .Закон за защита на класифицираната информация

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: От гледна точка на Закона за достъп до обществена информация, какво е мястото на държавната и служебната тайна. Ще говоря за това как беше приет законът. Ставаше дума за обществените обсъждания на проекти. Нашата организация участва в общественото обсъждане и на трите проекта – Закона за достъп до обществена информация, Закона за защита на класифицираната информация и Закона за защита на личните данни.

Какво наложи да бъде регулирана държавната тайна? Това са две неща. Има и проблеми, свързани с вътрешните ни нужди. Първо, необходимостта да бъде завършена уредбата за правото на достъп до информация.

Още през 1990 г., когато е приета новата Конституция, се е установило, че държавната тайна е едно от ограниченията на правото на всеки да получава и разпространява информация, както и на правото по чл. 41, ал. 2 от Конституцията. Какво представлява държавна тайна – това трябва да бъде дефинирано в закон.

За да стане ясно какво е съдържанието на правото на достъп до информация, трябваше да бъде уредена и държавната, а отделно и служебната тайна. Като изискване това произтичаше от Съвета на Европа и от нашата присъединеност към стандартите на Съвета на Европа.

Втората причина, която беше по-актуалната политическа причина, беше присъединяването ни към Атлантическия пакт.

Разгледано в сравнителен план, във всички държави от Централна и Източна Европа, във всички бивши социалистически държави конкретната причина за приемане на закони за защита на класифицираната информация – това е един общо употребяван термин в рамките на НАТО-вските държави, приемането на тези закони навсякъде е конкретно свързано с присъединяването към НАТО. Най-напред такъв закон е приет в Унгария през 1995 г. След това такива закони бяха приети в Полша и други страни.

Тези две причини са много различни помежду си. Точно това беше основният проблем в дебата по въпроса какъв трябва да бъде нашият закон за защита на класифицираната информация. То е и в основата на проблемите, които са свързани с неговото прилагане. Някои от проблемите продължават да възникват и до днес. От една страна, покрай връзката с правото на достъп до информация трябва да приложим всички стандарти, за които стана дума: изискването на Конституционния съд, ограничението на право на информация да бъде третирано като изключение от правилото, тестът за вредата, тестът за обществени интереси и т.н.

От друга страна, покрай присъединяването ни към НАТО има изискване да пазим в много висока степен на сигурност тази информация, която се получава по линия на НАТО.

История на уредбата на държавна тайна в България.

До 1990 г. държавната тайна не е уредена в обнародван акт. Съответна уредба обаче е съществувала. Тя се е считала за подзаконова, особено ако съдим по наименованията на тези документи, с които е била приета. Тя никога не е била обнародвана или дори публикувана. Преди списъкът на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна, приет през 1990 г. от Народното събрание, е съществувал списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна, приет от Министерския съвет, който не е бил обнародван. За неговото съществуване съдим от присъдите на наказателните съдилища по дела за разгласяване на държавна тайна. Това показва, че тези, които са били наказвани, а и от самата практика се вижда, че не е съвсем ясно дали са били наясно какво е тайна и какво не е.

Действал е поне още един акт, за който знаем и за достъпа, до който водим дело. Това е Правилник за работата по опазването на държавната тайна, приет през 1980 г. от Министерския съвет. За да си попълним картината, ние искаме да узнаем неговото съдържание. За момента Министерският съвет има възражение по въпроса.

Следващият акт, освен списъка на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна, за първи път показва какво е съдържанието на държавната тайна, посочвайки няколко категории факти, представляващи държавна тайна. Те бяха групирани, общо взето, в следните раздели: отбрана, вътрешна сигурност, вътрешни работи, външни отношения. Тук влизаше малко и икономическа информация, свързана предимно с външните отношения. До 1998 г. влизаха не само двустранните, а и многостранните договори. Тогава по наша препоръка бяха премахнати от списъка.

За първи път процедурата по опазване на държавната тайна и степените на секретност на съответните материали и документи бяха огласени и публикувани с Наредбата за дейността на Националната служба за сигурност по осигуряване защитата на стратегически обекти и по опазване на държавната тайна. Тази Наредба беше приета през 1994 г. Тогава за първи път беше обнародван в България Списък на стратегическите обекти от значение за националната сигурност. Това са обектите, които подлежат на особена защита, както и които са имали правомощието да засекретяват информация като държавна тайна. Този Списък е отменен през 1995 г., след което никога повече не е правен публичен, освен в случая, когато ние го публикувахме в неговия актуален по онова време вид. Отправихме покана до Министерския съвет и той да огласи тази част, до ден днешен, както казах, не е повтаряно това.

Това е Списъкът на стратегическите обекти, за който става дума. След това е Правилникът за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи от 1998 г., който преуреди въпросите, предвидени в Наредбата. С този Правилник бяха премахнати режимните офицери от Националната служба за сигурност, които преди това бяха настанявани на работа към тези звена за опазване на тайната в стратегическите обекти. През 1998 г. правомощията по засекретяване, които по Наредбата бяха на ръководителя. Режимните офицери общо взето вършеха същата работа като сегашните служители по сигурността на информацията. След 1998 г. по

устройствените правилници се съди, че в повечето случаи правомощието за засекретяване на информация беше предоставено на главния секретар на съответната институция.

През 1998 г. се предвиди за първи път възможност за контрол, обжалване на законността на засекретяване, която е само спомената в Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи. След това идва Законът за защита на класифицираната информация, приет през 2002 г. Този закон за първи път уреди цялостно материята. В това няма никакво съмнение. За първи път този закон обхваща всичко – както съдържанието на тези категории, които могат да бъдат превръщани в тайна, така и процедурите, лицата, които участват в тези процедури и всичките свързани с това въпроси.

Това са две от ограниченията, предвидени в Закона за достъп до обществена информация – държавната и служебната тайна, които са предмет на регулиране от Закона за защита на класифицираната информация.

Има три категории, обхванати от Закона за защита на класифицираната информация. Това е информацията, която се счита за държавна тайна, информацията, която се счита за служебна тайна, и информацията, която попада в категорията чуждестранна класифицирана информация. Всъщност този закон беше направен заради третата категория. Това е информацията, която трябва да бъде получавана и обменяна по линия на НАТО.

Стандартът на НАТО за приемането на такова законодателство е приет през 1949 г. и той съществува като публичен документ, а неговото доразвитие е в един непубличен документ. Това е станало през 1949 г. с договор, подписан между страните-членки на НАТО на 4 април 1949 г. Според този документ, държавите се задължават да защитават класифицираната информация, произведена от НАТО, и класифицирана информация, получена от държава-членка на НАТО и класифицирана като НАТО-вска информация в тази държава. Това е всъщност пределът на регулиране на изискването на НАТО за регулиране на материята. В това отношение Законът ни за защита на класифицираната информация, по наше мнение, трябваше да постави на по-сериозен режим на защита тази трета категория информация и да постави на по-лек режим на защита другите категории, които са нашата вътрешна информация и които са пряко свързани с правото на гражданите на информация

и пряко са свързани с гражданския контрол върху управлението и т.н. НАТО-вската информация не е свързана с гражданския контрол върху управлението или поне не в такава степен.

В редица отношения тези видове информация се поставиха на равна нога. Искам да обърна внимание на термина класифицирана информация. Терминът класифицирана информация е заимстван от терминологията на НАТО и на НАТО-вската държава още в този документ, който показах. В него се употребява понятието класифицирана информация. На английски език думата класифицирана означава същото, което означава и на български език в нейното първично значение – подреждане на документи по определени критерии. Има все още държави, които са включително членки на НАТО, където класифицирана информация има същата семантика. Това не е информация, която е априори превърната в тайна, освен ако не е директно по линия на НАТО, а информация, която е подредена в други масиви, както е в Швеция. В Швеция това е информация, която е подредена в съответни масиви, по съответни критерии и за която се знае, че е чувствителна. Т.е. тя не се публикува предварително, а ако постъпи искане за достъп до нея, тогава вече съответният ръководител от съответния орган на власт прави теста за вредата и теста за баланс на интереси. Едва след като направи тези тестове, тогава преценява, че тя е ограничена за достъп или че се предоставя.

В Швеция класифицирана информация не означава, че тази информация е ограничена за достъп, а че ако за нея се подаде искане, ще бъде преценявано. Това е разликата с нас и с повечето държави-членки на НАТО, където класифицирана информация означава ограничена за достъп.

Държавна тайна. Какво представлява държавната тайна според дефиницията на чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация?

Държавната тайна трябва да отговаря на няколко критерия. В конкретния случай преценката дали дадена информация представлява държавна тайна следва да се направи първо към момента на извършването на съответните процедури по класифициране, които приключват с поставяне на гриф за сигурност върху съответния документ. Това не изключва гледането на същите тези критерии в момента, когато даден документ е поискан за достъп, защото тогава съответният служител би могъл да преразгледа дали са налице същите тези критерии и тогава евентуално да се помисли по въпроса дали не е

отпаднало или е несъществуващо основанието за класифицирана информация. Ние имаме потенциално възможността да се преглеждат тези критерии в два случая. Първо, при класифицирането на документа, и второ, при евентуалното му поискване за достъп.

Ако документът ще се разсекретява, трябва да се спазва специална процедура, която след малко ще коментирам. Всичко това е открито за дебат, особено с хора, които са служители по сигурността. Първият критерий е съответната информация да попада в категориите, включени в списъка, приложение на чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация. Този списък всъщност наследява списъка от 1990 г. на Народното събрание, но е по-различен и е с друг брой категории.

За разлика от преди, в сегашния закон имаме конкретно приложен принципът на вредата, за който преди малко Гергана говори. Не всяка информация, която попада в тези категории, автоматично, по силата на формалното си спадане към тази категория, трябва да бъде непременно класифицирана, а само информация, чието разкриване може да доведе до вреда.

В закона има дефиниция, съответстваща на това какво означава вреда. Вредата е разграфена като степен на сериозност и съответства на грифа за сигурност, който се поставя. Когато е най-ниската степен – поверително, става въпрос за вреди, които са поправими. Когато се касае за второто ниво – секретно, това са вреди, които са трудно поправими. Когато става въпрос за строго секретно, това са непоправими вреди.

Макар на пръв поглед това да не са много конкретни критерии, тъй като съществуват доста по-конкретни, отколкото сме наследили. Преди нямаше такива критерии. Тези вреди трябва да бъдат свързани с конкретен интерес, който е защитен. Това трябва да са вреди, които да са нанесени на интереса на националната сигурност, отбраната, външната политика или конституционноустановения ред. Следователно, необходимо е първо да се види дали е накърнен този интерес. След това - дали принадлежи към категориите на списъка и накрая - дали е налице вреда.

Непоправима вреда имаме в много изключителни случаи, което е съвсем очевидно. Непоправимостта на вредата предполага този, който извършва класифицирането, да може да обясни защо смята, че е такава. Непоправими неща в този живот има много малко. Това е важно и има много конкретно

практическо измерение. Непоправимата вреда е единственото, което може да доведе до гриф “строго секретно”, което означава отказ на достъп до документи за 30 години.

Във всички останали случаи ние ще имаме отказ на достъп до 15 години, защото следващата степен е секретно, която предвижда 15 години недостъпност. Тогава вредите трябва да са трудно поправими.

Ако има вреди, но те не са трудно поправими, тогава срокът е петгодишен и това е поверителното.

Особено когато се говори за поправимост, е необходимо вредата да бъде измерена, за да може да се докаже, че би имало вреда. Тя трябва да бъде измерена първо, за да се види дали трябва да се класифицира съответният документ, и второ, за да може да се направи на практика този тест – баланс на интереси, когато той бъде въведен законодателно или понастоящем на основание на Конституцията.

Не казвам, непременно във всяко учреждение да се направят правила за прилагане на теста – баланс на интереса. За да бъде приложен тестът баланс на интереси, трябва да бъде измерима и измерена ясно вредата.

В момента имаме дело с министъра на финансите за достъп до договора с фирмата “Краун ейнджънс”. Покрай много големия обществен интерес през миналата година и покрай огласеното заседание на Министерския съвет ние имаме съмнение, че всъщност не е налице някаква национална сигурност и искаме да видим за какво българският данъкоплатец е дал 8 милиона паунда на тази фирма, да видим заданието. Това означава, че на глава от населението всеки един от нас дава по 1 паунд. А понеже данъкоплатците в България са поне половината от населението, ако не и по-малко, това означава, че сме дали поне по 2 паунда. Ако се откаже тази информация, искам да разбера вреда на каква стойност ще произтече, за да видим дали 8-те паунда на данъкоплатеца натежават или вредата. Ето конкретен пример за това как ще се извършва балансът на интереси. Конкретен пример какво означава да бъде измерена вредата. Всяко нещо на този свят се измерва в една универсална единица и тя се нарича пари.

Гриф за сигурност – той трябва да бъде поставян, от една страна, върху хартиените документи, а от друга, по реда на наредбата АИС /автоматизирани информационни системи/ има специален ред за акредитация,

интересни правила. В Министерския съвет и в Министерството на вътрешните работи се работи. Има специални правила. Започват да се развиват различни чисто технически способности как да бъде маркирана подобна информация, защото това няма да бъде много лесно, но трябва да се осъществи.

Грифът за сигурност съдържа следните елементи и по това може да бъде отличен от този, който е от миналото. Грифът за сигурност по-рано нямаше задължителни реквизити и практически почти всички знаем, че той се съдържа в едно оповестяване – секретно!, и толкова. Вече трябва да има отбелязано нивото на класификация, което е същото на практика, т.е. секретно, поверително или строго секретно.

Дата на класифициране. Според правилника за прилагане на закона тя се слага най-накрая на документа.

Дата на изтичане срока на класификация – Ако тя е различна от датата по чл. 34 от закона. Ако става въпрос за документ, на който е поставен гриф “Строго секретно!”, което означава 15 години по закон и срокът не е различен от 15 години, тогава може и да не се постави такава дата. Ако е различен, се поставя задължително.

Правно основание за класифициране – това означава, че трябва да бъде посочена конкретната категория в списъка на чл. 25, който е посочен.

В Правилника може да видите какви са конкретните изисквания. Вероятно служителите по сигурността ще вземат отношение по този въпрос. Къде се поставя грифът от идентификационния номер от лявата страна, горе се изписва названието на организационната единица и т.н. Това са неща, свързани с конкретното прилагане на изискванията.

#### Преценка

Класифицирането е процес на вземането на административно решение. Това е преценка. Тя съдържа четири критерия. За сигурност, че те са четири и са формално точно така, може да направите справка в Правилника за прилагане на Закона за защита на класифицираната информация. Там са точно обособени.

Трябва да се оцени евентуалната вреда от разкриването на информацията и да се направи баланс на интереси, което е препоръчително. Това се прави на по-високо управленско ниво. Често пъти това се прави на политическо ниво. Историята показва, включително и българската история, че

често пъти се прави такава преценка, когато има смени на политически кабинети. Тогава следващият кабинет с цел да осъществи някаква критика на политиката на предходния извършва известно класифициране, което би могло да мине точно по линия на теста за баланс на интереси.

Срокове на класификация – вече стана дума за тях.

Тук имаме следните въпроси. От една страна, тези срокове могат да бъдат или променени или удължавани. Това са две различни неща. Смяната на нивото на сигурност, т.е. промяната на грифа, респ. срока, в който може да бъде секретен даден документ, е възможно да се извърши, само когато се установи, че съответният документ е трябвало всъщност да бъде класифициран с друго ниво. Когато е била допусната някаква грешка или впоследствие се е уточнило, че е отпаднала вредата и е налице фактическо основание за промяна нивото на сигурност. Това може да стане при преглед на законността на засекретяването. Законът не ограничава колко пъти може да се прави преглед. Такъв преглед може да се извършва периодично или да се направи по повод конкретно запитване за достъп до информация.

Удължаването на срока е съвсем различно нещо. При него не се констатира наличие на нов факт, който води до необходимост да бъде променено нивото. Срокът се удължава, когато се установява, че опасността от вреда продължава да съществува. Тогава това се прави с решение на ДКСИ.

Ние говорим за сигурност, а сигурността е това, което е противоположно на риска.

Служителят по Закона за защита на класифицираната информация – имам предвид двама служители, които са важни за този закон. Единият е този, който извършва реалното класифициране, а другият е служителят по сигурността, който извършва дейност по непрестанно следене и консултиране на този процес. Според закона, класифициращият служител е лицето, което има право да подписва съответния документ, т.е. в болшинството случаи - органът на власт. Това е идеята на закона, който може да издава съответния акт, който би могъл да бъде класифициран.

Възниква въпрос, който не е конкретно решен: трябва ли да има допуск това лице. От една страна, логиката показва, че някой, който превръща един документ в класифициран, автоматично има достъп до него. Следователно е логично да има допуск. От друга страна, появява се и обратният въпрос, за

който не съм убеден, че беше достатъчно прецизно решен, най-малкото - остават много неизвестни.

За служителя по сигурността уредбата е по-ясна от моя гледна точка. Той се назначава от ръководителя и трябва да има такова разрешение за допуск.

От особена важност е, че всички решения по промяна на нивото по разсекретяване и т.н. могат да бъдат вземани само от служителя, който има право да класифицира. Неговият ръководител също има известни права да съгласува, но служителят, който подписва документа, е този, който има власт над засекретяването и разсекретяването на този документ. Това означава, че същият служител може да прави и този баланс на интереси, за който стана дума преди малко, защото той очевидно е овластен да се занимава с този проблем. Според мен, трябва да има яснота и вътре в съответната институция, и за хората относно кой взема решенията за класифициране. По-рано беше известно, че това е вменено в повечето случаи във функциите на главния секретар, сега също трябва да има яснота кои категории длъжностни лица в институцията могат да вземат такива решения. Това дава възможност да се разбере горе-долу какъв тип управленски решения могат да бъдат класифицирани. Главният секретар има доста точна представа върху цялостната дейност на институцията. Мисля, че това беше причината по-рано да се вземе такова решение. Това решение съответстваше на практиката в другите страни-членки на НАТО. Например в САЩ.

В САЩ конкретните правомощия по класифициране са също на лицето, което представлява институцията – на органа на власт. Това лице има представа за цялостната дейност на институцията и може да направи най-ясната преценка за вредата. Един служител, който е на по-ниските нива в структурно отношение, не може да направи такава глобална преценка. Така се оказва, че служител, който е на по-ниско ниво и би имал право да засекретява, ще може да взема решения, по-важни отколкото е решението на този, който стои начело на институцията. Недопустимо е.

Много важен въпрос е да бъде налице функционална и/или административна връзка с дейността по достъп до информация. Трябва хората, занимаващи се с класифицирането на информация, и тези, чиято дейност е свързана с достъпа до информация, да работят във взаимовръзка помежду си.

Това е първият случай, когато хора, които се занимават с два типа проблематика, са събрани на едно място, за да разговарят по тези въпроси. Смятам, че е много ползотворно. Искрено се надявам, че тази практика ще продължава в работата по подобряване на административния капацитет на изпълнителната власт.

Това означава, че трябва винаги да се държи сметка, включително и при преглед на документи преди тяхното засекретяване, за евентуален обществен интерес към тях. При оценяване на евентуален обществен интерес е необходимо да взема под внимание дали те не е трябвало да бъдат засекретени и т.н. Наложително е да има едно по-свободно действие на тези неща, взаимовръзка и взаимопроникване.

Познаване естеството на дейността на институцията е от голямо значение. За да се вземе решение по класифициране, трябва да се познава, както стана дума, естеството на дейността на институцията, за да може да се направи трезва и ясна преценка. Когато споменахте за вашите очаквания, да не се класифицира нещо, което отива извън пределите на изискванията на закона.

Нужно е много обучение, включително и за да може да бъде по-малък обемът на класифицираната информация, но тя да бъде и адекватно пазена, а не както е сега в момента. Виждаме следното явление. Обемът на информацията, която се класифицира, е голям, но пък и трудно се пази. Това е една съвсем естествена взаимовръзка. Колкото е по-голям е този обем, толкова по-трудно може да бъде съхраняван. И обратно. Толкова повече може да бъде пазена информация, колкото по-малък е нейният обем. По тази причина, това е още един стимул, за да бъде сведено да необходимото работата по класифициране на информацията.

Много важен е въпросът за административния контрол. Когато едно лице, което има право на достъп, получи класифициран документ, то може по закон, ако констатира, че е незаконосъобразно класифициран, да уведоми ръководителя или лицето, издало този документ. Тогава вече трябва да се стартира една процедура по някакъв административен контрол. Това не е административният контрол по ЗАП, който предвижда права. Струва ми се, че трябваше да има изрично преpraщане, за да бъде такъв. Трябва да има някакъв вътрешен механизъм за контрол, вътре в институцията, за да може да има някакви инстанции, които решават. Когато е налице погрешно или

незаконосъобразно засекретяване, да може вътре да се прегледа документът и да бъде взето правилното решение.

Искам да засегна един въпрос, който излезе в практиката във връзка с изтеглянето на сигурност.

По нивата на сигурност. В преходните и заключителните разпоредби има параграф 9 на Закона за защита на класифицираната информация, който предвижда следното. В едногодишен срок от влизането на закона в сила /ал. 2/ институциите задължително преразглеждат информацията, която се намира в тях, с цел да решат дали трябва да бъдат променени тези грифове. Ако те не са преразгледани и променени, тогава автоматично по ал. 1 на параграф 9, те получават съответните грифове.

По-рано това бяха грифове за секретност – секретно, строго секретно и строго секретно от особена важност. Те автоматично сега стават поверително, секретно, строго секретно. Сроковете им започват да се броят от момента на създаването на документа, т.е. от преходната година, когато са били създадени. Документът например е създаден през 1995 г. и е с гриф “секретно”. Това съответства на поверително, пет години изтичат през 2000 г. и документът трябва да се счита за автоматично разсекретен по силата на закона.

Интересен е въпросът какво става с грифовете, които съществуваха преди Наредбата 1994 г. за дейността на Националната служба за сигурност, за която стана дума. Ние знаем, че практически по ведомости са съществували различни степени на секретност – например поверително, строго поверително.. Възниква въпросът: какво става с тях. Според мен има два възможни юридически отговора на този въпрос. Първият отговор е, че те въобще не се визират, следователно въобще не се считат за степени на сигурност по новия закон.

Втората възможност е те да бъдат разглеждани по аналогия със секретно, строго секретно и строго секретно от особена важност. Законодателят е пропуснал да визира тези съществували отпреди това и никога не публикувани степени.

Във всеки случай, тук се изисква доста работа по тези въпроси, която трябва да се извърши във всяка институция.

Служебна тайна Каква е дефиницията на служебна тайна? Тя се съдържа в чл. 26 от Закона за защита на класифицираната информация. Тя

много прилича на дефиницията на държавна тайна. Това са конкретни категории, определени в специален закон.

Тя трябва да цели защитата на права или законни интереси.

Категориите на тази информация е необходимо да бъдат конкретизирани в списък, приет от ръководителя на организационната единица. В случая с изпълнителната власт това ще бъде органът на власт.

Доколкото ми е известно, такива списъци още не са изготвени. Те следва да бъдат направени колкото се може по-скоро. Виждам, че вече се поставя въпросът дали има такива списъци и т.н. Важното е, че тези списъци по силата на Правилника трябва да бъдат публикувани, за да може гражданите да си направят преценка дали попада или не попада съответната категория в списъка на служебната тайна.

Служебната тайна е един много голям въпрос, който ще продължи да съществува у нас още дълго време. Тепърва предстои да се детайлизира. Тези права или законни интереси трябва да бъдат конкретно определени, т.е. ние смятаме, че това са случаите с физически лица. Служебна тайна представляват и техните лични данни. В случая с интереса на търговците – търговската тайна се явява служебна тайна, когато информацията се намира в орган на власт. Служебна тайна е обстоятелството, че се започва предварителна проверка от органите на досъдебното производство – например по Наказателно-процесуалния кодекс.

Това са все категории информация, които конкретно представляват служебна тайна. Според нас, това до голяма степен съвпада с т.нар. друга защитена от закон тайна. В тези случаи винаги трябва да се идентифицира кой е защитеният интерес, за да се разбере дали този интерес се защитава с отказа, или се защитават някакви други неща.

Обществен ред.

Ефектът от контролната дейност касае до голяма степен вашата работа. Самото обстоятелство, че се започват такива действия почти винаги представлява тайна. В противен случай, съответният ревизиран, проверяван, одитиран и т.н. може да се подготви, което не е целта. От друга страна, ни е известно, че покрай реформирането на вътрешно-финансовия контрол има и предварителен, и текущ одит, делегирани одитори и т.н., което поставя интересния въпрос, свързан с тази тематика.

Служебната тайна има ниво за сигурност за служебно ползване, срок на действие – две години, и трябва да бъде маркирана с гриф. По тази причина и подготвителните документи получиха две години максимален срок за отказ по чл. 13.

Контрол върху законосъобразността на класифицираната информация. Интересен въпрос. Искам да обърна внимание, че маркирането е само част от процедурата по класифицирането. Маркирането е конкретното изражение на края на цялостно извършена процедура по класифициране. Процедурата по класифициране е съвкупност от някакви процедурни правила, които завършват с поставянето на гриф и т.н. Това нещо подлежи на съдебен контрол за законосъобразност, когато е поискана информация и е отказана и съответният жалбоподател е поискал да съдят да се произнесе по законосъобразността на засекретяване. Разбира се, въпросът по законосъобразността на класифицираната информация може да се поставя вътрешно в институцията, когато служителите констатират, че липсва или е отпаднало основанието за класифициране. Това изрично го пише в Правилника.

Вече говорих за проблема по разсекретяването.

Искам да посоча за пример една държава, в която отдавна са започнали тези действия, когато става дума за периодичния преглед. Ето как стоят нещата в САЩ, където има специална институция към президента, която се занимава с прегледа и с непрекъснатото следене на засекретяването и разсекретяването на информация.

Основната причина за разсекретяването в САЩ, освен стремежа за достъпност до повече информация, е намаляването на разходите за пазенето на тази информация. Пазенето и държането в секретност на информацията представлява разход.

Констатирано е, че между 1980 и 2001 г. средно са разсекретявани на година по 12,6 милиона страници. Периодът 1980 – 1994 г. има доста малък брой разсекретени страници. През 1997 г., което е директно след публикуването на доклада на Комисията Мойнихам, специално назначена да работи. Това е т.нар. Комисия по запазване и ограничаване на държавната тайна. Тогава са разсекретени най-много документи – 204 милиона страници. За 2001 г. – са разсекретени 100 милиона страници. Подозирам, че това се дължи и на събитията от септември в Ню Йорк.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Позволих си да направя следното изчисление. Ако на глава от населението разделим разсекретените страници и го приложим същото нещо в България, колко документа би трябвало да разсекретим.

През 1997 г. са разсекретени 204 милиона страници, като се раздели на 250 милиона население на САЩ, се получава, че на един човек се пада по 0,8 от страницата. Т.е. при този най-голям показател, за България означава, че трябва да бъдат разсекретени 6,4 милиона страници за една година.

При показателя от 2001 г. бяха 100 милиона за САЩ. При нас трябва да бъдат разсекретени 3,2 милиона страници. Ако вземем 12,6, което се случва в периода на “Студената война”, при нас трябва да бъдат разсекретени поне 400 хиляди страници. Не съм сигурен, че в България за която и да е за изминалите досега години, е разсекретена дори 1/10 или 1/100 от тези страници.

Нарочно си позволих да направя това сравнение, защото смятам, че е време да си зададем въпроса накъде искаме да се движим и как да управляваме, включително и проблемите, свързани със секретността. Това трябва да го имаме предвид, защото се равняваме с другите страни.

МИТКО БОЖКОВ: А не можем ли да помислим и по друго? Те са прекалено секретни. Имат какво да разсекретяват като обем.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: За да се направи това, ще трябва да направим следната сметка.

В САЩ има публикувани данни относно колко страници е тяхната секретна информация и колко от тези страници са разсекретени. Ако ние имаме същите данни за България, тогава ще можем да отговорим и на вашия въпрос. За съжаление, такива данни за България няма.

След изтичане на срока по Закона за защита на класифицираната информация трябва поне една година да бъде достъпен по Закона за достъп до обществена информация.

ДИМИТЪР ХРИСТОВ: След години сравнението ще бъде основателно. Сега не може да се прави такова сравнение, защото подобно нещо не е съществувало като понятие при нас.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Затова казвам, че е само едно хипотетично изчисление.

ДИМИТЪР ХРИСТОВ: Информацията, която е имала някакво ниво на съхранение, след 5 години съхраняване на едно място, минава в архива. В архива трябва да престои 50 години. След този период документът загубва своята историческата ценност и не е необходим на никого.

Ако документът е за вечно съхранение, минава на друго място, където се държи. След 50 години във връзка с давността съдебно може да имат достъп лицата, независимо че има определени нива. Това се отнася само за информацията, която се съхранява в държавния архив.

Във военния архив се съхранява информация, която има друго значение. Тя също се предоставя.

Вие казахте, че нямате достъп до Правилника. Самата презумпция на Правилника издига тези три нива на класификация на информацията – поверително, строго поверително и строго поверително от особена важност. Впоследствие, през годините се заменя само поверителност със секретност, строго поверително със строго секретно и строго секретно от особена важност.

Този Правилник е сбит Закон за защита на класифицираната информация. В него няма нищо, което да е по-различно.

За чуждестранната класифицирана информация по принцип нещата са предадени изцяло в ръцете на Държавната комисия по сигурността на информацията. Там има цяла дирекция, която се занимава и предоставянето на чуждестранната класифицирана информация по принцип е държавна политика. Те предоставят информацията до определеното лице и след това я изискват и я съхраняват, за да я запазят.

В армията още няма създадени критерии, показатели и изисквания, защото нямат уеднаквените стандарти и критерии, до коя информация на кого да се разреши достъп. Трябва да се направи уеднаквяване с изискванията на НАТО. Искат да се намали големият брой на лицата, които търсят достъп до тази информация, защото рискът за изтичане е правопрпорционален на кръга на имащите право.

Много важен е въпросът за връзката между служителя по сигурността на информацията, ръководителя на организационната единица и лицето, което подписва документа и определя нивото на класификация. Служителят по сигурността на информацията провежда обучението на лицата, а по презумпция ръководителят на организационната единица организира

обучението по определяне нивото на класификация. Когато трябва да се определи едно ниво на класификация, обикновено има някакви съмнения и критерии - трима души трябва да изкажат едно общо становище и мнение. Списъкът на фактите, които представляват служебна тайна /чл. 23 от Правилника/, който подлежи на публично оповестяване. На много места няма списъци, а също и в агенцията няма, поради простата причина, че всичко, предписано в Закона за защита на класифицираната информация, поголовно не се изпълни. Правилникът вместо да бъде готов на третия месец след приемане на закона, беше готов през декември. Държавната комисия по сигурността на информацията започна да функционира януари – февруари. Процедурите за лицата, които трябва да имат достъп, се забавиха и не се изпълняват.

От тази гледна точка, е необходимо всички тези длъжности да си легнат на местата и тогава да се стартира. Измина повече от една година. Законът още не е проходил, за да може това, което поставяте, да се прилага.

Къде ще има сблъсък? Когато една информация е класифицирана по Закона за защита на класифицираната информация и за нея се иска достъп, съдът ще бъде този, който ще определи чии критерии са били определящи.

Не се притеснявам да кажа, когато някаква информация трябва да се засекрети под прикритието на служебна тайна и да ѝ се постави ниво “служебно ползване”, защото защитата е две години. След две години лицето може да поиска достъп.

По чл. 41 – влиза ли информацията в списъка за държавна тайна. Не влиза. Влиза ли в списъка за служебната тайна? Влиза. Какви интереси и какви вреди? Интересите и вредите са много субективни. Много е трудно да се определи дали одиторът при посещението на обекта може да прецени, ако на този одитен доклад не постави някакво ниво на класификация дали ще му донесе някакви вреди. Тук се опитваме механично да накараме ръководителя на одитирания обект да подпише декларация, че информацията, която е предоставил, няма да нанесе вреди.

Въпросът е много сложен. Ще има доста проблеми в прилагането на чл. 41. Когато една информация се сочи, че е класифицирана, да се търси правното основание. Правното основание е много субективно и като държавна тайна. Под държавна тайна трите категории групи са записани много общо.

Например един одитор отива в склад за стомана на Държавния резерв и взема една ведомост за запасите от стомана. Въз основа на данните, които се съдържат във ведомостта, всеки може да си направи изчисления за много неща.

Да вземем например къде се предоставя хлябът, на кои места са хлебопекарните. Оттук могат да се направят много изводи.

Законът за защита на класифицираната информация е така направен, че дава възможност да се регулира. Ако аз получа документ, който е неправилно класифициран, уведомявам Държавната комисия по сигурността на информацията и механизмът започва да функционира. Комисията веднага уведомява органа, който го е създал и той го декласифицира.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Имам чувството, че Държавната комисия малко бяга от тези въпроси. Категорично заявиха, че не искат да дават становища по разсекретяването или засекретяването на конкретни документи, че това, според тях, не влиза в техните правомощия. Другите механизми, за които споменахте, ги има.

Това решение с декларациите е много добро. Смятам, че то е много разумно решение.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Продължаваме с други защитени със закон интереси, а именно тайната на търговеца и личните данни.

ФАНИ ДАВИДОВА: Търговската тайна е тайната, която защитава интересите на търговците и, най-общо казано, на т.нар. трети лица в случаи, когато трябва да се представи информация.

Наред с правото на достъп до информация, разбира се съществуват и други права, които следва да бъдат адекватно защитени. Такова право е правото на защита на неприкосновеност на личния живот, част от което е правото на защита на личните данни. Чести са случаите, в които тези две права влизат в конфликт. Т.нар. Всеки има право на достъп до цялата информация, създавана и съхранявана от държавата. В същото време държавата събира и съхранява големи бази лични данни, които са изрично защитени. Иначе казано правото на достъп до информация се простира дотам, откъдето започва правото на защита на личните данни.

Добре е да се направят няколко исторически бележки, за да се разбере как всъщност се е породило това право и откъде е дошла необходимостта да се защитят тези интереси.

Държавните органи, а към настоящия момент и доста частни институции, банки, застрахователи, събират големи бази лични данни. Във всички тези случаи базата лични данни се събират с определена цел.

Например, от векове насам всяка държава събира данни за населението, като регистрира факти като раждане, смърт, сключване на брак. Доколкото ми е известно, такива данни се събират във всички държави от момента, в който държавата е започнала да изпълнява определени административни функции. Събраните данни регистрират определени юридически факти, от които произтичат съответни права и задължения за гражданите. Иначе казано основната цел на създаването на регистрите на населението е обслужването на гражданите.

По време на Втората световна война обаче именно тези регистри на населението се използват не за гореспоменатата легитимна и оправдана цел, а за нещо съвсем различно. Геноцидът срещу евреи, цигани и други малцинства е извършван по регистрите за гражданско състояние на страните от Третия райх или в страните, окупирани от него. По същото време в САЩ след нападението на Пърл Харбър, след преглед на регистрите за гражданско състояние, японските емигранти са въдворени в специални лагери.

След края на войната започва да се мисли как да бъдат предотвратени бъдещи подобни злоупотреби – използване на регистри с лични данни за нелегитимни цели. Тогава започва да се развива и това законодателство.

В ден днешен всички знаем колко много са институциите, които събират лични данни за нас – това са не само държавни органи. Застрахователи, банки, кредитни институции изискват от нас лични данни, свързани със здравословното, имущественото, семейното ни състояние. Всяко едно събиране на лични данни има и своята определена цел – да ни се изплати определена застраховка, да сключим договор за кредит и т.н.. В един момент се оказва, че тези големи бази данни представляват доста примамлив търговски продукт. От друга страна, събирането и натрупването им прави електронните ни портрети прекалено подробни. Това отваря врати за евентуални злоупотреби.

Правото на защита на личните данни е част от общото право на неприкосновеност на личния живот, което е гарантирано от нашата Конституция в чл.32. Правото на неприкосновеност на личния живот покрива широк кръг въпроси, между които тайната на лична кореспонденция, защитата

на дома и семейството, правото да не бъдем снимани и т.н. То защитава в най-голяма степен условно наречената от мен “лична сфера”

В рамките на нашата лична сфера попада информация, която имаме право да бъде защитена от външен достъп.

В личната сфера обаче попада и информация, която задължително трябва да бъде публична. Такъв тип информация се отразява в публичните регистри, например търговския или имотния регистър.

Каква законодателна уредба дава българският закон за защита на личните данни. Защита на каква част от личната ни сфера дава той. По мое мнение един от основните проблеми на българския закон за защита на личните данни е, че не дава ясен отговор на този въпрос. Какво имам предвид:

Приетата през 1981г. международна конвенция за автоматизираната обработка на лични данни ясно дава защита на създадените електронни бази данни.

Нашият ЗЗЛД от една страна дава защита на личната информация като цяло. Законът определя защитената лична информация като “всяка информация за физическо лице, която разкрива неговата физическа, психологическа, умствена, семейна, икономическа, културна или обществена идентичност.”, включително и “личните данни за физически лица, свързани с участието им в граждански дружества или в органите за управление, контрол и надзор на юридическите лица, както и при изпълняването на функции на държавни органи.” На пръв поглед законът дава защита на пълния обем на личната сфера. От друга страна обаче, ЗЗЛД създава задължения единствено за онези, които създават и съхраняват бази с лични данни.

Оттук идва и основното объркване – какви са нашите права по закона за защита на личните данни. Ето защо често задаван въпрос е според ЗЗЛД имат ли право да ни снимат, когато не искаме, ЗЗЛД защитава ли правото на конфиденциалност на телефонните ни разговори, електронна кореспонденция и пр. Отговорът на тези въпроси е “не”. На практика законът дава защита само на личните данни, които са организирани в база данни. Крайно спорен е въпросът дали това ще бъде електронна база данни, или ще бъде база данни, която ще се съдържа в някакви тетрадки и т.н. Това трябва да бъде количество информация, в която да бъдат кръстосани и събрани няколко признака на съответните лица.

Права това разграничение, защото има много случаи, постъпили в Програма Достъп до информация, в които се иска достъп до ревизионен акт,

където присъстват имената на лицата, които са били ревизирани, както и на ревизорите. Отказва се информация на основание правото на защита на личните данни. Тук следва да се прави разликата между защитата на личните данни (уредена в ЗЗЛД) и защита на информация, свързана с трето лице (уредена в чл.31 от ЗДОИ).

Тук е мястото да спомена и за една специална категория – т.нар. “чувствителни данни”. Това са тези данни, свързани със здравословното ни състояние, религиозна и политическа принадлежност, етнически произход, сексуална ориентация и др.. Те подлежат на още по-строг режим на защита.

Както вече казах, ЗЗЛД дава защита на информацията, която се намира в организирани бази лични данни. Кои са основните принципи, които са залегнали в нашия Закон за защита на личните данни?

На първо място гражданите имат право на защита срещу безцелно и незаконно събиране на данни за тях от държавата. Винаги исканите от нас данни трябва да се събират с определена цел, за да изпълнят някаква функция. Тази цел може да е определена със закон, трябва да е легитимна и да ни е известна.

Гражданите имат право на защита срещу незаконно прехвърляне на данни от една институция на друга.

Гражданите имат право да знаят кой кога и какви данни събира за тях и с какви цели.

Гражданите имат право на достъп до събраните данни. Това е много важно право, за първи път изрично уредено в закон. Преди приемането на Закона за защита на личните данни съществуваха случаи, когато гражданите имаха основателни причини да се съмняват, че Министерството на вътрешните работи например е събирало данни за тях, макар че не са били обект на досъдебно производство, или обект на предварителна проверка. Съмненията им, често, бяха напълно резонни. Но нямаше как да проверят дали това е така. Не беше възможно да видят какви данни събира Министерството на вътрешните работи, дали те са верни, дали са точни, дали са актуални. Сега вече това право е гарантирано.

Гражданите имат право на специална защита на определени данни – тези чувствителни данни, за които говорим.

Гражданите имат право на защита от специален орган в случаите, в които смятат, че правото им на защита на личните данни е нарушено. У нас тази защита се извършва на първо място в Комисията за защита на личните данни.

Разбира се, всеки един гражданин може да се обърне за защита на това право към съда. Няма обвързаност между ползването на тези две защиты.

Комисията за защита на личните данни е конституирана и действа от една година.

Кои участват в процеса за защита на личните данни? На първо място това са лицата, за които се събират лични данни да ги наречем титуляри на данни (не е законово определение).

Второ, това са администраторите на лични данни. Това са тези, които събират личните ни данни за да изпълняват съответни други дейности. Те определят целта, за която събира личните данни, и са отговорни за тяхното опазване, те предоставят и достъпа на лицата до личните им данни. Сметната палата например събира данни за публичните личности. Всички банки, застрахователи, нотариуси, лекари също събират и обработват наши лични данни с различни цели. Това са администраторите.

Следват обработващите лични данни. Това са например софтуерните фирми, които обслужва администратора, т.е. тези, които се грижат за въвеждането и обработването на лични данни.

Операторът на лични данни е лицето, което записва и вкарва в компютъра нашите лични данни.

И на последно място комисията за защита на личните данни, за която споменах. Много е важно да се знае, че Комисията за защита на личните данни не е орган, който формално следи за спазването на закона. Тя притежава доста широки правомощия. Комисията има право да издава задължителни предписания до администраторите. Да разглеждат жалби на граждани и да излизат с решения по правни спорове. Може да налага временни забрани за обработване на лични данни, което нарушава нормите на закона. Докато заработи този закон ще мине доста време и доста вода ще изтече. Ще ви дам пример.

Купих си телефон на изплащане. При закупуването на телефона предоставих много лични данни за себе си. Предоставих всички видове адреси, на които съм и на които бих могла да бъда, всички данни от личната си карта, ЕГН и т.н. Предоставих доста данни за мои близки даже и без тяхно знание. Всички тези данни предоставям на магазина, от който си купувам телефона. Търговеца е в правото си да събира тези данни за мен, за да бъде сигурен, че ще си плащам вноските. Аз разбира се предоставих всички данни, които ми бяха

поискани макар и със съзнанието, че това е в нарушение на закона за защита на личните данни. За да бъде коректен търговеца най-малкото трябваше да поиска съгласието на лицата, за които аз предоставям данните. В много случаи обаче всеки един от нас е изправен пред дилемата или да предостави доста голям обем данни или просто да не получи това, което иска. Какво трябва да прави човек в такива моменти?

Това което аз направих в моя случай е - дадох всички данни, получих си телефона, но и написах жалба до Комисията за защита на личните данни. Сигурно ще мине малко време, през което хем ще нарушаваме закона, хем ще сезираме Комисията за защита на личните данни, докато администраторите на лични данни се научат на правилата на тази игра.

ФАНИ ДАВИДОВА: Планираната за Комисията администрация е 76 души.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Тяхната независимост в какво се изразява?

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Членовете на Комисията се избират от Народното събрание.

ФАНИ ДАВИДОВА: Мандатът на членовете на Комисията е пет години.

ФАНИ ДАВИДОВА: Към момента от страна на Комисията няма наложено административно наказание. Има различни решения. Основните жалби, които се отправят до тях, са искания на администратори за достъп до данни на други администратори и най-вече от служба ЕСГРАОН.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Например от данъчните служби искат лични данни от ЕСГРАОН за роднините на някой длъжник.

ФАНИ ДАВИДОВА: Главният данъчен директор е отправил молба до директора на дирекция ЕСГРАОН за достъп до базата данни на дирекцията. Мотива на директора е бил – необходимост да се знаят личните данни на всички роднини на големите данъчни длъжници. Директорката на дирекцията, разбира се, казва, че няма да предостави данните. Тя отговаря, че ако са нужни данните, да се обърнат към Комисията за защита на личните данни. Тъй като данъчното задължение е лично, няма законово основание за предоставяне на личните данни на роднините на длъжниците.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Дали данните, които записваме в данъчните декларации, са защитени по-нататък?

ФАНИ ДАВИДОВА: Въпросът, който поставяте, е много важен. Той се отнася до едно основно условие в закона - обемът на данните, които се събират за нас, да съответстват на целта, за която се събират, както и да се осигури достатъчна степен на защита на базата лични данни.

Сега това не се изпълнява - например, когато исках да проверя дали не съм изпуснала някое мое данъчно задължение, отидох на гишето и съобщих името си, имам еди-кой си ЕГН. Служителката веднага извади цялото ми досие, без да ми поиска да представя личната си карта, за да докажа че действително аз съм лицето, за което моля да бъде направена справка.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: На много места служителите ползват повече данни, отколкото са им необходими.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Както в Закона за защита на класифицираната информация в последно време се говори за принципа, който по линия на НАТО се включи в закона, т.е. само ограничен брой служители да имат достъп до информацията. Не всяка конкретна административна дейност може до детайли да бъде определена, особено когато става въпрос за дейност, която се развива в частния сектор. Когато е в публичния сектор, тя винаги е законово или подзаконово регламентирана. Частният сектор също е задължен по този закон. Там в редица случаи аргументациите са конкретни. Следователно влиза в действие това определяне на целта и на пропорционалност на събиране на данните за постигането на тази цел. Делото е доста отпреди закона. Тогава твърдахме, че не може по т.нар. граждански договори, при тяхното изплащане, да се попълва от съответното лице, получаващо сумата, декларация, в която се декларира доходът от началото на годината, за месеца и дали е надвишен съответният минимум, над който трябва да му се внася авансовият данък. Изискването беше да се посочват точно сумите. Тези точни суми стават известни на лицето, което изплаща възнаграждението, а то е едно абсолютно никакво лице в данъчното, респ. в осигурителното правоотношение.

При това положение сметнахме, че е изключително нецелесъобразно и незаконно от гледна точка на защитата на личните данни някакви случайни лица, от които се получават понякога хонорари от 20 лева, да узнават дохода на дадено лице.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Имаше конкретен повод, в резултат на който тръгнаха нещата. Нашата счетоводителка искаше да постави въпроса на едно лице, на което трябваше да му се плати хонорар, дали е осиновил детето на

съпругата си и да разбере дали трябва да се направи и осигуровка за детето. Това беше някакъв абсурд.

Във всеки един юридически акт има и определено възпитателно въздействие. Въпросът не е само, когато не се прилага или има нарушение, как да бъде санкционирано лицето. Много е важно, че юридическият акт е официалната позиция какво е нормално да се прави в обществото.

Ние обжалвахме този акт. Той беше прогласен за нищожен поради липса на материална компетентност да бъде поставено такова изискване. Не се стигна в крайна сметка до разглеждането на въпроса за неговата законосъобразност, т.е. затова той е съобразен с материалния закон и дали е нарушено правото на защита на лични данни, за което твърдахме, че произтича директно от Конституцията – чл. 32, ал. ....

Интересното е, че тази наша жалба с нейните доводи предполагахме, е станала известна сред депутатите в Народното събрание. На два пъти тази жалба за нищожност беше прогласена за нищожна. Защо на два пъти? Министърът на финансите се изхитри, когато делото беше висящо, да отмени тази заповед и да издаде нова, но декларацията имаше същото съдържание. Веднага обжалвахме в 14-дневен срок и нея. Те се убедиха, че няма да се справят по този начин, а и след като съдът прогласи нищожността в първия случай, поради това, че чл. 38 и 39 от Закона за облагане на доходите на физическите лица, където всъщност е правното основание за одобряването на хонорар-сметката, съдът прецени, че там няма никакво овластяване да се приема такава декларация.

Предложи се в закона за изменение и допълнение на Закона за облагане на доходите на физическите лица да се внесе изменение с цел да се внесе изменение в този текст. От дебата установихме, че народните представители са се противопоставили с довода, че това нарушава правото на лицата на защита на техните лични данни. Това се случи непосредствено преди приемането на Закона за защита на личните данни. Той беше обнародван през януари 2002 г., а предложението за изменение и допълнение беше в края на 2001 г.

Това са много интересни проблеми, които тепърва ще се развиват все повече. Тук има едно много интензивно изискване от страна на Европейския съюз – от една страна да развиваме икономиката си, включително и конкуренцията и т.н., а от друга страна, гражданите да бъдат пазени от

прекаленото движение, от прекаления оборот на техните лични данни както в търговската сфера, така и в публичния сектор.

Интересното е каква връзка има тази тема със Закона за достъп до обществена информация.

ФАНИ ДАВИДОВА: Иска ми се да обърна внимание на регистъра, който е създаден и се съхранява при Сметната палата.

През последните 10 – 15 години се налага становището, че определена група лица, следва да бъдат повече прозрачни в сравнение с останалите. Обикновено се приема, че това е кръгът от хора, които сме избрали, да ни управляват. Те получават възнаграждението си от държавния бюджет. Следователно трябва да бъдат максимално прозрачни, за да не съществуват съмнения, че злоупотребяват с властта, която им е делегирана. Нашият законодател направи това с приемането на Закона за публичност на имуществото на висшите държавни служители. Не мисля, че българският закон е най-удачният вариант. По общоприета практика публични са тези регистри, до които всеки има достъп, всеки може да прави справка, или дори да се запознае с регистъра освен да вземе извлечение от него.

Според Закона за публичния регистър на имуществото на висшите държавни длъжности, достъп до регистъра на първо място имат органите, които и по други закони могат да получат тази информация. На следващо място достъп имат средствата за масова информация чрез техните ръководства. Това изразява старомодното схващане на правото на достъп до информация. А то е, че гражданите имат нужда от посредник при получаването на информация, която се създава и съхранява от държавата. Този посредник са медиите. Първият Закон за достъп до информация, за който вчера Сашо говори и който е приет в Швеция преди 200 години, дава право на медиите на достъп до информация. Когато се развива това законодателство се приема, че гражданите нямат нужда от такъв посредник и могат сами да получават достъп до тези документи. Общо взето, това е отражението в Закона за публичност на имуществото на висшите държавни служители. Съдържащото се в уеб страниците на Сметната палата е свързано с този регистър. Почти никаква възможност не дава на хората да имат представа какво всъщност е съдържанието на този регистър. Сметната палата не би могла да направи нищо повече по този въпрос, защото това са исканията на закона.

Тук се казва, че тези лица имат непосредствен достъп до регистъра. Това означава ли например, че те могат сами да преглеждат регистъра?

РЕНИ ГАВРИЛОВА: До този момент не сме имали такова искане. Всички настояват да получат пълно заверено копие на декларацията.

ФАНИ ДАВИДОВА: Т.е. да получи копие на декларацията, която е попълнена и депозирана в Сметната палата.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Включително и с личните данни, ЕГН, където работи съпругата, данни за децата и т.н. Това е много смущаващо.

ФАНИ ДАВИДОВА: От една страна е смущаващо, но от друга страна обаче, при встъпването на тези хора на съответните длъжности те трябва да знаят, че ще бъдат подложени на голямо внимание и то основателно.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Не виждам никакъв проблем в достъпа до декларациите. Самият Закон за защита на личните данни казва, че когато данните са в публичния регистър, те се предоставят, без да се иска съгласие на лицето. Това е пределно ясно. Единственият въпрос, който възниква е свързан с това, че част от данните от декларацията, доколкото разбирам, не са предвидени в Закона за публичност на имуществото. Къде учи детето и къде работи съпругата, не си спомням като категория да съществува в този закон. Там се изисква пълна декларация на имуществото, движими и недвижими имоти и т.н. Може би тук в тази част на декларацията има потенциален проблем. Всъщност излиза, че законът не изисква публичност на тези данни, на тези хора. Що се отнася до публичните данни – там няма проблеми.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Ние само съхраняваме това, което при нас се дава.

ФАНИ ДАВИДОВА: Има ли в уеб страницата публикуван образец от декларацията?

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Да.

Въпросът, който си задавам, е: дали е възможно да бъдат сложени на уеб страницата копия от тези декларации, които вече са искани, т.е. това, което вече сте предоставили като копие. Например на страницата ви да се поставят декларациите, които сте предоставили на вестниците.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Не бива да се публикуват.

ФАНИ ДАВИДОВА: А може ли да се публикуват на уеб страницата?

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Въздържам се да взема становище.

ФАНИ ДАВИДОВА: Склонна съм да смятам, че би могло да се поставят на уеб страницата на Сметната палата.

ТОДОРКА КОСЕВА: Искам да направя следното уточнение. Сметната палата не е администрацията по смисъла на закона. Тя не събира данните. Сметната палата само съхранява подадените декларации. Ако прегледаме Закона за регистъра, ще установим, че той е устройствен закон. В него се казва, че се възлага на председателя на Сметната палата да направи регистър и да съхранява лични изявления на физически лица, които са в списъка на устройствения закон. Ние не събираме тези данни, не носим отговорност за тяхната достоверност, не ги съхраняваме по смисъла на защитата на личните данни, а по специални права на един устройствен закон. Заявеното от лицето в декларацията ние го проверяваме дали е вярно или не, дали съдържа пълна информация или не. Администрацията на Сметната палата не е администрация, която събира личните данни и ги съхранява по реда на Закона за защита на личните данни. Декларацията представлява частно изявление на едно лице, а ние само съхраняваме техните изявления.

ФАНИ ДАВИДОВА: Същото можем да кажем за Закона за банките, за Закона за застраховането и за всички специални закони, според които се събират специални категории лични данни.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: В закона е записано: създава при председателя на Сметната палата публичен регистър. Срокът за съхранение е за период от 10 години. Ние не носим никаква отговорност. Само съхраняваме декларациите. Длъжни сме изпратените от лицата декларации да ги съхраняваме.

#### Защита на интересите на трето лице

ФАНИ ДАВИДОВА: Искам да обърна внимание върху защитата на правата на трети лица в случаите, когато биха могли да възникнат спорове по отношение на това трябва ли да се предоставят определени документи или не. Струва ми се, че Законът за защита на личните данни изчиства случаите, в които се иска достъп до лични данни за смисъла, за който говорихме до момента.

В случаите, когато се искат документи, съдържащи данни за трети лица, макар те да не са в никакви регистри или бази данни, как трябва да се постъпва. Например, когато се иска копие от договор, копие от одиторски доклад, копие от различни документи, които съдържат данни за трети лица, макар те да не са в никакви регистри или бази данни.

Законът за достъп до обществена информация не се прилага по отношение на личните данни, но защитава правата на трети лица. За да искаме защита правата на третото лице, когато търсим достъп до обществена информация трябва да са налице определени предпоставки. На първо място третото лице не трябва да е задължен по ЗДОИ субект. На следващо място третото лице трябва да е било уведомено и изрично да е изказало волеизявление, че държи тези данни за него да не бъдат предоставяни. Какво имам предвид?

Например, прави се проверка на Националната здравноосигурителна каса. НЗОК също безспорно е задължена да предоставя обществена информация по реда на ЗДОИ. Когато се иска окончателният одиторски доклад или копие от него, би могъл да възникне въпросът за накърняване интересите на третото лице (в случая НЗОК). Тъй като касата също е задължен субект, нейното съгласие не се изисква, следователно търсената информация подлежи на предоставяне.

Има случаи когато данни за трето лице фигурират в документите, които търсим. Например, искаме копие от наказателно постановление, или от констативен протокол, който установява някакъв вид нарушение. В една районна инспекция по опазване на околната среда казаха, че няма да предоставят тази информация, защото така биха нарушили правата на нарушителите, както и правата на лицата, съставили протоколите.

Не би било възможно да се защитават правата на лица, които са действали по повод изпълнение на служебните си задължения. Те легитимно са изпълнили своите задължения и са съставили тези протоколи, но не биха могли да бъдат анонимни.

Лицата, които извършват нарушение, пък не биха могли да се ползват от правото на защита на никакви данни, тъй като от противоправно поведение не можем да черпим права, от една страна. От друга страна, не би се изпълнила превантивната функция на налагането на всяко едно наказание. Ако крием лицата, извършили това нарушение, крием санкциите, които са им били наложени.

Най-често се прибегва до защита правата на трето лице, когато заявителят иска информация, в която се съдържат данни за търговци. Няма легална дефиниция на това какво точно е търговска и производствена тайна. Чл. 30 от Закона за защита на конкуренцията съдържа разпоредбата, която трябва да ни ръководи.

На първо място самият търговец и самото лице трябва да са определили предварително, че дадени категории данни представляват търговска тайна. Формално процедурата трябва да тече по следния начин. Когато се искат документи, съдържащи данни, които представляват търговска тайна, и се счете, че с тях биха били увредени определени интереси на лице, първото нещо, което трябва да се направи, е да се попита третото лице дали е съгласно тези данни да бъдат предоставени на търсещ информация. Имаме такива случаи от практиката, включително и беше поискана кореспонденция между община и частно лице. Тогава общината попита частното лице дали е съгласно кореспонденцията да бъде предоставена на негов съсед. То каза: “няма проблем, може да я предоставите”. Копия от всички писма бяха дадени на искания.

Не можем ние да защитаваме интересите на това трето лице, без то самото да е изявило желание да бъдат защитени тези негови права. Т.е. не във всеки случай, в който нечие име и данни попадат в документите, които са ни били поискани, достъпът до съответните документи трябва да бъде отказан.

В случай че третото лице замълчи или отговори отрицателно, въпреки това ние трябва да предоставим информацията по обем и начин, по който да не се нарушат правата на третото лице.

Начинът, по който се предоставя т.нар. частичен достъп, е следният. Информацията, която засяга тези права или имената на лицата, се зачертават, ксерокопира се и този документ с частичен достъп се предоставя.

Напълно съм съгласна, че този въпрос поражда най-много трудности в практиката - изисква се преценка от страна на служителя, предоставящ информацията. Определено най-основният въпрос, който трябва да се задава, е: легитимен ли е интересът, който искаме да бъде защитен, т.е. съществува ли основание да смятаме, че ще настъпи вреда за това трето лице?

**АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:** Проблемът е следният. Законодателят, както, за съжаление, се случва нередко, не е бил достатъчно прецизен. Поради това се налага да се извлича по тълкувателен път. Въпросът е как да се тълкува думата “интересите” на третото лице. Понякога тази дума, ако се тълкува сама по себе си, без изобщо да се отделяме от разпоредбата на чл. 31 и без да се гледа връзката с другите разпоредби както в този закон, ще кажем: в други актове.

Първо, ние имаме чл. 5, който казва срещу какво не може да бъде насочено правото на достъп до информация. Той преповтаря текста на Конституцията. Законът не може да предвиди нещо по-различно от

Конституцията. Той казва: правото не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица. Интересите на лицата се изчерпват с техните права. Не става въпрос за интерес, който субективно едно трето лице може да посочи. Това би означавало да позволим на третото лице да определя обема на едно конституционно право – правото на достъп до информация, което е абсурдно.

По-нататък ще се спра на това каква интерпретация е направил съдът по този въпрос. Тя все още не е достатъчно завършена. Има още един момент, има още един ключ за тълкуване на думата “интересите”. Това е по-новият по време Закон за опазване на околната среда, който в глава II урежда въпроса за достъп до екологична информация. Сравнителният преглед на тези два акта показва, че Законът за опазване на околната среда урежда една аналогична процедура. Той препраща към Закона за достъп до обществена информация. В същото време той също изброява ограниченията на правото на достъп. Там вместо трето лице стоят търговска тайна и лични данни. Това дава ясен ключ на въпроса какъв е обемът на правата на третото лице. В единия случай, когато става дума за юридически лица, това е търговската тайна. В другия случай – когато се касае за физическите лица, това са личните данни.

Тук възниква следното интересно нещо, на което Фани обърна внимание, и то е, че Законът за защита на личните данни се отнася предимно към регистри. Това обаче не означава, че понятието лични данни, което е дефинирано в чл. 2, ал. 1 от закона, не може да бъде използвано, именно за да се определи дали е засегнато дадено лице от искането за достъп – дали ще се предостави негова информация. Това трябва да бъде отправната точка. Това е дефиницията за лични данни.

#### Търговска тайна

За търговската тайна дефиницията е дадена в параграф 6 или 7 от Закона за защита на конкуренцията. Член 30 дава целостта на определението какво е нелоялна конкуренция. От една страна, търговската тайна трябва да бъде гледана заедно с дефиницията за нелоялна конкуренция. Това е форма на нелоялна конкуренция. И второ, конкретно трябва да се гледа дали е налице дефиницията на търговска тайна.

Започвам с дефиницията на търговска тайна. Съжалявам, че нашият законодател ни е поставил в положението да правим такива тълкувания.

В т. 7 е записано: производствена или търговска тайна са факти и информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване

в тайна е в интерес на правоимащите, за което те са взели необходимите мерки. Интересното е, че те трябва да са взели необходимите мерки. Вземам повод от това, което вчера беше казано, че подписват декларация одитираните, в която казват, че няма да произтече вреда за тях. Това е много интересно. За да може един търговец да се позовава на търговска тайна, той трябва предварително да е определил дадена информация като такава.

Интересното във връзка с чл. 30 и със съдебната практика по чл. 30, т.е. въпросът, за който стана дума, че търговска тайна може да има само като форма на нелоялна конкуренция, това е много интересен въпрос, защото ще се постави въпросът дали монополистите могат да се позовават на търговска тайна. В съдебната практика по Закона за защита на конкуренцията Върховният административен съд е заявил /вече има такива решения/, че не може да се говори за нелоялна конкуренция там, където няма конкуренти. Затова ще възникне интересният въпрос: има ли търговска тайна там, където няма конкуренти. Може ли следователно да бъде защитавано третото лице, т.е. възникнали ли са за него права.

Това са въпросите, които маркирам. Досега повечето от тях не са възниквали в такава дълбочина в практиката. Това са основните въпроси, които ние си поставяме.

Ще посоча каква е важността на въпроса за съдебната практика. Ние не случайно сме тук заедно с вас. Смятам, че съдебната практика е добре да се създава там, където има спорове, т.е. когато сме стигнали до момента, в който не може да се намери общо решение на въпросите. Има и такива, по които може да се приеме общо решение, което ще бъде като резултат от дискусията, т.е. всеки ще мисли по тези въпроси.

Така стоят нещата с определяне интересите на третите лица. В случая интересното е ал. 5 на чл. 31 от Закона за достъп до обществена информация. Там законодателят е предоставил на запитания орган на власт цялото правомощие той да вземе решение не само от свое име, но и по отношение на третото лице, което също е задължен субект, т.е. държавен орган, а не да става едно безкрайно препращане, което да удължава срока и което да рефлектира върху правото на гражданина за достъп до информация. Идеята на законодателя е била, че държавата трябва да реши за себе си този въпрос. Или е класифицирана тази информация като служебна тайна, което означава, че тя трябва по съответния начин да е маркирана и това се вижда веднага, или не е – и

оттук нататък не може да се поставя въпросът дали иска или не иска другият министър.

Не зная практическата трудност на това нещо, особено когато става въпрос за дейност по контрол. Дейността по контрол има един съществен проблем. Аз не познавам от близо Вашата дейност. Давам си сметка, че най-вероятно този, който е одитиран, проверяван, инспектиран и т.н. – вероятно не е много щастлив от този факт. Твърде вероятно той има вътрешна, а понякога и доста изразена резистентност по един или друг начин, шикалкавене и т.н. Давам си сметката, че наличието на публичност в такива случаи би увеличило допълнително напрежението. Този проблем възниква не само при нас. Той възниква и по целия свят, включително и по прилагането на тези закони. Това внушава, че просто трябва лека полека да се създават практики. Далеч съм от мисълта, че нещата с едно махване на ръчката ще се случат. От друга страна, чуто от мен в предварителния разговор с колежката Венера Петрова, че се предоставя възможност на лица, които искат достъп, да четат ревизионни актове, без да им се дава копие от тях. Това е стъпка. Не е задължително да бъде достъп във формата на копиране на десетки и стотици страници. Спокойно може да се балансира и така е редно, за да не страдат нито конституционните права, от една страна, нито ефективността на съответната дейност, от друга.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Аз съм представител на монополистите – на Министерството на енергетиката и енергийните ресурси. Ние имаме взаимоотношения с потребителите, когато има нелоялност. Вие казвате: “няма конкурент и затова не може да се говори за нарушаване на търговска тайна”. Тогава минаваме в категорията или в отношенията им с потребителите. Вижте какво е записано в чл. 30: може да увреди интересите на конкурентите в отношенията помежду им или в отношенията на конкурентите с потребителите.

ФАНИ ДАВИДОВА: Отношенията между производител – търговец и потребителите, от една страна, и потребителите, от друга – се разглеждат от Закона за защита на потребителите. Това, което имате предвид, е в случая, в който самата конкуренция урежда интересите на потребителите. За да имаме конкуренция, трябва да има два субекта, които се конкурират.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Двата закона бяха внесени заедно за обсъждане и те са свързани помежду си. Тези препратки и Законът за енергетиката намериха отношение за създаването на тези отношения.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Струва ми се, че се има предвид следното. Единият вариант е, когато единият търговец, конкурент, директно прави някакви неща във вреда на другия търговец, независимо дали става въпрос за отношения с потребителите или не. Просто по някакъв начин му пречи. Той може да му намалява пазара на ресурс, а не да влияе върху потребителите.

Вторият вариант на нелоялно действие е, когато директно се атакуват потребителите. Т.е. нищо не се върши директно по отношение на другия търговец, а се атакува потребителския пазар. По този начин, получавайки повече пазар на потребители, единият изпада в по-добра ситуация от другия. Това, според мен, следва от местоимението “им” в отношенията помежду им и потребителите. Допуска се тук множественото число, което показва, че те продължават да са конкуренти.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Всички отношения с потребителите бяха направени в този закон. Злоупотреба с монополното положение отива в другия закон.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Точно така. Там се защитават потребителите. Това потвърждава нещата.

Фактът, че се защитават потребителите прави по-релевантно правото на достъп до информация. Има страни в света, където специалните права на достъп до информация на потребителите са били уредени, преди да бъде уредено общото право на гражданина на достъп до информация.

Вторият факт е, че в САЩ най-активните граждански групи, които ползват техния Закон за свобода на информацията, са потребителите, асоциациите на потребителите. Те много сериозно ползват този закон. Имат няколко организации, с които имаме взаимоотношения, които специално се занимават и с водене на дела по техния Закон за свободата.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Всички данни се събират – от НОИ или от данъчната агенция, и отиват на едно място.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Не би трябвало да има събиране на всички лични данни на едно място.

ЛЮБОМИР ДАВИДКОВ: Става, защото те обединяват всички приходи.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Колкото повече хора имат достъп до лични данни, а от друга страна всичко това събрано на едно място, тогава се увеличават възможностите за неправомерен достъп.

Например, в Унгария е водено дело по този повод.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Това е дело, заведено преди приемане на закона. То е за нарушаване на Конституцията, когато се отменя съответстващото при тях на нашата Наредба за гражданското състояние. В Наредбата ни за гражданското състояние, която действаше преди Закона за гражданската регистрация, има две разпоредби, които са атакувани. ЕГН – като универсален код, който се ползва за всичко, и второ, възможността да се предоставя информация на който и да е държавен орган. Там е записано следното. В закона има разпоредба, в която е записано: информация от гражданския регистър – ЕГН и т.н., може да бъде предоставена на държавния орган във връзка с изпълнение на техните функции. Унгарският конституционен съд каза следното. Тук има много изисквания на този тип законодателство. Те изтъкват всички неща, за които Фани говори. А именно: трябва да има цел, трябва да има пропорционалност на тази цел, трябва да има уведомяване на лицата и право на лицата да си видят данните и да кажат дали това са правилните данни и т.н. Тогава те обявяват за противоконституционен закона в тази му част. На следващата година в Унгария се приема Законът за защита на личните данни. Това е решение от 1991 г. За наше съжаление, унгарците са много по-напред от нас.

Унгария по отношение на информационните права е истински отличник на Централна и Източна Европа. На нашата уеб страница има линк към страницата на унгарския комисар за достъп до информация и защита на личните данни. Който ползва английски език, би могъл да влезе в тази страница. Там има много интересни неща. В Унгария има закон от 1992 г., който е хем закон за достъп до обществена информация, хем закон за защита на личните данни. Има много богата практика на техния комисар от 1995 г. насам и особено след 1997 г. В Унгария има Закон за защита на класифицираната информация от 1995 г. Това е единственият случай в Източна Европа, в който НАТО-вската информация е поставена извън пределите на вътрешната държавна и служебна тайна, поради което не се стига до тези абсурди – всеки, който иска да се яви по делото, да чака 2,5 месеца разрешение от Националната служба за сигурност.

## СЪДЕБНА ПРАКТИКА ПО ЗДОИ

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Ще се спра на тези въпроси, които, според нашия опит, са важни и по които има конкретни решения на съда.

Голяма част от въпросите не се поставят в съда, защото по тях няма спор. Има такива, по които има потенциален спор, но също не са поставени в съда. Има въпроси, по които има спор и по които има съдебни решения.

Ще се спра само на решения на касационни инстанции. В случая става въпрос за преглед на съдебната практика, което е различно от тази книга, която преглежда съдебни дела. Разликата е ясна. На съдебните дела целта е била друга. Целта беше да се покаже в страната как съдилищата решават тези спорове. Някои от решенията, посочени в книгата, не са на Върховния административен съд, а са на по-ниски по ранг съдилища. В случая ще говоря само за съдебната практика, т.е. за практиката на Върховния административен съд като касационна инстанция. В някои случаи решението е на петчленен състав, а в други случаи – на тричленен състав. Естествено някои от съдебните решения имат значение за по-голям кръг казуси.

Има решения, които са по един проблем, но в решението се взема отношение и се разглежда и друг проблем. Планираме по-нататък да издадем още една книга, която да бъде за съдебната практика. В книгата ще селектираме тези части от решенията, които се отнасят до конкретна разпоредба от закона и това да може по-лесно да се ползва. Практиката в АПИС е по на едро. Решенията в цялост могат да бъдат ползвани. Те могат да бъдат ползвани и от страницата на Върховния административен съд.

Първият въпрос, който само ще маркирам, е за мълчаливите откази. Единственият по-интересен въпрос по допустимостта на жалбите, с който сме се сблъскали. Има още два въпроса, свързани с допустимостта на жалбите, които ще разгледам по-набързо.

При мълчаливите откази първоначално се постави въпросът дали след като те не са изрично предвидени в закона – там изразът мълчалив отказ не се употребява, това означава, че жалбите срещу мълчаливите откази не могат да подавани в съдилищата. Този въпрос има две решения на петчленен състав.

Едното дело го има в сборника със съдебни дела. Това е първото дело, по което петчленният състав е установил определение. Има го и текстът на

цялото определение. В него ясно бяха изложени мотивите защо мълчаливите откази подлежат на обжалване.

Почти по същото време беше произнесено още едно определение на петчленен състав по друго дело, което е на жалбоподателката Полина Кирева, което го има в АПИС по практиката по чл. 37.

Следващият въпрос, който се постави във връзка с мълчаливите откази е какъв е ефектът на мълчаливия отказ. Това е много интересен въпрос, зададен в края на миналата година. Два тричленни състава, независимо един от друг, на Пето отделение постановиха нищожност. Те провъзгласиха за нищожни мълчаливите откази да бъде предоставен достъп до информация в два различни един от друг случая.

На петчленно ниво обаче тези решения бяха отменени. Поради това остана в сила практиката, според която мълчаливите откази са само незаконосъобразни, но не са нищожни. Доводите на тези тричленни състави бяха, че изискването на чл. 38 и чл. 39 от Закона за достъп до обществена информация е решението за отказа да бъде в писмена форма, а формата е съществен елемент за защита на конституционното право на достъп до информация, поради което липсата на произнасяне в предвидената в закона форма означава нищожност. Това не беше потвърдено. Остана практиката, според която мълчаливите откази са незаконосъобразни. Досега не ни е известен случай, при който съдът да е сметнал, че мълчаливият отказ е законосъобразен. Имаше един единствен случай, в който жалбата беше отхвърлена, макар че не съм сигурен, че това беше правилно с оглед сегашната практика на съда, която е по-развита. Това беше едно доста по-старо дело. Жалбата беше отхвърлена, защото се установило, че информацията не съществува у ответника, който тогава беше министърът на икономиката. Дадената информация, според него, не съществувала, поради което решението беше да се отхвърли жалбата. Това е особен случай. До ден днешен, когато информацията не съществува, съдът прекратява производството, когато това бъде установено по несъмнен начин. Ако жалбоподателят има данни, че информацията съществува, тогава се действа по съответната процедура чрез гледане на делото по същество.

Случаят, за който говоря, е на Караиванов, който е описан в книгата. Това е делото Караиванов срещу министъра на икономиката.

Друг е въпросът, че през текущата седмица по споменатото дело се оказва, че част от информацията, за която тогава са твърдили на съдебното

заседание, че не съществува, всъщност съществува и е била предоставена по делото. Това са проблемите, свързани със съдебните грешки, с недобросъвестното поведение на институцията. Явно е, че администрацията на Министерството на икономиката към онзи момент се е държала изключително недобросъвестно, за да твърди подобно нещо.

Съвсем наскоро в едно свое касационно решение Върховният административен съд сметна, че когато има ясни доказателства, че информацията не съществува, не е била издадена, тогава делото следва да бъде прекратено, защото правният интерес на жалбоподателя от този момент нататък престава да съществува, тъй като на него му се е изяснило как стоят нещата с неговото право.

В тези случаи не се присъждат разноски на съответния орган на изпълнителната власт. Обратно, те могат да бъдат присъдени на жалбоподателя, защото с поведението си съответният орган, който е отказал информацията е станал причина за завеждане на делото, тъй като не е уведомил своевременно жалбоподателя за несъществуването на информацията.

Това решение не е безпроблемно, макар че е ясно защо е прието по този начин. Не е безпроблемно, защото първоинстанционният тричленен състав на Върховния административен съд беше сметнал, че е задължение на административния орган, на съответния задължен субект по Закона за достъп до обществена информация – чл. 33, когато не разполага с исканата информация и няма данни за нейното местонахождение, да уведоми за това заявителя в 14-дневен срок.

По тази причина тричленният състав беше намерил, че е налице незаконосъобразен акт и беше уважил жалбата. Петчленният състав преценява, че така или иначе е ясно, че вече няма за какво да бъде уведомяван, че е безсмислено да отмени и да върне на административния орган, за да уведоми той жалбоподателя, че няма такава информация. Това е едно безсмислено проведено производство. Очевидно е, че в конкретния случай санкцията за недобросъвестно действалото лице – дали ще бъде юридическо или пък държавен орган, е понасянето на разноските по такова дело. Друг е въпросът, че поначало нашият закон страда от един проблем - вътре в него не е предвидена възможността за присъждане на обезщетение за вреди, причинени от незаконосъобразен отказ. Това е нещо, което в други закони съществува, в т.ч. и в румънския закон.

Смятам, че в България предимно общественото мнение и необходимостта да се изпълняват задълженията е основният двигател на работата по този закон. Ние виждаме като организация, която наблюдава работата в цялата страна, че у нас той в много по-голяма степен се прилага и се изпълнява от държавните органи, отколкото в другите страни, където дори има такова обезщетение. Това не е водещият момент.

Освен вторият въпрос по допустимостта, който, както вече казах, е случаят, когато информацията не съществува. В този случай имаше категорични данни, че съществува информация, защото се оказа, че министърът на образованието допуснал някаква фирма да си постави рекламни пана на първия етаж в министерството. Колега, който се занимава с човешки права, бил по някакъв повод в министерството и видял, че там няма информация към кого да се обърне по въпроса, който го интересува. Няма табло, няма яснота как да получи адекватно административно обслужване, но за сметка на това има голямо рекламно пано на някаква фирма. Той решил да разбере по какъв начин това се е случило. Поискал достъп до договора между министъра и фирмата, а също и документацията, за да види дали е имало търг. Този въпрос е интересен, защото сградата на министерството е публична държавна собственост. Тогава беше отказана информация, за да не се съобщи фактът, че незаконосъобразно не е подписан договор. А отказът на министъра беше, че информацията била дадена на държавен архив. Една от разпоредбите в началото на Закона за достъп до обществена информация го прави неприложим, защото той не се прилага за служебна информация, която се намира в държавния архивен фонд. Това беше много любопитно, защото не сме констатирали досега друг такъв случай на отказ. Това е чл. 8, т. 2 от закона. Ние обжалвахме това, снабдихме се със съответните доказателства за това кога за последен път е постъпил документ от Министерството на образованието в държавния архивен фонд. Оказа се, че там са постъпили за последен път документи, издадени през 1991 – 1992 г. В хода на делото се получи официално изявление на министъра, че такава документация въобще не е била създавана. Струва ми се, че това е повод да се сезира прокуратурата.

Това беше конкретният случай, поради което имаше необходими данни по делото, че тази информация не съществува.

Третият въпрос по допустимост, който се постави, е случаят: може ли един жалбоподател да води дело срещу отказ на достъп до информация, когато е

поискал повторно дадена информация и тя повторно му е била отказана. Съдът се произнесе, че в този случай е налице искане за преразглеждане по смисъла на чл. 32 от ЗАП, който не подлежи на съдебен контрол, т.е. решението, с което се отказва такова преразглеждане, не подлежи на съдебен контрол, поради което подобна жалба е недопустима.

Има някои въпроси, които се поставят. Не съм сигурен, че това е много адекватно, когато става въпрос за достъп до информация, защото тук много често се мени както характерът на информацията, която се съдържа. Интересен е въпросът: какво става, когато изтече срокът на засекретяване, за който вчера говорихме. Необходимо е да се детайлизира практиката. Смятам, че трябва да се даде информация, както постъпи и Министерството на икономиката в случая, който цитирах с Кирил Караиванов.

Извън въпросите по допустимостта, са въпросите по същество. Един от основните е въпросът кой е задължен. В случая, в който журналистът Васил Чобанов поиска информация от Министерския съвет, отказът беше на директора на Правителствената информационна служба. Върховният административен съд в петчленен състав се произнесе, че директорът на службата отговаря на собствено основание и това е така, защото според съда става въпрос за тълкуването на разпоредбата на чл. 28, ал. 2 от Закона за достъп. Срокът по ал. 1 – органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение. Тук тълкуването произтича от израза “своето решение”, което предполага, според тях, че те вземат на свое основание собствено решение. По неясни, поне за мен, причини съдът приема, че директорът на Правителствената информационна служба не е пряко подчинен на Министерския съвет и следователно не влиза в чл. 5, т. 1 от Закона за Върховния административен съд. Не съм в състояние да разбера това. Струва ми се, че тук се има предвид фактът, че в единия случай става въпрос за органите на власт, а в следващия случай - и за други. Определените от органа на власт субекти, които отговарят, може би попадат в графата “други”, а там подсъдността е на окръжните съдилища. Вероятно идеята е подобна. Това е един чисто процесуален въпрос, който не е толкова важен от гледна точка на ефекта, но последната част не беше напълно разбираема.

Има се предвид, че директорът не е орган по Закона за администрацията. Може би оттук произтича, че в чл. 5, т. 1 от Закона за

Върховния административен съд е казано “органи, подчинени на Министерския съвет”. От друга страна, ако някой е определен да осъществява властническо правомощие, той не се ли явява вече орган.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: От кого е подписан документът?

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Въпросът е сложен. В конкретния момент така се реши.

Не съм напълно убеден дали пред съда ще поставим този въпрос. Когато смятаме, че нещата не са доведени докрай, че по някакви причини решението не ни удовлетворява, ние поставяме отново някакъв въпрос по друг сходен казус. Имало е такива случаи. Ние се стараем да не злоупотребяваме с това. Нашият капацитет е много ограничен. Целта ни е да се създават добри практики, не просто да се водят дела.

Как да се посочи исканата от заявителя информация? Този интересен въпрос възникна по следния повод.

В едно свое решение петчленният състав на Върховния административен съд /по делото на Алексей Лазаров срещу Министерския съвет/ прецени, че не е била описана ясно търсената информация. Тя беше указана като копие от стенограма от заседанието, проведено на еди-коя си дата, т.е. иска се информацията, съдържаща се в този документ. Напълно съзнавам, че беше доста трудно дело. Тогава пред петчленния състав на ВАС имаше много въпроси, които като цяло той реши в положителна насока. Ние дискутирахме споменатото решение на съда съвсем официално със съдии и други юристи по време на нашия семинар по повод на съдебните дела през септември м.г. Има по-нова практика по същия въпрос. Тя е свързана с един случай на отказ на директора на ДВФК. Отнася се за делото “Обществен барометър”, което беше на касационна инстанция на тричленен състав по повод приетото от Софийски градски съд становище. То гласеше, че жалбоподателят, когато е искал информацията, не я е посочил точно, защото бил казал, че иска достъп до ревизионния акт, който е издаден по отношение на конкретно трето лице. Върховният административен съд, отменяйки решението на Софийски градски съд коментира специално този въпрос, като прие, че е ясно, че заявителят иска информация, съдържаща се в акта, и не може да бъдат оставени повече задължения върху един заявител на достъп до обществена информация.

Целта на Закона за достъп до обществена информация - значима тема, за която говорихме вчера. Аз обърнах внимание на това. В делото

“Лазаров” се цитира Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Важно е и с оглед възникналия вчера въпрос по какви причини и с каква цел законът дава права на гражданите да искат информация. Във връзка с това е подробно цитирано и казано следното. “Широкият достъп до официални документи дава възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и да формират критично становище относно състоянието на обществото, в което живеят и органите, които ги управляват, като същевременно насърчава информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес:

- повишава ефективността и ефикасността на администрацията и подпомага поддържането на нейната почтеност, като предотвратява риска от корупция. /Това е превантивната роля на Закона за достъп до обществена информация, за която вчера стана дума/;

- допринася за утвърждаване легитимността на администрацията като организация за предоставяне на обществени услуги и за укрепване на доверието на обществеността в държавните органи.”

Проблемът за доверието все още остава в България. Радвам се, че има институции, които са със сравнително високо обществено доверие като представените тук. Знаем, че има и такива, които не го притежават. В една или друга степен това е заслужено и е следствие от въпроса за тяхната публичност.

Следват въпросите, свързани с ограниченията, или това, което е най-сложното, когато се касае за Закона за достъп до обществена информация.

Предлагам на Вашето внимание интересна тема, която не обсъждахме прекалено подробно, но донякъде я засегнахме вчера. Тя е свързана с подготвителните документи - чл. 13, ал. 2, т. 1.

Има случаи, когато едно решение съдържа важни тълкувания на повече от един въпрос. Беше одобрено следното. Ако не е бил приет краен акт по смисъла на чл. 13, ал. 2, т. 1, не може да се ползва това ограничение за достъп до служебна информация. Трябва съответната информация да е насочена към подготовката на акт, за да се ползва то. В противен случай, може до безкрайност да се допусне да се твърди, че много по-голям обем информация спокойно може да се подведе под ограничението на чл. 13, ал. 2, т. 1. И още едно изискване. Не съм сигурен, че е достатъчно ясно казано, но аз го чета в решението. Смятам, че то произтича отгук, а именно, че за да се определи кои са тези документи и това е свързано с дискусиата, която вчера имахме – дали изброяването е изчерпателно, според мен, съдът дава едно много просто указание. То гласи: “в

списъка на служебната тайна нека да се посочат видове документи по чл. 13, ал. 2, т. 1, които съответната институция смята, че попадат в този кръг и оттук нататък ще се реши въпросът”.

Когато молителят посочи вида на исканата от него информация, то и за административния орган би възникнало задължението да отговори по какви въпроси са били обсъжданията на конкретните заседания /касае се за заседания на Министерския съвет/, по кои от тях са взети или предстои да бъдат взети решения, дали представлява държавна или друга защитена от закона тайна. Предвид на предходното достъп до разискванията по тях и до самите решения не може да бъде осигурен или са извън тази категория и могат да бъдат предоставени на гражданина по иска за обществена информация. Разбирам, че ако не са държавна и служебна тайна, те трябва да бъдат предоставени.

В тази насока са и разпоредбите за защита на класифицираната информация – приложение № 1 към чл. 25, където е изработен списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна. Само при адекватна формулировка може да се определи дали дадена обществена информация представлява държавна или друга защитена тайна. Целта на Закона за достъп до обществена информация е да бъде предоставена на гражданите всяка обществена информация, която не е от категориите, свързани с държавна или друга защитена от закона тайна.

Съществува интересен въпрос, свързан с т.нар. анонимизиране. Според мен, малко се преувеличава. Това е проблем, който не бих отредил само на институциите на власт, но и често пъти и заявителите на достъп до информация също допринасят до голяма степен за него. Смятам, че проблемът с правата на третото лице изобщо не би трябвало да бъде толкова голям, колкото понякога се оказва. В редица случаи всъщност заявителят изобщо не иска да разбере кое е това трето лице. Той иска достъп до съответния документ с цел да научи неговото съдържание, а не с цел да го приложи и да разбере нещо повече за третото лице.

Такъв беше случаят с делото “Тотев”. Беше поискано копие от едно писмо на главния данъчен директор, в което се прави конкретно тълкуване на третирането на лихвите по ЗУНК. То е в отговор на конкретно писмо-запитване от някакво лице, което е юридическо или физическо. Заявителят на достъп до тази информация беше научил за съществуването на това конкретно писмо от някакъв регионален вестник по Черноморието, в който конкретно се е говорело

за какво става дума в това писмо. Било е посочено и писмото. Заявителят, занимаващ се поначало професионално с тези въпроси, се беше поинтересувал и написал в своето заявление до главния данъчен директор, че той не желае да узнава лицето, до което е кореспонденцията, но иска копие от това писмо, за да види какво е неговото съдържание. Тази информация беше отказана на основание данъчната служебна тайна. Касационната инстанция – тричленен състав на Върховния административен съд, сметна, че отказът е незаконосъобразен. Мотивите са следните: естествено, бъде ли превърнато в анонимно това лице, няма да бъде разкрита никаква негова информация; какво смята данъчният директор е много важно, не само за да се види как, според Главна данъчна дирекция, трябва да се подходи по това законодателство, но и за да се провери друг въпрос – дали по еднакъв начин се отговаря на различни данъчни субекти. Това също не е безинтересен въпрос. Смятам, че той може да намери много широко приложение в редица случаи, когато се иска достъп до информация. Много пъти всъщност заявителите не се интересуват от информация за лицата. В крайна сметка, целта на този закон не е да се научи информация за лицата, а за това, което се случва в публичния сектор. Въпросът, свързан със съгласието на третото лице.

В същото това решение беше прието още нещо, което е много интересно от гледна точка на практиката на Върховния административен съд. То е важно с оглед мотивирането на откази. Имам предвид становището, че се указва само правното основание на отказа – параграф 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на ДФК и не се сочат никакви конкретни факти. Става въпрос за кореспонденция с еди-кого си....

На това основание съдът реши, че отказът е бил немотивиран и поради пълната липса на фактически основания съдът смята, че целта е била да се откаже по субективни съображения, а не чрез прилагането на Закона за ограниченията. Това е важно, защото има ограничение към въпроса как да се мотивират отказите на достъп до информация. Той е съществен, защото е ясно, че трябва да има посочени фактически основания.

Съгласие на третото лице – един интересен въпрос. Той е по делото Лазов, отразено в книгата за делата. В този случай съдът дава следните две важни становища. Първо, когато третото лице не е задължен субект /чл. 35, ал. 5/, тогава да му се иска съгласието е винаги задължително, за да се откаже информацията. И второ, когато то не е съгласно или липсва негово съгласие, не

се постановява автоматично отказ на информация. Това е от изключително значение. Не се постановява отказ, а се предоставя информация в обем и по начин, така че да не се разкрива самоличността на третото лице. Т.е. това не е същинско основание за отказ на информация, а основание за частичен отказ. Самият съд тълкува тази разпоредба на закона като създаваща задължение, а не като пожелателна по отношение на задължените субекти.

Тук се поставяше и друг съществен въпрос - за свидетелите по извършените административни нарушения, които се посочват в констативните актове.

Ако задълженият субект в лицето на министъра на околната среда и водите все пак е смятал, че изнасянето на лични данни не би засегнало интересите на третите лица, той е можел да изпълни процедурата по чл. 31, ал. 2 от Закона за достъп до обществена информация. По делото такива данни няма. Освен това, дори и при наличие на изричен отказ на третите лица да бъде дадена информация, касаеща личността им, по хипотезата на чл. 31, ал. 4 от Закона за достъп до обществена информация министърът би могъл да предостави исканата информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията за третите лица. В случая е напълно възможно и нищо не доказва, че има основание за отказ при условията на чл. 37, ал. 1, т. 2 от Закона за достъп до обществена информация. Поради това също се явява незаконосъобразно.

Думата “може” и това е важно в случая, защото това е тълкуването на съда, не оказва влияние на наличието на оперативна самостоятелност при вземането на това решение. Ако би оказвало такова, означава да се изключи съдебният контрол върху засягането на едно конституционно право в случая. Може да се тълкува като обективна възможност или невъзможност да бъде предоставена тази информация. Веднага ще дам пример, за да илюстрирам нещата.

Ако става въпрос за някакъв публичен регистър или документ, който е изхождал от третото лице, но се намира в съответния орган на власт, то от този документ поначало трудно би могло да се отдели някаква част, която да не е свързана с личните данни. Когато става въпрос за някакъв акт на орган на власт като акт за извършване на нарушение и констатиране или наказателно постановление, то тогава, разбира се, може да бъде извадена тази информация, която касае имената на свидетелите и техните ЕГН.

РЕПЛИКА: Ако заявителят е поискал достъп до административно нарушение, следва ли да му се предостави. Ние не знаем дали ще има наказателно постановление

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Нека чисто житейски да се погледне на въпроса. Ако няма наказателно постановление, тогава няма да има наказание, а ще има само установяване на някакви факти.

Чувал съм и съображенията, че и тогава не би следвало да бъде предоставен достъп. Според мен, нещата са различни. Ако е налице констативен акт само за установяване на нарушение, но не е издадено нищо повече, имаме възможно наличие на две ограничения на правото на достъп. Едното е подготвителният документ, който подготвя краен акт. Второто е свързано с личните данни дотолкова, доколкото вътре в една такава фактическа констатация се извършва свързване на това лице с някаква негова идентичност или, иначе казано, с някаква оценка. Поначало идеята на личните данни е, че когато някой оценява някого, това също е предмет на личните данни. На етапа на установяването на фактите, считам, че това се явяват лични данни. На етапа, на който се прави публична оценка, т.е. когато се издаде наказателно постановление, това вече ангажира отговорността на компетентния орган на власт, от която то изразява волеизявление. Тук няма само констатиране на факти. В този момент смятам, че наказателното постановление вече може да се даде като документ, дори то да е обжалвано, но разбира се с указване на това обжалване, а не сякаш е влязло и сякаш е наказан човекът. Това вече би довело до заблуждение, защото просто е невярно. Все едно да наречеш престъпник някой, който е подсъдим. Да кажеш, че някой е подсъдим, е въпрос от обществен интерес. Медиите следят обществените дела. Да кажеш, че спрямо някого е издадено наказателно постановление, често пъти е въпрос от обществен интерес. Медиите следят тези случаи. Дали съдът ще потвърди или отмени това наказателно постановление е съвсем друго. Въпросът е, че тук се казва истината, поради което няма засягане. Най-често става дума за търговец.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: По случая “Лазов” някои от актовете са били обжалвани и затова бяха решили, че не би трябвало да предоставят акта, а само номера по регистъра.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Въпросът е интересен, практически важен. За да се избегне мисленето до такива крайности, защото този въпрос би възникнал точно в тези детайли, когато не се осъществи контакт за заявителя

предварително, за да се разбере какво всъщност той иска. Ако той иска просто да разбере кой е номерът на акта, за какво сума става дума и т.н. – това е едно. Ако иска да разбере абсолютно цялото съдържание на акта - е друго. Смятам, че чисто практически е добре предварително да се изясни какво точно му е достатъчно на заявителя, за да се разбере дали ще има спор отгук нататък или няма да има. Следователно ще има ли смисъл да му се пише отказ и т.н., или може нещата да се решат още на предварителен етап и всичко да бъде наред.

Разгласяването на верни данни за търговци много рядко може да бъде накръняващо техните права. Това е възможно само по изключение. Дължи се на факта, че в редица случаи различни фирми, работещи с администрацията по различни поводи и то във всички области, вкл. за опазване на околната среда и т.н., непрекъснато имат претенции, възражения, недоволни са от държавата. Те биха били недоволни при мисълта, че някаква информация, пък дори била тя и за факта, че са санкционирани, би станала публична. Тяхното недоволство не може да надделее над правото на гражданина да знае тези неща. Те нямат признат законов интерес за защита на тази информация. Строго погледнато, те няма как да отвърнат по какъвто и да е начин на разгласяването на тази информация. Този въпрос го обсъдихме наскоро с представителите на регионалните инспекции по околната среда, които се страхуваха да не бъдат съдени от търговци за огласяване на информация.

Те бяха отказали информация за пунктовете за събиране на боровинки. Основната цел на търговската тайна е защита от нелоялна конкуренция. Лоялната конкуренция е обратното – тя е принципът. Наличието на лоялна конкуренция е задължението на държавата да стимулира тази конкуренция. То създава задължение, пряко свързано с това да се дава колкото се може повече информация. Поради същата причина дайте си сметка, че за да съди една фирма държавата, тя трябва да я съди за деликт. Деликтът има съответните елементи: противоправност, вреда, причинно-следствена връзка и противоправно поведение.

Темата за вината също е интересна. Въпросът е дали би имало вина, когато се предоставя обществена информация. Още на по-ранно ниво ще отпадне един подобен иск. Трябва да има противоправност, трябва да има вреда. А как ще докажете вредата? Това е много типичен случай. В този случай се изисква доказването на вреда.

Тук няма специален иск, както е по Закона за защита на конкуренцията, където има специален иск за нелоялна конкуренция.

Съдът приема, че ограниченията трябва задължително да бъдат свързани със защита на права и законни интереси и при никакви други положения да не се прилагат ограничения. Т.е. не може да има просто цитирани ограничения, защото пишело в някакъв закон, че нещо е ограничено. Това се приема в решението на съда от началото на тази година по делото на Българския Хелзинкски комитет срещу отказ на Сливенския военен окръжен прокурор. Съдът е в тричленен състав като касационна инстанция. По същото дело се приема, че информацията от статистически тип изобщо не засяга права и интереси на конкретни лица, което е съвсем очевидно. Съдът ясно го е установил. За мен това поражда още един интересен въпрос, който беше поставен на една конференция на Ай Ди Джи през миналата седмица – дали информация от статистически тип би представлявала държавна тайна. Много трудно. Само в обобщен тип, което е различно от статистически тип, тя може да бъде в изрично посочените в списъка–приложение към чл. 21 от ЗЗКИ случаи. Има няколко случая, свързани предимно със службата за сигурност. Те не касаят настоящия форум.

За служебната тайна – не смятам, че има специален закон, който да допусне в категориите, представляващи служебна тайна, да се въведе и категорията статистическа информация от какъвто и да е тип. Тук има решение на Върховния административен съд, което е свързано с обобщената информация за употреба на специални разузнавателни средства. В решението Върховният административен съд прецени, че тази информация представлява служебна тайна. Въпреки че това дело не беше водено от нас, имам известни резерви към решението. Касая се за две решения на съда. Трудно би се променила практиката по този въпрос.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Не смятате ли, че много от трудностите биха се избегнали по тълкуването на чл. 13 – ограниченията на достъпа до служебна информация, ако законът съдържа изрична разпоредба, която гласи не толкова общо да се работи с понятието, като се уточни, че достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя е свързана с оперативната подготовка. Вчера направихте разлика между информацията като информация и между документа, в който тя се материализира.

Ако има разпоредба, която казва, че в случаите ограничения до служебната информация ще бъдат по същество, т.е. за съдържанието на актовете, нещата биха били много по-прости. Т.е. практически това би означавало, че и във висящите производства, по които спорихме много – било по пряката ревизионна одиторска работа, било по административно-наказателните дела, би могло да се оповести публично, че има съставен акт срещу това лице и той е съставен от този одитор. Тази информация, според мен, не би трябвало да бъде прикривана или да бъде свързвана с това, че тя няма самостоятелно значение, че била мнение или била консултация, или било предварително становище на органа. Какво пречи да се знае, че има предварително становище на органа. Има становище. Какво е то – никой няма да разбере, докато не бъде издаден конкретният акт. Всеки има право да знае, че срещу това лице нещо се прави. Евентуално това ще бъде информацията, която ще бъде от полза впоследствие, за да бъде потърсена адекватната последваща информация.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Имате предвид за по-голяма прозрачност ли да се говори, за по-голяма информираност ли? Така ли да го разбираме?

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Да. Няма нужда да се казва, че одиторският доклад в началния му суров вид съдържа такива и такива констатации. Ясно е, че те няма да останат такива или поне възможно е да не останат такива. На този етап е достатъчно да се каже, че има такъв доклад. Според мен във формулировката на закона липсва това задължение и съответно административният орган така, както е общата формулировка, може да откаже и да реши: няма да ви дам такава информация.

Мисля, че много от проблемите биха могли да се преодолеят, ако има такава разпоредба, която да казва, че наистина това е информация, свързана с оперативната подготовка и затова имате право да знаете, че има такива и такива актове.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Ако такава информация бъде предоставена, без да има налице окончателния акт...

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: И сега съществува такава възможност.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Тук няма завършен акт.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Възможно е да бъде съставен акт, а впоследствие да бъде издадена резолюция за прекратяване на производството поради това, че деянието не е нарушение. Ако предоставим изцяло

съдържанието на акта, могат да бъдат увредени интересите на лицето, срещу което е образувано производството. Не трябва с лека ръка да се казва: дайте да му го представим.

Може да се каже, че е образувано срещу лицето, но не и да се предостави изцяло съдържанието.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Точната и правилна информация е да се каже, че има производство, има одит, констатирани са от одитори такива нарушения и за тях са съставени актове. Това вярно ли е или не. Ние си възлагаме прекалено голяма отговорност, като следим оттам нататък как ще бъде коментирано нещо в пространството и дали то ще бъде правилно разбрано. Смяя да твърдя, че в много от нашите вестници половината от информацията е невярна и то не за друго, а защото е неправилно разбрана от хората, които трябва да я поднесат. Това наша отговорност ли е?

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Аз съм съгласна да се каже, че срещу това лице има образувано административно-наказателно производство и толкова. Ако бъде поискано съдържанието на акта, без да се знае дали това лице ще бъде наказано /защото то може и да не бъде наказано/, неговите интереси могат да бъдат увредени и предоставяне на целия акт ще нанесе вреда. Свидетели сме как се съставят актове за неща, които въобще не са административни нарушения. От това следват и много други проблеми.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Да не мислите, че ние ще предоставим вътрешните становища между отделите, на юристите, на актовете. Вътрешните становища не са актове на органи.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: За вътрешните становища може да се приложи разпоредбата на чл. 13.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Далеч съм от мисълта, че самият акт също ще бъде предоставен, че той едва ли не ще бъде публикуван и ще бъде четен като последна дума. Самият факт, че го има актът, защо да бъде скрит? В крайна сметка органът, който го е съставил, си носи отговорност за своите действия.

МИЛА ПЕНЧЕВА: От много години работя в областта на финансовия контрол. Не зная някой одитор да е понесъл отговорност при недоказани констатации. Може началникът му да го смъмри и толкова.

Не съм съгласна, че трябва да огласяваме такива неща. Обществото иска да разбере за даден орган или определени длъжностни лица имат

противоправно поведение и какво се е предприело срещу това, което вече е окончателен факт, а не наши предположения.

За какво трябва да създаваме напрежение в публичното пространство за неща, които не са ясни.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Това е идеята Ви, а конкретното Ви разрешение в случая какво би било. Да, ще кажем ли, че има акт или няма да казваме.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Нищо няма да казваме. Ние още не сме наясно и нямаме окончателни доказателства. Не сме наясно дали това е нарушение или не, какво представлява. Необходимо е да се обсъжда от още органи, за да стане акт. Когато стане акт, решихме, че тогава можем да го оповестяваме. Само това, че одиторът има някакви предположения, а после квалификацията му не достига да си докаже констатацията, не значи, че трябва да занимаваме медиите и гражданите с някакви наши лични предположения.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Моето разбиране е точно обратното. След като на този орган му е вменено да извърши контролна дейност и да даде оценка, след като той е направил това с конкретен акт, трябва да стои зад тези си думи и да носи отговорност за тях.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Да, така се постъпва, когато нещата са доказани. В много случаи нещата не са доказани.

Не бива да изпускаме факта, че има много одитори с ниска квалификация.

Не става въпрос да се отмени казаното от одитора, а да му се помогне пропуските в документите му, да се отстранят. Това може да направи началникът на отдела, ресорният юрист, главният юрист, директорът. Да се помогне на одитора да си доведе констатацията във вид, в който става годен за огласяване.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Ние имаме регламентирана процедура за това.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Докладът става акт, след като юристът си е дал становището.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Всъщност одитът представлява някакъв вид проверка. Обстоятелството, че стартира проверка някъде, след като тя вече е започнала, може да бъде огласено.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Това, да.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Констатациите на този етап не могат да бъдат огласени, защото обикновено няма констатации, тъй като са в незавършен вид.

Във фрапиращи случаи, ако се прецени, че има някакви съмнения, и ще бъде нещо интересно, това може да бъде решено от самата институция дали да се даде. Оттук нататък, когато вече има краен акт, той винаги ще се предоставя. Това е от значение. Важното е обществото да знае, че е започнала проверка.

Така хората се информират за дейността на институцията, която харчи техните пари.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Считам, че би имало много голяма полза от това да се обявява, особено когато се влиза в големи обекти, че започва такава проверка. Така се настройва обществеността да чака с нетърпение и да следи какво ще стане. Накрая да се направи публикация, когато всичко е готово. Тогава наистина ще има публичност. В самите подконтролни обекти ще се създаде много по-добра организация, защото те знаят, че някой очаква да види какво ще излезе. По този начин ще се помага на одитите в обекта.

Много пъти, когато съставим одитните си доклади, установяваме, че това не ни е предоставено, онова не ни е предоставено, което вече има твърде негативен ефект за подконтролните обекти. Би трябвало да се наложат, естествено, и санкции, ако нещата се доведат докрай.

НИКОЛАЙ ЧАТАЛБАШЕВ: Според вас означава, че трябва да се чака и наказателното постановление. Така ли?

МИЛА ПЕНЧЕВА: Това вече го отработихме преди малко. Би трябвало да се чака. Виждала съм актове за нарушение за пропуснати ползи.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Защо смятате, че трябва да защитим имиджа и името на един одитор, който си позволява да пише такива фантазмагории, а не трябва да защитим името на човека, срещу когото ги пише?

МИЛА ПЕНЧЕВА: Не съм казвала, че трябва да защитаваме одиторите. Казах, че ако се отървем от некадърните одитори, няма кой да ходи на оглед.

Много са причините, поради които малко хора искат да бъдат одитори. В момента има много млади одитори, които нямат нужния опит и квалификация и няма от кого да се учат.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Като краен резултат не виждам спор. Ако се огласи обстоятелството, че се започва одит и най-накрая се огласят констатациите, естествено че гражданите ще добият представа колко време е текъл одитът. Те ще могат да си зададат въпроса колко дълго се е работило. Гражданите ще разберат какви са констатациите и ще си направят извода как се работи.

Ако е необходимо да се получи още някаква информация относно извършваната работа, това би било добре. В един следващ момент, когато има готов резултат от тази дейност, ще може да се направи реална преценка за нея. Ако има предварителен достъп до тази информация, не ми се вижда много ефективно, т.е. какво ще разбере гражданинът. Ще узнае каква е конкретната констатация. Той дори няма да е наясно дали е вярна или не. Това ще стане известно по-късно.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Колежката имаше предвид, че когато се дава гласност на одит, който е неточен, се кепези човек, който действително нищо лошо не е направил. Самото качество на констатациите в съответния документ, изготвен от одитора на който и да е държавен орган, zlepоставя някого.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Третото лице може да бъде защитено и чрез даване на информация, а не само чрез непредоставянето ѝ. За информационното общество е важно да има колкото се може по-голям поток на информация. Ако може да се защити чрез даване на информация, това е по-добрият вариант.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Има един технически момент, който се явява като времева разлика в цялата ни процедура.

Съставен е одитният доклад. Вече говорим и за окончателния и той се връчва. Знаете, че в становище на одитния доклад се сочат съставените актове за административни нарушения. Този одитен доклад е връчен, готов е. Окончателен е. В него фигурира констатация, че има пет акта за административно нарушение. Не можем да откажем достъп до одитния доклад. Предоставяме го. Хората го преглеждат и виждат тези актове. Нашата процедура предвижда и допуска, а също има и възможността да бъде узнато, че са съставени актове за административни нарушения. Така ли е? Така е. Наказателните постановления идват по-късно във времето. Те могат да бъдат разтеглени до шест месеца. Самият факт, че има актове за административни нарушения ще стане известен с оповестяването на одитния доклад.

МИЛА ПЕНЧЕВА: Ние опираме до един конкретен казус. Но това е нашата действителност. Началниците на отделите, юристите и директорите са прегледали доклада. До голяма степен този въпрос е отработен и много рядко в такива случаи няма да има наказателни постановления. В такъв случай не би била чак толкова сериозна бедата, ако се каже, че няма още постановления, но са съставени. Преди това говорехме, че констатации, които все още не са станали одитен доклад, е недопустимо да се огласяват.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Лошото в случая е, че нещо се пише, каза се за този човек, че нещо е направил. До там и повече нищо.

МИЛА ПЕНЧЕВА: В много случаи от нашите одитни доклади се разбира, че няма такива страхотни престъпления и такива страхотни вреди, каквито обществото е очаквало да излязат от някакъв одит. От недоразбрани работи, чути, предадени на ухо от трети и четвърти лица, се създават инсинуации за ръководители, които всъщност не са извършили такива нарушения. Много пъти и нашите одитни доклади се използват, за да бъдат свалени от длъжност ръководители, които си вършат много добре работата, но неправилно са представили нещата, или са били недоказани и т.н. Един ръководител ще се затвърди на мястото си, ако се окаже от нашия одитен доклад, че наистина нещата вървят добре и не е това, което се разказва на ухо. Има и този ефект – да защити интереса на ръководителите.

Мисля, че никой няма да оспори това, че от изключително значение е констатациите ни да бъдат обективни. Те могат да доведат до заблуждение и ръководни органи, а не само обществеността. Въз основа на нашите одити може да се вземат и погрешни решения.

Одитните ни доклади имат за цел не просто да разкрият недостатъци и да наложим някакви санкции, а да направят обективна оценка на дейността на подконтролния обект, от която вече се вадят заключения. Много пъти при смяна на ръководства веднага постъпват искания до агенцията за извършване на одит на периода на предишното ръководство. Повечето ръководители считат, че, встъпвайки в длъжността, трябва да застанат на чисто. Много смятат, че трябва да се види периодът преди тях, за да не се пропуснат срокове, да не се носи наказателна и имуществена отговорност.

Това е също и показател, че наистина преобладаващата част от одиторите са добри. Има и по-слабо квалифицирани кадри. Затова е особено важно одитният доклад да премине през цялата процедура на оглеждане от

компетентните лица в агенцията и териториалните дирекции и едва тогава обективно да се прецени. В много случаи могат да се допуснат и чисто човешки грешки, недоглеждане. Може би в резултат на кратките срокове за извършване на одита понякога не могат да се съберат и всички доказателства. Затова е спорът, че одитът трябва да бъде огледан окончателно от всички страни, за да му се даде ход и да се предостави информация и на държавни органи, и на висшестоящи органи, и на обществеността.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Много страшно е човек да представи данни, а след това да се окажат неверни. Това ще коства авторитета и редица неприятни последици както за институцията, така и за самия човек, към когото се прави съобщението. Тук нямам предвид квалификацията на одитора, който е изготвил съответния одитен доклад. Понякога се допуска драма с дадена личност.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Както се очерта, няма сериозни несъгласия.

МАЛЕВ: Въпросът е свързан с конкретност. Техниките в това отношение са различни. С развитието на човешките отношения между такива публични държавни институции и контролните органи ще се развиват. Не бива винаги да се търси отрицателният резултат.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Хубаво е обществото да се информира.

МАЛЕВ: Винаги може да има прецеденти. Необходимо е да се общува и да се развиват отношенията.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Вижте за декларациите за имуществено състояние, подадени през миналата година, какви интерпретации имаше.

Всеки иска да има публичен достъп. Предоставяш го на съответната медия въз основа на техни писмени искания. След това като прочетеш какво е написано, меко казано, като служебно лице ти си шокиран, а мога да си представя какво изпитва съответното лице, което е попълнило добросъвестно съответния документ и го е депозирало.

МАЛЕВ: С влизането на Закона за личните данни и другите закони, както и от изготвените от Министерството на финансите съществуващи досега декларации, проблемите ще бъдат изчистени.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Не мога по никакъв начин да въздействам на пресата да не интерпретира, както прецени съответният журналист.

МАЛЕВ: Текстът в самата декларация трябва да бъде променен. Той трябва да бъде за личността, която подава декларацията. В нея да се искат само данни, касаещи него, а не цялото семейство и роднини.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Тук не разглеждаме законодателството в областта на медиите. Може би затова се разкъсва връзката. Косвено говорим непрекъснато за тях, а от друга страна - за основанията за отказ на информация. Обществената значимост за предоставяне на информация на медиите и предоставянето ѝ на едно лице е доста различна. Чрез медиите тя става достъпна за много повече лица. Не зная дали в медийните закони съществуват разпоредби, които да задължават медията, разпространяваща такава информация, да публикува и последващите актове. Ако има заложено такова нещо или е възможно то да бъде договорено, не виждам какъв е проблемът да бъде предоставяна информацията и текущо.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Според Закона за радиото и телевизията електронните медии имат задължения, свързани както с правото на отговор, така и с ненакърняване правата на лицата. Ако те са накърнени, отговорност за това носят медиите, а не този, който им е дал информация.

СВЕТЛАНА МАРИНОВА: Не зная дали точно тук може да се квалифицира като накърнени права от медиите. Фактът, че има един акт или една констатация, те отразяват един обективен факт и какви права накърнява. Ще накърнят ли правото на човека, ако не бъде разпространена впоследствие информацията, че тази констатация е била невярна и че същото лице не е наказано, защото не е извършило такова нещо? Става въпрос за пълнотата на информацията. Опасенията на всички мои колеги са точно в тази насока. Ако има механизъм, който да гарантира, че крайната информация ще бъде поднесена както и началната, и че при поднасянето на първоначалната информация ще бъде указано, че впоследствие това производство ще доведе и до други решаващи актове, мисля, че няма да има никакъв проблем. Не зная тогава чии защитени интереси ще браним. Това е просто информация.

РЕНИ ГАВРИЛОВА: Обикновено на първа страница се публикува пикантното с едри и черни букви. А опровержението се публикува някъде сблъскано и никой не го вижда.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Всеки трябва да си знае своите отговорности. Медиите са си медии. Всеки си носи отговорността за това, което прави.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: От трета страна, възниква притеснението как ще възприеме всеки читател публикуваното във вестника. Може би един ще разбере едно, а друг – друго. Това също не може да бъде включено в отговорностите на този, който е дал първоначалната информация.

Струва ми се, че когато се поставят въпросите за информацията и за нейния поток, най-важното е следното.

Ползата от наличието на информация винаги е по-голяма, отколкото вредата. Мисля, че това е принципно положение. Считам, че обратното мнение е белег на друг тип общество, към което вече не принадлежим.

Ще ви споделя нещо от личен план. По-рано, когато давах интервюта, се договарях с журналиста да ми даде какво ще публикува, за да съм сигурен, че вярно е отразено казаното от мен. Не винаги корекцията, която правех, се запазваше. Дойде момент, в който се примирих и оставих на добросъвестността на журналистите да публикуват това, което преценят.

Всеки човек, който живее в публично демократично общество, трябва да се примири, че това е общество на публичност, на дебат, където се обсъждат нещата и където нищо не е окончателно и не е толкова фатално.

**СВЕТЛАНА МАРИНОВА:** Мисля, че тези грешки се допускат, защото липсват важни корективи в нашето общество. Липсва най-важният коректив – отговорността за това кой, как и какво прави. В следващия случай, в който министерството предяви иск срещу медията и този иск е на стойност 200 000 лева, този журналист повече няма да прави такива интервюта и няма да се допускат грешки.

**МИЛА ПЕНЧЕВА:** В дългогодишния ми опит съм била свидетел на два инфаркта и на един спонтанен аборт по повод на такова предварително огласяване на информация. Единият главен счетоводител си отиде, преди нещата да бъдат доведени докрай и да стане ясно, че не е виновен. Трябва да бъдем внимателни, когато обявяваме информацията, до която сме имали достъп.

#### ТИПИЧНИ СЛУЧАИ НА ОТКАЗ ОТ ИНФОРМАЦИЯ

**ФАНИ ДАВИДОВА:** Първият случай е от 1 декември 2000 г., а последният случай постъпи преди един – два месеца. За две години при нас се натрупаха 30 отказа от страна на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол за предоставяне на информация.

Отказите, които са пристигнали при нас, са в 90 на сто на журналисти. Ще ги разпределя на две основни групи. Едната група случаи са сигнали за отказ на активно предоставяне на информация – това, за което говорихме вчера и което тази сутрин беше засегнато по някакъв начин.

Най-класическите случаи са следните. Началничката на териториална агенция Държавен вътрешен финансов контрол се среща само веднъж с

представителите на медиите. Не предоставя никаква информация за работата на териториалната дирекция и изпраща всички да се обръщат въпросите си към оторизираното лице в София. За разлика от този случай, който ни беше изпратен през април 2000 г., някои териториални дирекции на Държавен вътрешен финансов контрол, регулярно се събират и съобщават за своята дейност.

Журналистите се интересуват от два типа информация. Единият тип е по принцип какво прави териториалната агенция в техния град – образува ли проверки, срещу кого ги образува, текат ли някакви одити. Това е текуща информация, от която се интересуват медиите и когато не им се предоставя, те се обаждат на нас, за да ни информират.

Другият тип информация, която търсят журналистите и имаме конкретни случаи, касае конкретна проверка.

Когато се търси информация за конкретна проверка, пак съществуват два типа случая. Единият – когато журналистите искат предварителна информация, т.е. по време на изготвянето на окончателния доклад, по време на образуване на самата проверка и т.н. Другият тип случаи са след окончателното приключване на целия процес по одитиране.

Най-драстичният случай, според мен, е от средата на 2002 г., когато журналисти от една териториална дирекция искат да се запознаят с изготвените проверки на Държавен вътрешен финансов контрол от 1997 г. Държавният финансов контрол през 1997 г. е правил някакви проверки, виждате, че при всички положения сроковете за обжалване са изтекли. Става въпрос за окончателни доклади, които дори и да приемем, макар че обсъдихме този въпрос и се разбрахме, че те не могат да бъдат защитени от т.нар. служебна тайна, от 1997 г. до 2002 г., отдавна са изтекли две години. Тези заключения и доклади не биха могли да бъдат защитавани от никаква тайна. Докладите не са били предоставени.

Проблемът, с който се сблъскват журналистите, е и много разбираем. Териториалните директори и хората, които работят по места, се притесняват да изнасят информация. Много често (и това е основен проблем) липсва оправомощаване от страна на директора на агенцията, който по Закона за достъп до обществена информация е задължен да взема решения по предоставяне на достъп. Тъй като той не е упълномощил с изрична заповед конкретно лице или териториалните директори, хората се притесняват да вършат това на своя глава без изрично оправомощаване. Това са основните

причини, поради които, според мен, се случват тези откази. Указанието, на което вчера обърнахме внимание, е от тогавашния директор на Дирекция “Държавен вътрешен финансов контрол”, който оправомощава експерта “Връзки с обществеността” Нора Пиперковска да предоставя активна информация. Същото указание, считаме, че регулира по-скоро активния аспект, т.е. когато има нещо съществено, когато е очевиден обществен интерес, да се предоставя информация от страна на агенцията. Според мен, тук нищо не се казва какво да се прави по случаите, когато някой иска копие от доклад или копие от документ.

Адвокат от град Русе иска копие по реда на Закона за достъп до обществена информация и е отправил заявление за достъп до обществена информация. Той иска да му бъде предоставена наличната информация относно извършения планов вътрешен финансов одит на областен диспансер за психични заболявания със стационар Русе. Необходимо му е копие от една заповед. Очевидно това е заповедта, с която е разпоредено да се извърши проверката. Искане се и докладът за извършения одит на посоченото търговско дружество. Стационар Русе е ЕООД. На трето място се иска становището по чл. 21, ал. 2 от Закона за Дирекция “Вътрешен финансов контрол” на ръководителя на одитирания обект. Адвокатът е поискал да получи копие на хартиен носител от всички тези документи. Отговорът, който е изпратен от териториалния директор, е, че на основание чл. 9, ал. 3 от Закона за държавен вътрешен финансов контрол единствено министърът на финансите и директорът на агенцията имат право да предоставят информация за дейността на агенция, включително и за дейността на териториалните дирекции.

Може би трябваше да обърнем внимание на това, че Законът за достъп до обществена информация задължава администрацията в рамките на който и да е орган, когато се получи заявление за достъп до обществена информация, дори и лицето, което го е получило да не е компетентно, по своя инициатива администрацията да изпрати това заявление на компетентния орган, който да се произнесе с решение. Това не е направено. Аз и моите колеги всеки месец се занимаваме с такива откази. Моето впечатление е, че подобно нещо изобщо не се прави. Това се дължи на факта, че или са много претрупани с работа и не им се занимава с това и предпочитат да изпратят едно писмо, с което да кажат: “идете до София по този въпрос”, отколкото сами да препратят

заявлението и съответно да изпратят уведомление за удължаване на срока за отговор.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Можем да констатираме само дали е дадена информация под формата на копие на хартиен носител. Това са случаите, при които при нас се получава копие. Ако на някой му е предоставен преглед на информацията и той не ни е дал обратна връзка, нямаме цялостна представа каква е ситуацията. Допускам, че в много от случаите най-вероятно се прави прочит на документите, включително и от журналистите. Проблемът е свързан със случаите, когато се отказва достъп до информация под каквато и да е форма. Наистина това е своего рода задължение да бъде препратено. Неизпълнението на практика накърнява правата на гражданите, които търсят достъп до информация. Би следвало това да се уреди. Поначало е добре да бъде разцентрализирана евентуално поне частично властта за предоставяне достъп до информация. Не може абсолютно никаква информация да не бъде предоставяна на място. Това много утежнява процеса на търсенето ѝ. Подобен въпрос стои и за Сметната палата. Тя също има териториални звена. Ние не знаем да има конкретно подобно овластяване, че само на централно ниво може да се дава информация. Поне практически това излиза от казусите и при Сметната палата.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: В повечето случаи те ги изпращат до нас. Последно имаше жалба, която трябваше да замине за окръжен съд – Добрич. Те я бяха изпратили до нас. Мисля, че е практика да се изпращат жалби до централното управление. Не е изключено да има и случаи, като този в Русе.

Нашите териториални дирекции не са юридически лица и имаме разпоредбата на чл. 9 от закона. Оттам идват проблемите.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Имах предвид да им укажете на всички териториални дирекции да ви информират. Да бъде улеснена административната процедура по комуникацията.

ФАНИ ДАВИДОВА: Гражданинът, когато подава заявление за достъп до обществена информация, не е задължително изрично да го докаже, да напише заявление за достъп до обществена информация, на основание Закона за достъп до обществена информация, да му се предостави еди-каква си информация. През миналата година имаше хора, които се обърнаха към нас и искаха да получат резултатите от проверката, която Сметната палата е извършила на Съюза на военноинвалидите в София. Там имаха някакви вътрешни проблеми с учредителите. Съмнявах се в добросъвестността на

сегашните управители. Те бяха изпратили писмо до вас с молба да бъде предоставено копие от проверката на Сметната палата, която беше приключила. В случая става дума не за акт който тепърва предстои да се изготви, а за доклад, който е в окончателен вариант. Молителите не бяха получили отговор. След това ние изготвихме заявление от тяхно име, което съдържаше всички реквизити и от него не се получи отговор. Впоследствие хората се отказаха да водят дело. Така и не беше заведено дело.

Струва ми се, че през тази година не е така. Нямаме информация за мълчаливи откази от страна на Сметната палата.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Поначало постъпилите при нас случаи за Сметната палата са по-малко на брой, отколкото до АДВФК. Това зависи от факта колко души се обръщат към нас. Данните относно колко реално в страната се търси не са представителни. От Сметната палата имаме 7 – 8 случая, но те са много разнообразни. Става въпрос за различни видове информация. Един е случаят с публичния регистър. Предполагам, че ви е известен. Другият случай беше с доклада на разходваните средства от партиите за парламентарните избори. Това беше искане от 2001 г. Трябваше да се прави доклад.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Партиите са задължени да депозират отчети.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Накрая, доколкото ми е известно, Сметната палата трябва да изготви доклад.

ТОДОРКА КОСЕВА: През миналата година беше приет закон. След 15 март 2002 г. въпросните партии трябва да си дават отчетите. Чл. 26 от този закон дава специални компетенции по заверка на отчетите, по проверка, по одит и т.н. Преди това имаше само задължение да представят доклади и ние само ги завеждахме в един регистър, че са получени. Предявиха искане, на което отговорих, че след 15 март на следващата година, когато получим отчетите, тогава можем да дадем тази информация. В момента не я съхраняваме и не я притежаваме.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: На нашето заявление нищо не се отговори.

ТОДОРКА КОСЕВА: Писала съм становище, но дали е стигнало до вас, не зная. Аз написах, че не съхраняваме такава информация. След 15 март на текущата година започваме да получаваме отчетите.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Струва ми се, че в последно време има излишно вторачване в текстовете на закона и използването на какви ли не прийоми. Като

има нормални начини за отговор, да се обясни на хората, че например и вие не притежавате тази информация, не е постъпила при вас, поради което не можете да я предоставите. Като не получат отговор, самите заявители започват да си мислят какво ли не и че има нещо тайнствено. Те се стремят да използват точките на закона, т.е. влиза се в една формалистична игра, която, според мен, е излишна. Ако няма информация, значи не е постъпила. Така да се отговори. Това е и нормален отговор.

ТОДОРКА КОСЕВА: В становището си написах, че тази информация се съдържа към Комисията на Народното събрание и че тя все още не е пристигнала при нас.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Вече започват да се изглаждат нещата и да се създават нормални взаимоотношения.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Налице е тенденция към намаляване на мълчаливите откази. Това е много положителен факт. И по-рано имаше институции, при които никога не сме констатирали мълчаливи откази. Например Министерството на финансите е една от тези институции във всичките му подразделения. Никога не е имало случаи да не се отговори. Имало е случаи на отказ. Мисля, че е добре, че се върви в тази посока и така трябва да бъде.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Например получаваме заявление, в което пише: “интересувам се от еди-кое си дружество, известно ми е, че има съставени актове за начет на тези и тези лица, извършвана е ревизия”. В писмото не се съдържат данни през коя година е извършена ревизията, липсват и най-елементарните данни. Дори не зная дали тази информация съществува, дали се пази в нашия архив. Когато напиша едно писмо да се уточни предметът на исканата информация, впоследствие не получавам отговор. Давам си сметка, че може би това изглежда като формализъм. Как да потърся информацията? А може и такава информация да не се съхранява в Централно управление. Може да се държи в съответната териториална дирекция. За мен това е необходимо да го зная. Заявителите приемат това като разиграване.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Вие сте постъпила съвсем правилно.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: За съжаление имаме такива проблеми.

Наистина в документа, с който се иска информация, трябва да има повече данни. Не бива да се счита, че като се посочи актът, това ще бъде достатъчно, за да се ориентираме и да предоставим информация.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: За да имат възможност гражданите да посочат точно конкретната информация, трябва да разполагат с някакви описания какво се съдържа при вас.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Искането може да се формулира тематично. Например може да се интересува от назначаването на служителите през еди-коя си година. Съответно ще направя преглед в ревизионния акт дали има такава констатация, дали изобщо е била проверявана тази дейност. Или например може да поиска да се запознае с материали по начисляването и изплащането на заплата на работниците. Това е някаква тема, която ме насочва. Не е достатъчно само да се посочи актът, едното не замества другото. Едното е формата, в която предпочита да получи информация, ако иска копие от ревизионен акт. Но то не е достатъчно да замести реквизита описание на исканата информация.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Едно нещо е да не е посочена годината на ревизията или на одита. Ако няма такива данни, това ви поставя в неяснота за това, което се иска. Друго нещо е да конкретизира ревизионния акт, защото той е много определен. Човекът може да иска да види в цялост какво е излязло като резултат от ревизията /одит/. В това няма никакъв проблем. То също е описание на исканата информация.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Например актът е обемист и жалбоподателят иска копие. Добре е в заявлението да се посочат алтернативните форми, в които може да се предостави информацията. Жалбоподателят не е задължен да го прави...

Един от най-важните начини е преглед на място, след което да се снима, а другият - е предоставяне на писмена справка, ако става въпрос за удобство. Като си представя какви огромни са нашите материали заедно с приложенията, това просто е невъзможно да се копира.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ: Смятам, че е много добре и вие да давате информация на заявителите. По-улесняващо е да прегледат информацията и да ги подканяте да използват тази форма. От своя страна, също правим така, когато имаме обучение с медиите и т.н. Не можем да достигнем до всеки гражданин. Аз съм напълно съгласен, че в хода на получаване на заявлението трябва да се уточнят нещата. Важно е да бъде получена информацията. Въпросът за формата, в която се получава тя, е последващ, второстепенен. Не виждам никаква пречка да бъде давана информация под формата на преглед.

Имаше следният конкретен случай за искане на информация. Тя беше потърсена от едно сдружение от Районната прокуратура в Сливен. Полученият отговор беше напълно адекватен: “Информацията, която искате е в много голям обем. Документацията ще ви бъде предоставена да я прочетете, след което, ако желаете, конкретни неща ще ви бъдат копирани.” Напълно одобрихме този отговор. Това беше първият случай, при който виждахме подобен отговор и го намерихме за много уместен.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Искам да благодаря на всички, че се отзовахте на нашата покана. Мисля, че обсъдихме в детайли много от проблемите. Надявам се подобни срещи да продължат, тъй като практиката непрекъснато се обогатява.

ВЕНЕРА ПЕТРОВА: Съжалявам, че не присъства госпожа Пиперевска, която беше един от инициаторите на дискусиата. Давам си сметка, че за повечето участници това е встрани от основната им дейност. Така или иначе, не е изключено в бъдеще да се сблъскат с подобни проблеми. Интересът на обществеността към контролната дейност и по-специално към финансовия контрол – вътрешен и външен, с всеки изминал ден нараства все повече. От днешната среща ми бяха много интересни практическите въпроси, които изникнаха – положенията, които са възприети от Върховния административен съд, тълкувателни решения и т.н., които бяха изложени. Надявам се от записва да стане ясно, че имаме желание да предоставяме информация, но все пак застъпваме и идеята по-прецизно и по-дълбоко да се формулират заявленията. Това, което е във вашата компетентност, което можете да направите по тази връзка, се надявам да бъде сторено в бъдеще.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА: Пожелавам ви успех в работата.

/Дискусиата беше закрыта в 15,40 часа на 19 юни 2003 г./