

**СЪСТОЯНИЕТО
НА ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ 2003**

СОФИЯ 2004

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

Публикуваните в доклада констатации, изводи и препоръки са на Програма Достъп до Информация и не ангажират по никакъв начин Програма МАТРА на Министерството на външните работи на Холандия.



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



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

Състоянието на достъпа до обществена информация в България 2003

Доклад

© Програма Достъп до Информация, 2003

© Авторски колектив:

Александър Кашъмов

Гергана Жулева

Дарина Палова

Кирил Терзийски

Николай Маревков

Фани Давидова

Редактор:

Ивон Кожухарова

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

ISBN 954-9953-27-0

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2003

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
ПРЕПОРЪКИ	7
ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2003 Г.	12
Общ поглед	12
Конкретни промени и липса на промени в законодателството, свързано с достъпа до информация	13
Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ)	13
Ограничения на правото на достъп до информация	13
Защита на интересите на трети лица	13
Промени в законодателството относно ограниченията на правото на достъп до информация	15
<i>Държавна тайна</i>	15
<i>Сбор от документи. Контрол върху класифицирането</i>	15
<i>Защитени интереси. Категории информация, подлежащи на класифициране като държавна тайна</i>	17
<i>Служебна тайна</i>	18
<i>Нормотворческият подход към ограниченията</i>	20
Промени в законовата уредба, осигуряващи хармонизиране със ЗДОИ и в подзаконовата уредба, свързани с ефективното приложение на ЗДОИ	20
<i>Други законодателни проблеми</i>	22
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, СВЪРЗАНО СЪС ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ	23
I. Обща уредба	23
II. Секторно законодателство	25
1. Защита на личните данни в областта на опазването на обществения ред и сигурност	25
<i>Споразумение за сътрудничество между Република България и Европейската полицейска служба (Европол)</i>	26

<i>Наредба за реда за извършване на полицейска регистрация</i>	26
2. В областта на семейното право	27
3. В областта на здравеопазването	27
Закон за здравното осигуряване	27
Закон за трансплантация на органи тъкани и клетки	27
Наредба за реда и местата за извършване на специализираните медицински и психологически изследвания	28
4. В областта на телекомуникациите и високите технологии	28
РЕЗУЛТАТИ ОТ ГЛОБАЛНИЯ МОНИТОРИНГ	30
Резултатите от устните запитвания - индикатор за липса на политическа воля за прилагане на закона	34
Писмените заявления	36
Изводи, отнасящи се до проблемите на прилагането на ЗДОИ	39
СЛУЧАИ	40
Обща характеристика	40
Търсещите информация през 2003 г.	40
1. Граждани	40
2. Журналисти	41
3. Неправителствени организации	42
Най-често търсената информация	43
Основания за отказ за предоставяне на информация	43
Най-често срещаните проблеми през годината	44
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация 2003 г.	46
СЪДЕБНИ ДЕЛА	48
Статистика	48
Съдебна практика	49
Практика по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ	49
<i>Подсъдността</i>	50
<i>Форма - съдържание</i>	51
Публичноправните субекти - основания за отказ	52
ПРИЛОЖЕНИЕ 2	
Съдебни дела - анотации	53

УВОД

„Най-добрата публичност за един закон за достъпа до информация е неговото използване и конкретните резултати от него.“

Уилям Фероджиаро, експерт на американската организация „Архив Национална Сигурност“

Уважаеми читатели,

Пред вас е Докладът за състоянието на достъпа до информация в България през 2003 г. на Програма Достъп до Информация (ПДИ).

По отношение на изминалата година в най-голяма степен важи разбирането, че „състоянието“ е процес. Процес, който зависи от участниците в него. Търсенето на информация продължи да се увеличава и през изтеклата година. Броят на съдебните дела, в които се оспорваха решения по заявления за достъп до обществена информация, нарасна.

Едновременно с това, в органите на изпълнителната власт бяха предприети стъпки за създаване на вътрешна организация за изпълнение на задълженията по закона и осигуряване на предоставянето на информация на заявителите. Процесът е в ход и, ако продължи, надяваме се, че положителните резултати няма да закъснеят.

Обученията на администрацията по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) и свързаните с него Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД) и Закон за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) се организират и на централно, и на местно равнище. Институтът за публична администрация и европейска интеграция включи тази тема в задължителната си програма за обучения. Инициативи за обучения по достъпа до информация имат и общините, и неправителствени организации от страната.

Наред с позитивните развития през годината, търсенето на информация продължи да среща трудности, свързани с недостатъчната готовност на институциите да изпълняват задълженията си и с използването на формални, процедурни поводи, за да се отказва обществена информация.

Заложеният в Закона за защита на класифицираната информация едногодишен срок за преглед на засекретени преди закона документи и предоставянето им по Закона за достъп до обществена информация не беше спазен от повечето институции. Едновременно с това се наблюдава прекален ентузиазъм, свързан с класифицирането на сега създавани документи.

Целта на настоящия доклад е да се систематизират развитията в законодателен и практически план. Проблемите в достъпа до информация, които екипът, подготвил настоящия доклад, се е опитал да очертае, позволяват да се направят определени изводи на политическо и практическо ниво, за да се подобрят практиките на предоставяне на информация. Ето защо, настоящият доклад започва с препоръки към органите на власт - законодателна и изпълнителна.

Първата част на доклада разглежда подробно необходимите законодателни промени, които ще улеснят практиките по прилагане на това законодателство.

Във втората част са представени общите характеристики на случаите на отказ на информация, постъпили за правна помощ в Програма Достъп до Информация през 2003 г.

През 2003 г. ПДИ беше партньор в пилотен проект „Глобално наблюдение на прилагането на законите за свобода на информация“, провеждан едновременно в пет страни. Резултатите за България са представени в настоящия доклад. Макар проучването да беше ограничено до 18 институции, резултатите се потвърждават от постъпващите в ПДИ случаи през годината.

И през 2003 г. се запазват като най-характерни „мълчаливите“ или немотивирани откази на достъп до информация.

Последната част в доклада е посветена на съдебните дела. Освен систематизираното представяне на най-характерното за съдебното обжалване на откази на информация през годината, като приложение на доклада са представени анотации на 18 от водените през годината дела.

Смятаме, че годишният доклад дава ясна картина на случващото се в процеса на търсене и предоставяне на информация от страна на публичните институции в страната.

Надяваме се, че препоръките, които отправяме към институциите, ще спомогнат за подобряване на състоянието.

От своя страна, екипът на Програма Достъп до Информация ще продължава да подпомага търсенето на информация и усилията на институциите да подобряват капацитета си за осигуряване на прозрачност и отчетност за своята работа.

*Д-р Гургана Жулева
Изпълнителен директор на ПДИ*

ПРЕПОРЪКИ

I. Необходимост от законодателни промени

□ **В Закона за достъп до обществена информация е необходимо да се внесат следните изменения и допълнения:**

- Най-после да се приеме на второ четене внесенят Закон за изменение и допълнение на ЗДОИ.
- Привеждане на закона в съответствие с принципите, заложиени в РКС № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996г., чл. 10 от Европейската Конвенция за правата на човека (ЕКПЧ) и в Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки, относно достъпа до официални документи.

Относно ограниченията на правото на достъп до обществена информация:

- Да се приведат в съответствие помежду им нормите на чл. 5, чл. 7 и чл. 37.
- Изменения и допълнения в чл. 7:
 - Да се изброят изчерпателно в чл. 7, ал. 2 защитените с ограниченията на правото на достъп конкуриращи се права и интереси (конкретизирани на основата на общо формулираните в чл. 5);
 - Да се приеме текст на нова ал. 3 на чл. 7, с редакция, с която да се въведе тестът за вредата спрямо всички ограничения (на основата на редакцията на чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ));
 - Да се приеме текст на нова ал. 4 на чл. 7 с редакция, сходна с тази на чл. 19 от ЗДОИ, с която да се въведе задължение за субектите по чл. 3 да извършват баланс между конкуриращите се права и интереси;
 - Да се приеме текст на нова ал. 5 на чл. 7, изрично установяващ принципа за стеснително тълкуване на ограниченията (в съответствие с РКС № 78/1996 г.);
 - Сегашната ал. 2 да стане ал. 6.
- Промени в чл. 13, ал. 2, т. 1:
 - Да се допълни текстът с формулиране на защитения интерес (например гарантиране на безпристрастна администрация);
 - Да се стесни обемът на приложение на ограничението, като се уточни видът актове (индивидуални административни) и областите на управлението, които регулират (напр. обществени поръчки, други административни производства, свързани с провеждането на конкурси и търгове).

Относно разглеждането на заявленията за достъп:

- Да се създаде нов чл. 28а със следното съдържание:
 - Ал. 1, в която да се формулира задължение за органите или изрично определени от тях лица при наличие на конкуриращо право/правнозащитен интерес да изяснят фактите и обстоятелствата от значение за установяването на опасност от увреждане и да обсъдят обясненията и възраженията на заинтересуваните граждани или организации;
 - Ал. 2, в която да се формулира задължение за органите или изрично определени от тях лица при наличие на опасност от увреждане на конкуриращо право/правнозащитен интерес да изяснят фактите и обстоятелствата от значение за установяването на надделяващ обществен интерес от предоставянето на достъп до информацията и да обсъдят обясненията и възраженията на заинтересуваните граждани или организации;
 - Ал. 3, в която да се формулира задължение за органите или изрично определени от тях лица при извод, че необходимостта от защитата на конкуриращо право/интерес надделява над обществения интерес от предоставянето на достъп до информацията, да предоставят достъп до поисканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията от значение за защитата на конкуриращо право/правнозащитен интерес.
- Да се създаде нов чл. 28б със следното съдържание: при установяване на наличие на гриф за сигурност върху документа, съдържащ поисканата информация, органите са длъжни да го преразгледат и приведат в съответствие с изискванията на закона. При липса на основание или отпаднало основание за класификация на информацията нивото на класификация се премахва и се предоставя достъп до нея. Ал. 2 - ал. 1 не се прилага, ако документът, съдържащ исканата информация, е преразглеждан през предходните 6 месеца.

Ясно очертаване в закона на органа, който отговаря за контрола по приложението на закона.

По-прецизно регламентиране и увеличаване на санкциите по неизпълнението на задълженията по ЗДОИ.

Създаване на право на лицата, засегнати от това неизпълнение, да търсят обезщетение за претърпени неимуществени вреди в съдебното производство по обжалване на отказа.

- Продължаване и разширяване на тенденцията да се описват в Устройствените правилници функции и задачи по ЗДОИ за конкретни административни структури в системата на изпълнителната власт.

- **В Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и правилника за прилагането му е необходимо да се въведат следните изменения:**
- Незабавна отмяна на чл. 30, ал. 3; ако се прецени за необходимо, понятието сбор от документи може да бъде сведено до нуждите на отбраната във връзка със задълженията, произтичащи от членството на Република България в НАТО;
 - Въвеждане на ясно очертана компетентност за определяне на грифа за сигурност (изменение на чл. 31, ал. 1): той трябва да се определя от органа на власт, а не от служител на администрацията, и кръгът на компетентните да го определят следва да намалява пропорционално на увеличаването на нивото на класификация. Маркиране с гриф „строго секретно“ следва да извършват много тясно определен кръг органи, заемащи най-висшите държавни длъжности;
 - Въвеждане на теста за „баланс на интереси“, с който да се даде възможност за премахване на грифа за сигурност и огласяване на документ при преобладаващ обществен интерес за достъп;
 - Редактиране на чл. 25, от което да се изясни, че отбраната, външната политика и конституционно установеният ред са във връзка с националната сигурност, а не се защитават паралелно с нея;
 - Привеждане на списъка-приложение към чл. 25 в съответствие със съвременните реалности (отмяна на икономическите категории, редактиране на категории като „правителствени стратегически поръчки“ и др.);
 - Преформулиране на дефиницията за национална сигурност;
 - Отмяна на чл. 25, ал. 2 от Правилника за прилагане на ЗЗКИ в настоящата ѝ редакция.
- **В Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) е необходимо да се внесат следните изменения:**
- Привеждане на определението на личните данни (чл. 2) в съответствие с международните стандарти - при спазване на изискването за по-висока степен на публичност на данните за лицата, упражняващи публична власт и баланс между защитата на личната сфера и прозрачността на процеса на вземането на решения. Конкретно това означава:
 - В ал. 1 да се заличи изразът „обществена идентичност“, който е погрешен превод на израза social identity. Необходимо е още да се конкретизират посочените видове идентичност, особено икономическата и културната.
 - Да отпадне разпоредбата на алинея втора от чл. 2, която включва в приложното поле на закона личните данни на лицата, свързани с участие в граждански дружества или в органи за управление, контрол и надзор на юридически лица, както и при изпълняването на функции на държавни органи.
 - Да бъде внесена яснота относно съотношението на понятията „лични данни“ и „данни, засягащи интересите на трети лица“ в ЗДОИ;

- Да бъде променен режимът на регистрация на администраторите на лични данни, като на задължителна регистрация в регистъра към Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) да подлежат единствено:
 - държавните органи, обработващи лични данни;
 - търговски дружества съобразно с обективен критерий (например: характер и мащаб на дейността, характер на базите данни, брой работници);
 - други търговски дружества на доброволен принцип или след изрично писмено предписание на КЗЛД.
 - В чл. 16, ал. 3 и 4 и в § 3, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби да отпаднат думите „отказва да регистрира“, тъй като не съответстват на предвидения в закона регистрационен режим;
 - Във връзка с горното, да отпадне предвидената санкция за частни физически или юридически лица, които обработват лични данни без да са регистрирани по реда на закона;
 - Вместо това, да бъдат предвидени високи имуществени санкции за физически и юридически лица, които използват в противоречие със ЗЗЛД личните данни от регистрите.
- В Закона за опазване на околната среда (ЗООС) е необходимо да се внесат следните изменения:**
- Разширяване на обхвата на информацията, която трябва да бъде активно съобщавана на населението (в случаи на опасност от съществено замърсяване или увреждане на околната среда; изрично формулиране на задължението при производствени аварии и пожари);
 - Разширяване на кръга на задължените субекти чрез включването и на юридическите, и на физическите лица, чиято дейност или действия се отразяват на състоянието на околната среда;
- Да се приеме нов закон за архивите, регламентиращ правото на достъп, съобразен със стандартите, заложи в Препоръка (2000) 13 на Комитета на министрите на Съвета на Европа. Поддържа конкретните препоръки, направени в миналогодишния ни доклад.**

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

- Необходима е специална политика за прилагане на Закона за достъп до обществена информация, която може да се изрази в общи указания към органите на изпълнителната власт от страна на министъра на държавната администрация;**

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

ПРОМЕНИ В ПРАВНАТА УРЕДБА, СВЪРЗАНА С ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2003 Г.

Общ поглед

През 2003 г. в някои насоки бяха предприети стъпки за по-нататъшното законодателно и подзаконово уреждане на правото на достъп до информация и неговите ограничения. В други насоки не бяха предприети необходимите промени в нормативната уредба, а някои законодателни инициативи бяха в категорично регресивна посока по отношение на правото на информация.

С приемането през 2002 г. на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), в общи линии законовата рамка на ограниченията на правото на достъп до обществена информация беше завършена. Успоредно с регламентирането на ефикасната защита на интересите и правата, свързани с националната сигурност, неприкосновеността на личния живот и др. следваше да бъде законово установен и балансът между тези ограничения и правото на всеки да търси, получава и разпространява информация. Само така щеше да се изпълни волята на конституционния законодател, изтъкувана и от Конституционния съд¹, за отношение на правото към ограниченията му като на принцип към изключения от принципа. В това отношение в нормотворчеството и в създаващата се практика на изпълнителната власт по прилагането му продължи започнатата през 2002 г. тенденция към разширително тълкуване на ограниченията. Едновременно с това не се предвиди законодателно механизъм за прецизно балансиране от страна на изпълнителната власт между правото на информация и неговите ограничения във всеки конкретен случай.

Обратно, вероятно поради неразбиране на посочената необходимост от промяна в законовата уредба, се поде инициатива за завишаване на размерите на наказанията за разгласяване на държавна и служебна тайна, предвидени в Наказателния кодекс, и за въвеждане на углавни наказания за „неправилно“ определен гриф за сигурност. Тази инициатива създаваше сериозна опасност за увеличаване на тенденцията към „презастраховане“ на служителите посредством над-класифициране на документи.

Не се извърши препоръчаното от Програма Достъп до Информация (ПДИ) синхронизиране на законодателството, уреждащо дейността на органите на изпълнителната власт и тяхната администрация, със Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Не е осигурен законодателно свободен достъп до архивни документи, включително документи на бившата Държавна сигурност и Главното управление на Генералния щаб. Липсва уредба на достъпа до информация във важна сфера като приватизацията. Както констатирахме в миналогодишния доклад, все още не са предприети изменения в правния режим на търговската тайна.

Същевременно се констатираха усилия за подзаконово създаване на регламентация, с която да се конкретизират задълженията на органите и техните администрации по приложението на ЗДОИ. Тези усилия са важна стъпка в посока на ефективното изпълнение на ЗДОИ. Напредъкът в тази посока следва да продължи, като се обхванат всички органи на изпълнителната власт и техните администрации. Необходимо е също да се осигури връзка между дейността на

¹ В РКС № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

административните структури по ЗДОИ и структурите, които отговарят за работата с класифицирана информация.

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

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

Предложените в края на 2001 г. изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация все още не са приети, нито са внесени за обсъждане на второ четене в Народното събрание². Тези промени са абсолютно необходими, тъй като с тях се внася яснота в определението на понятието „обществена информация“, въвежда се административен контрол върху отказите, увеличава се броят на задължените субекти и се въвеждат други важни изменения. Необходимо е да бъдат предприети още промени в ЗДОИ.

Ограничения на правото на достъп до информация

Ограниченията на правото на достъп до обществена информация продължават да са уредени по незадоволителен начин в ЗДОИ. Първо, уредбата им е разпръсната из целия закон и ѝ липсва систематика. Ограниченията са посочени в чл. 5, чл. 7, ал. 1, чл. 13, ал. 2, т. 1-2, чл. 17, ал. 2, чл. 19, чл. 31, чл. 37, ал. 1. На следващо място, тези норми не се припокриват нито като терминология, нито като обхват. Еднакви по обхват норми са формуирани с различна терминология - в чл. 5 са изброени конкуриращите се с правото на достъп до информация права и интереси, в чл. 7, ал. 1 се споменава за държавна или друга защитена тайна, а в чл. 37 са изброени държавна и служебна тайна, ограничението по чл. 13, ал. 2, защита на трето лице. Нормите, които се отнасят до отделни случаи, също са в неясно отношение помежду си. В чл. 17, ал. 2 се визират случаите, когато задължен субект е лице по чл. 3, ал. 2, т. 1 - 2 от ЗДОИ, а в чл. 19 задължен субект са средствата за масова информация - чл. 3, ал. 2, т. 3. И ограниченията, и подходът към тях, са описани различно в тези две хипотези. Ограничението по чл. 17, ал. 2 е допустимо в случаите на търговска тайна и нелоялна конкуренция между търговци³. По чл. 19 ограниченията са свързани със защитата на личните данни, търговската тайна и тайната на източниците, пожелали анонимност. В същата разпоредба се предвижда и единствената ясно формулирана в закона възможност за балансиране между конкуриращи се права и интереси, в случая - между принципите за прозрачност и икономическа свобода.

Защита на интересите на трети лица

От друга страна, в чл. 31 се уреждат случаите на защита на интересите на трето лице. Тази норма съдържа група неясноти. Първо, обхватът е много широк, защото трето лице може да бъде както държавен орган, така и търговско дружество, друго юридическо лице, физическо лице. Всички тези субекти по начало не се ползват с еднаква степен на публичност⁴. Следователно

² В тази връзка трудно можем да прикрием учудването си, че в редовния годишен доклад на Европейската комисия за напредъка на България за 2003 г. е отчетено приемането на промени в ЗДОИ през месец май 2003 г.

³ Не че е ясно каква друга форма на нелоялна конкуренция може да произтече при предоставяне на информация освен разкриване на търговска тайна, което съгласно чл. 35 от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) представлява конкретна хипотеза на общия състав на нелоялната конкуренция - чл. 30 от ЗЗК.

⁴ Държавният орган дължи по начало предоставяне на достъп до цялата информация, която създава или съхранява, търговецът - до обема, посочен в чл. 3, ал. 2, т. 2, в разновидността му на средство за масова информация - до обема на чл. 18, физическото лице - само доколкото има качеството на някой от изброените в чл. 3 субекти на ЗДОИ.

и принципите, на които се подчиняват ограниченията на правото на достъп до информация от всеки един от тях, следва да са различни. В редица случаи правото на защита на третото лице се явява дублетна форма на друго признато право на защита⁵ - например държавният орган защитава определена информация като държавна или служебна тайна, търговецът - като търговска тайна, а в качеството му на средство за масова информация - чрез чл. 19, физическото лице - със защитата на личните данни по ЗЗЛД, която се явява друга защитена от закона тайна по терминологията на ЗДОИ.

Следващият въпрос, произтичащ от текста на ал. 1, е кога е необходимо съгласие на третото лице. Едната възможност е, когато това е предвидено в действащото законодателство. У нас искане на съгласие е предвидено единствено в ЗЗЛД. Другата възможност е, когато се засяга признато на това лице право или законен интерес. Трета хипотеза - във всички случаи, освен по ал. 5. Каквито и доводи да се изтъкват по всяка една от тези хипотези, основани на Конституцията, тълкуване на целта на закона и международната уредба, ясно е едно - че съществуващата редакция е източник на неясноти и потенциални спорове.

Друг проблем, който възниква от ал. 4 на чл. 31, е свързан със заявяването на несъгласие от третото лице. Тук трябва да подчертаем, че и липсата на отговор по запитването се приема за наличие на несъгласие, т.е. въведена е презумпция за упражнено от третото лице право на защита⁶. При констатирана липса на съгласие, органът трябва да предостави информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице. Съпоставката с текста на чл. 19 ясно показва, че това не е същинска процедура по баланс между конкуриращи се права. Тук отново третото лице се защитава по един абсолютен начин, независимо от степента на обществения интерес към поисканата информация и естеството на същата⁷. Противоречието с Конституцията, както е изтъкувано в Решение на Конституционния съд № 7/ 1996 г., е очевидно.

Задължения на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ

Органите на изпълнителната власт понастоящем не са овластени да извършват баланс между правото на достъп до информация и неговите ограничения във всеки конкретен случай. Тази необходимост обаче, произтича от РКС № 7/1996г. по к.д. № 1/1996г., според което задължението за извършване на този баланс лежи върху всички органи на държавната власт.

При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост на правото да се изразява мнение, на свободата на средствата за масова информация и на правото на информация, поради което ограниченията (изключенията), на които тези права могат да бъдат подлагани, се прилагат ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.

⁵ Освен в случаите по ал. 5.

⁶ Оттук следва, че при инертност, незаинтересованост, безразличие и въобще бездействие на третото лице, неговите права пак ще бъдат защитавани срещу правото на достъп до обществена информация.

⁷ По повод на искане за достъп до информация във връзка с получените апартаменти от жилищния фонд на Министерския съвет, Комисията за защита на личните данни изложи становище именно в този смисъл.

При вземането на конкретно решение по заявление за достъп до информация органите на изпълнителната власт следва да вземат предвид няколко обстоятелства, чието наличие заедно е условие за налагане на ограничение:

1. Наличие на норма, въвеждаща ограничение;
2. Наличие на защитен от нормата интерес/право, предвидени в Конституцията;
3. Пропорционалност на ограничението спрямо целта на налагането му (защитата на съответното право или интерес);
4. Налагане на ограничение само при реална опасност от вреда за защитимия интерес/право;
5. Баланс между правото на достъп до информация и конкуриращо право или интерес, като правото на информация се ползва с предимство.

Тези изисквания са прецизно посочени в Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа⁸ и отразяват стандарта, възприет в чл. 10, ал. 2 от Европейската Конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Понастоящем българският Закон за достъп до обществена информация е един от малкото закони в Централна и Източна Европа, които не регламентират други изисквания към прилагането на ограниченията, освен да са предвидени в закон⁹. Това лишава административните органи от възможността да извършват конкретна преценка на обстоятелствата по всеки случай на искане на достъп до информация, която би спомогнала за реализиране на стеснителното тълкуване на ограниченията. Ясното установяване на изброените по-горе изисквания в закона ще осигури обективно и мотивирано прилагане на стеснителното тълкуване на ограниченията и контрола върху неговата законосъобразност.

Промени в законодателството относно ограниченията на правото на достъп до информация

Държавна тайна

Сбор от документи. Контрол върху класифицирането

Законът за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) бе коментиран обстойно в миналогодишния доклад на Програма Достъп до информация. На практика обаче, през 2003 г. някои от подложените на критика разпоредби се оказаха много проблематични.

Особено проблематичен се оказа текстът на чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ, според който „на сбор от материали и/или от документи, съдържащи класифицирана информация с различен гриф за сигурност, се поставя гриф за сигурност, съответен на най-високото ниво на класификация на материал или документ от този сбор“. Практическа последица от приложението на тази разпоредба беше класифицирането на съдебни дела поради приложен по съответното дело класифициран документ. През 2003 г. бяха класифицирани не само наказателни, но и административни и граждански дела, като за част от последните засекретяването е прецедент. Класифицирането на съдебните дела засяга не само правото на достъп до информация, но и правото на страните на справедлив процес, тъй като познаването на доказателствата по делото,

⁸ Включването на тези изисквания в ЗДОИ беше препоръчано от Програма Достъп до информация още през 2000 г., когато се приемаше законът.

⁹ Известно овластяване за извършване на баланс се съдържа в чл.31, ал.4 от ЗДОИ - за случаите, в които правото на достъп до информация се конкурира със защита на интересите на трето лице. В тези случаи обаче не се предвижда следването на посочените изисквания, които създават гаранция за стеснителното тълкуване на ограниченията на правото на достъп.

респ. адекватното участие в тяхното събиране, представяне, проверка и оценяване е необходимо условие за ефективното упражняване на правото на защита. Класифицирането на голям брой дела, по които страна са Министерството на вътрешните работи (МВР) и Министерството на отбраната (МО), поражда съмнение дали в тези случаи държавната тайна защитава действително интересите на националната сигурност или е просто претекст за извличане на предимство в съдебния процес.

Вярно е, че страните по едно класифицирано дело, както и техните повереници, могат да поискат издаване на разрешение за достъп до делото (папката) по реда на ЗЗКИ. Това, от една страна, води до отлагане на делата, от друга - до контрол на едната страна по делото от противната страна¹⁰, а от трета страна подлага нуждаещата се от разрешение за достъп страна на намеса в сферата на друга конституционно прогласена свобода - неприкосновеността на личния живот. Това е така, защото условие за издаването на разрешение за достъп е попълването на обширен въпросник с голямо количество лични данни. Освен това, дори при получаване на разрешение, делото се разглежда при закрити врати, т.е. засяга се правото на публичен процес.

В обобщение, класифицирането на съдебни дела се отразява на правото на страната на справедлив процес¹¹, правото на публично гледане на делото¹², правото на неприкосновеност на личния живот¹³ и правото на всеки да търси, получава и разпространява информация¹⁴. При една толкова сериозна намеса в няколко на брой основни, гарантирани от Конституцията, човешки права, е необходимо да бъде предвиден и ефективен контрол върху законосъобразността на тази намеса. Вместо това обаче, в ЗЗКИ не само не е предвиден съдебен контрол върху законосъобразността на класифицирането, а - обратно - разпоредбата на чл. 31, ал. 6 изрично забранява промяна или заличаване на нивото на класификация без съгласието на лицето, извършило класифицирането, или негов висшестоящ ръководител. Същевременно текстът на чл. 31, ал. 8 мълчаливо изключва контрол върху законосъобразността на класифицирането, различен от този на същите лица. Лишаването от защита на основни права представлява нарушение на чл. 56 от Конституцията¹⁵. Този проблем следва да бъде преодолян по законодателен път. Трябва да се премахне възможността за класифициране на документи, които не попадат в определението на държавна тайна, дадено в чл. 25 от ЗЗКИ, поради простия факт, че попадат в сбор от документи. В настоящия му вид текстът на чл. 30, ал. 3 противоречи на чл. 41, чл. 121 и чл. 32 от Конституцията¹⁶. Непрецизната му формулировка води до намеса в посочените основни права, която не е пропорционална на целта на предвидената защита.

¹⁰ Право на достъп до класифицирана информация се получава след издаване на съответното разрешение, предхождащо се от проучване за надеждност, извършвано от службите за сигурност. Повечето от тези служби са в системата на МВР и МО, които често са ответници по класифицираните граждански и административни дела.

¹¹ Който включва осигуряването на равенство и състезателност на страните - чл. 121, ал. 1 от Конституцията и чл. 6, ал. 1 от ЕКПЧ.

¹² Чл. 121, ал. 3 от Конституцията и чл. 6, ал. 1 от ЕКПЧ и чл. 14, ал. 1, изр. 2 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП).

¹³ Чл. 32, ал. 1 от Конституцията, чл. 8, ал. 1 от ЕКПЧ и чл. 17 от МПГПП.

¹⁴ Чл. 41, ал. 1 от Конституцията, чл. 10 от ЕКПЧ, чл. 19 от МПГПП.

¹⁵ Единствената хипотеза, в която ясно е формулирано, че е допустим съдебен контрол върху законосъобразността на класифицирането, е предвидена в чл. 41, ал. 4 от ЗДОИ. Въпросът за нейната приложимост за случаите, в които страна по делото иска достъп до него, е открит.

¹⁶ Вж. бел. 5-8.

Защитени интереси. Категории информация, подлежащи на класифициране като държавна тайна

Същевременно поддържа констатациите от миналогодишния доклад на ПДИ. В дефиницията за държавна тайна е необходимо да се внесе яснота. Защитените с държавна тайна интереси, посочени в чл. 25 от ЗЗКИ, са четири и от тях само един - националната сигурност, кореспондира на изброените в чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията интереси и права, за защитата на които е допустимо ограничаване на правото да се търси, получава и разпространява информация. Предполагаме, че все пак законодателят се е придържал към конституционния текст и е имал предвид, че останалите три защитени интереси, посочени в чл. 25, се подвеждат под изброените в Конституцията и най-вече - под националната сигурност и обществения ред. Изричното указание на закона в тази насока ще улесни прилагането на ЗЗКИ и най-вече стриктното следване на целта на закона при класифициране на документи¹⁷. В същата насока е абсолютно необходимо прецизирането на дефиницията за национална сигурност, съдържаща се в § 1, т. 13 от допълнителните разпоредби на ЗЗКИ, която обхваща на практика целия обществен живот в държавата. Този изключително голям обем на понятието води до евентуално припокриване на понятията информация, свързана с националната сигурност, и обществена информация¹⁸. Наистина наличието на списък-приложение към чл. 25 от ЗЗКИ ограничава обхвата на информацията, свързана с националната сигурност, но това не променя факта, че в закона е дадена една очевидно погрешна дефиниция. Така вместо да се посочва ясно целта на закона и по този начин да се подпомогне администрацията в неговото приложение, се създава неяснота и объркване.

Не е задоволителна редакцията на категориите от списъка-приложение към чл. 25 от ЗЗКИ, които бездруго са твърде много на брой¹⁹. Досега ПДИ е констатирала проблеми във връзка със следните категории от списъка:

1. Информация относно използвани съгласно закона специални разузнавателни средства (СРС) и данни, получени в резултат на използване на СРС - т. 6 и 8 от раздел II от Списъка на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна²⁰.
2. Информация, свързана с правителствени стратегически поръчки, свързани с националната сигурност, и тяхната реализация - т. 26 от раздел II от Списъка на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна.
3. Информация за отпускани и използвани бюджетни средства и държавно имущество за специални цели, свързани с националната сигурност - т. 10 от раздел II от Списъка на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна.
4. Установъчни данни или данни, които могат да спомогнат за установяване на лица, които не са служители, но са сътрудничили на службите за сигурност и на службите за обществен ред - т. 5 от раздел II от Списъка на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна²¹.

¹⁷ Тази незначителна на вид промяна ще е от значение с оглед констатираната през 2003 г. тенденция към над-класифициране на информация в системата на изпълнителната власт, а отгук - както вече видяхме, и в системата на другите власти.

¹⁸ Срв. определението на обществена информация в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ.

¹⁹ Още преди приемането на ЗЗКИ ПДИ обърна внимание, че се увеличава драстично броят на категориите информация в сравнение с действалия дотогава Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна на Република България.

²⁰ Вж. решение на ВАС № 5700/2002г. по адм.д. № 1791/02г.

²¹ Вж. Решение № 11658/ 15.12.03г. по адм. д. № 7254/03г. на ВАС - 5 членен състав.

5. Информация за начина на действие на контролно-сигнални устройства, алармени системи и режима на охрана, чието узnavане би могло да увреди националната сигурност - т. 4 от раздел III от Списъка на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна тайна²².

Общата критика към всички тези категории е, че те са прекалено общо формуирани и не съответстват за изискването за баланс. Абсурдно е например, че статистическата информация относно броя на разрешенията за използване на СРС, издадени от определен съд, се смята за държавна тайна, след като сходна статистическа информация е публикувана за 2000 г.²³ и от това не е произтекла вреда или опасност за националната сигурност²⁴. Ред понятия не са дефинирани, което дава възможност за произволно тълкуване от страна на служителите в системата на изпълнителната власт - напр. „стратегически поръчки“, „специални цели“. Раздел II, т. 5 от Списъка по чл. 25 от ЗЗКИ предвижда възможност за класифициране на информация, достъпът до която до влизане в сила на закона бе осигурен и която не представлява държавна тайна поне от 1994г.²⁵ до м. май 2002г. Възниква въпросът как може разкриването на информация, която вече е била известна на обществото, да застрашава националната сигурност²⁶.

На последно (но не и по значение) място, е нужна законодателна промяна с цел стесняване на кръга лица, имащи право да класифицират документи. Този извод естествено се налага от констатираната тенденция към над-класифициране.

Служебна тайна

По отношение на понятието „служебна тайна“ съществува един предзададен проблем - в неговото мислене. В предходната традиция то се мисли като обединяващо почти всички други защитени права и интереси²⁷. Понастоящем то следва да бъде сведено единствено до случаите на необходимост от обезпечаване на ефективна и безпристрастна администрация²⁸. За да бъде преодоляно първото понятие, от една страна, и да бъде твърдо установено второто - от друга, е необходимо да бъде дадено прецизно определение на „служебна тайна“, което да я сведе в нужните тесни граници. Това досега не е направено.

Определението на служебна тайна, дадено в чл. 26 ЗЗКИ, е сходно като подход с това на държавната тайна, но има и известни различия. Първото от тях е свързано със защитените интереси. Разпоредбата на чл. 26, ал. 1 е доста неясна, като споменава интересите на държавата

²² Вж. Решение № 939/ 04.02.04г. по адм.д. № 2238/03г. на ВАС - V отд.

²³ Годишен доклад на Българския Хелзински комитет „Човешките права в България през 2000г.“, публикуван на: <http://www.bghelsinki.org>

²⁴ Отделен е въпросът, че в демократичните държави подобна информация по начало не се смята за държавна тайна, а за необходима с оглед гражданския контрол върху дейността на службите на МВР. През 2002 г. по сходно дело срещу отказ за предоставяне на такава информация в Румъния съдът се произнесе в полза на достъпа на обществото до такава информация.

²⁵ Решение на НС обн., ДВ, бр. 86 от 1994 г.; срв. решение № 974 от 5.02.2003 г. на ВАС по адм. д. № 11111/2002 г., 5-членен с-в.

²⁶ Право на достъп на засегнатите лица до подобни документи беше установено от Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб (ЗДДБДСБРУГЩ). По-широко право на достъп съществуваше по отношение на такава информация за лицата, заемали публични длъжности и извършващи публични дейности.

²⁷ Широкото поле на служебната тайна в тази традиция е видно от все още съществуващия в НК чл. 284, ал. 1, който я разпростира до вреда за държавата, предприятие, организация или частно лице.

²⁸ Както е видно от названието ѝ, тази тайна се свързва със службата, докато например държавната се свързва с държавата като цяло. В този смисъл съдържанието на служебната тайна се дава приблизително, макар и не съвсем точно, от чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

и друг правнозащитен интерес. От употребеното местоимение „друг“ следва изводът, че се има предвид не какви да е интереси на държавата, а правнозащитените такива. Независимо от това обаче, формулировката е неясна и позволява произволно приложение. Тъй като Конституцията изброява изчерпателно правата и интересите, за чиято защита е допустимо изобщо ограничение на правата по чл. 41, правилният законодателен подход изисква в чл. 26, ал. 1 от ЗЗКИ да бъдат изчерпателно изброени правата и интересите, защитени със служебна тайна²⁹.

Чл. 26, ал. 2 от ЗЗКИ въвежда изискването информацията, която подлежи на класифициране като служебна тайна, да се определя със закон³⁰. Тази разпоредба обаче не се следва при създаването на отделни правни норми в тази насока. В отделните закони, приети със или след ЗЗКИ, в които се среща „служебна тайна“, информацията, която подлежи на класифициране, не се определя прецизно. Така например в чл. 30, ал. 1 от Закона за Сметната палата (ЗСМП)³¹, се създава задължение за „опазване на информацията, класифицирана като държавна и служебна тайна, търговска, банкова и друга защитена от закон тайна и за неразгласяване на факти, станали известни при или по повод изпълнението на задълженията“. Вместо това следваше да се изброят категориите информация, които подлежат на класифициране като служебна тайна. Именно това е смисълът на чл. 26, ал. 2 от ЗЗКИ - само информация, която е обособена в предвидени от съответния закон категории, подлежащи на класификация, може да бъде призната за служебна тайна. На основата на законоустановените категории информация следва да се състави и списъкът на категориите информация, представляваща служебна тайна за сферата на дейност на организационната единица - чл. 26, ал. 3 от ЗЗКИ. С други думи, за разлика от държавната тайна, за определянето на кръга на служебната тайна в ЗЗКИ се предвижда „двустепенна система“ - уреждане на категории информация в закон и на конкретизирането на категориите в списъци на организационните единици.

При това положение е очевидно, че посоченият чл. 30 от ЗСМП е несъответен както на ЗЗКИ, така и на чл. 41, ал. 1, изр. 2 от Конституцията съобразно тълкуването в РКС № 7/ 1996г. по к.д. № 1/ 1996 г. Не може информацията за всички факти, станали известни при и по повод на изпълнение на задълженията, да е забранена за разгласяване. Съгласно РКС № 7/ 1996г. отношението на правата по чл. 39 - 41 спрямо ограниченията им е като на принцип спрямо изключения. Развивайки този принцип, ЗДОИ не изключва никой орган на държавната власт, в това число и Сметната палата (СП), от кръга на задължените субекти. След като СП е задължен субект по ЗДОИ чрез своя председател и достъпността е принципът, а тайната - изключение от него, Конституцията не допуска цялата съхранявана и създадена от СП информация да е забранена за предоставяне³².

Изразът „служебна тайна“ се среща в около 30 закона. В по-голямата част от случаите се касае за препращаща или бланкетна разпоредба. В немалка част от законите обаче се реферира изобщо към факти, станали известни при и по повод изпълнение на служебните задължения.

²⁹ Тук правилният подход, според нас, би бил към стеснително посочване само на обезпечаването на ефективна и безпристрастна администрация като конкретизация на защитата на правата на другите и обществения ред.

³⁰ Разпоредбата преповтаря конституционното изискване, формулирано в РКС № 7/ 1996г. по к.д. № 1/ 1996 г., според което ограниченията на правата по чл. 41 от Конституцията, едно от които се явява служебната тайна, се уреждат само със закон.

³¹ Изм. едновременно с приемането на ЗЗКИ, и двата обн. в ДВ бр. 45/ 2002 г.

³² Подобни текстове не са изключение за съжаление. Забраната за разгласяване на факти и обстоятелства, станали известни при и по повод изпълнение на служебните задължения, се срещат в чл. 6, ал. 3, т. 8 от Закон за задължителните запаси с нефт и нефтопродукти (2003 г.), чл. 3, ал. 4 и чл. 12, ал. 3 от Закона за държавния вътрешен финансов контрол (ЗДВФК) (2001 г.) и чл. 18, ал. 1, т. 10 от Закона за хазарта (доп. бр. ДВ 102 от 2001 г.).

Ограничаването на кръга на тези факти до категорията „служебна тайна“ обаче е изключение³³. Обикновено подходът е обратен - вместо да се забранява разгласяването само на информация, класифицирана като служебна тайна, се създава привидност, че служебна тайна са какви да е факти, станали известни при и по повод изпълнение на служебните задължения, и тяхното разгласяване е забранено³⁴. По този начин не само че законодателството не е приведено и не се привежда в съответствие със ЗЗКИ, но се продължава старата тенденция да се държи в тайна цялата информация, съхранявана от дадени институции, което е в противоречие и с чл. 41 от Конституцията.

Нормотворческият подход към ограниченията

При наличието на посочените важни проблеми, свързани с ограниченията на правото на достъп, вместо нормотворческата енергия да се съсредоточи към подобряването на нормативната уредба, тя се насочи в обратната посока. В Народното събрание през 2003 г. бяха внесени няколко проекта за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (НК), в два от които се предвижда увеличаването на санкциите за разгласяване на служебна или държавна тайна чрез изменение в чл. 284, чл. 357 - 360 от НК. Предвиждаха се и санкции в случаите на „неправилно“ определяне на гриф за сигурност. Увеличаването на размерите на санкциите обхващаше и отговорността на лицата, в чиито служебни задължения не влиза опазването на, респ. не им е поверена, държавна тайна³⁵. След енергичен обществен дебат, в който участваха неправителствени организации и медии, Комисията по правни въпроси към Народното събрание зае становище за възприемане само на редакционни промени, въвеждащи термина „класифицирана“ информация, като изостави предложенията за увеличаване на санкциите и въвеждане на отговорност за „неправилно“ определяне на гриф. За съжаление се пропусна шансът за въвеждане на някои положителни промени, които да ни отгласнат от 1968 г., с каквато давност са сегашните текстове. Не се въведе защита на „вътрешните хора“, които са огласили информация от важно значение за обществото, макар и да е била формално класифицирана. Остави се широко приложно поле на наказателната отговорност, вместо тя да се редуцира само до най-важните случаи, когато наистина се засяга националната сигурност. На дневен ред трябва да се постави въпросът за декриминализиране на разгласяването на служебна тайна и пропорционално отговорността за подобно деяние да бъде дисциплинарна или административна³⁶.

Промени в законовата уредба, осигуряващи хармонизиране със ЗДОИ и в подзаконовата уредба, свързани с ефективното приложение на ЗДОИ

Процесът на синхронизация на останалото законодателство със ЗДОИ не е особено интензивен. От приетите през 2003 г. закони, вкл. за изменение и допълнение на закони, препращане към ЗДОИ е направено единствено в Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки. Създава се публичен регистър с чл. 39, ал. 3 от закона, достъпът до който се осъществява по ЗДОИ³⁷.

³³ напр. в чл.25, ал.1 от ЗДСл. се защитава класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, станала известна на държавния служител при или по повод изпълнение на служебните му задължения.

³⁴ Да не говорим за други „остроумни“ законодателни прийоми. В Закона за комисията за финансов надзор е въведено и понятието „професионална тайна“ покрай служебната тайна.

³⁵ В случаите по чл. 357 от Наказателния кодекс /НК/.

³⁶ Като се има предвид, че информацията може да бъде квалифицирана като служебна тайна за срок, не по-дълъг от 2 години.

³⁷ Друг е въпросът, че никъде не е уредено какви данни се съдържат в регистъра.

Едновременно с това в много закони, предвиждащи публични регистри, остава неясен въпросът как се осъществява достъпът до информация³⁸.

За да бъде прилаган ефективно ЗДОИ, е необходимо да бъдат разпределени задачите в рамките на администрацията на даден орган на власт. Редица органи на власт имат съответни териториални подразделения. Във всички случаи процесът по предоставянето на достъп до обществена информация по ЗДОИ е невъзможен практически, ако не са предприети съответните мерки за възлагане на съответните функции на група служители. В чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ е предвидена възможност за определяне на лица, които да взимат решение по заявления за достъп до информация и въобще по въпросите, свързани с тази проблематика. В някои администрации такова определяне е извършено със заповед³⁹.

През 2003 г. се констатира изменение в редица устройствени правилници в посока на определяне на функции по ЗДОИ или по предоставяне на достъп до информация в по-общ смисъл. Така задължения, свързани с предоставяне на обществена информация, са възложени на съответни административни структури в Министерството на енергетиката и енергийните ресурси (МЕЕР), Министерството на младежта и спорта (ММС), Министерството на образованието и науката (МОН), Министерството на финансите (МФ), Министерството на здравеопазването (МЗ) и Министерството на земеделието и горите (МЗГ). В отделните администрации задължения по и във връзка с изпълнението на ЗДОИ имат инспекторатите⁴⁰, които имат контролни функции, дирекциите, ангажирани с правното обслужване, звената „Информация и връзки с обществеността“⁴¹. Съпоставката между функциите на съответното звено, което отговаря за предоставяне на информация, и числеността му показва, че относителният дял на заетите с такава дейност в отделните институции служители варира. В Министерството на външните работи (МВНР) това са 27 от 1897 души, в МЕЕР - 19 от 190, в МЗ - 7 от 290, в МЗГ - 14 от 2367, в МИ - 10 от 544, в ММС - 10 от 290, в МОН - 10 от 315, в МФ - 41 от 558, в МП - 10 от 742, в МРРБ - 10 от 447, в Министерството на транспорта и съобщенията (МТС) - 5 от 298.

Тази стъпка е важна, защото чрез нея предоставянето на информация при поискване става практически възможно. Съчетано с обучението на държавната администрация и съвместното разглеждане на въпросите по достъпа до обществена информация и по защитата на определена информация, ясното определяне на служителите, отговарящи по ЗДОИ, и то с нормативен акт (закон, устройствен правилник), от който и гражданите лесно да научат към кого да се обърнат, представлява предусловие за ефективен достъп до информация.

³⁸ Няколко примера в тази насока: според чл. 35, ал. 1, т. 2 от Закона за защита на личните данни достъпът до публични регистри, съдържащи лични данни, се осъществява без съгласието на титуляра на данни, но не е ясно по кой ред. Според чл. 6, ал. 1 от Закона за публичност на имуществото на висшите държавни длъжности достъпът до „публичния“ регистър е ограничен и се осъществява по процедура, описана накратко в този закон. Според чл. 62, ал. 2 от Закона за общинската собственост актовете за общинска собственост са общодостъпни, но по ред, определен в правилника за приложението му.

³⁹ В Министерския съвет, Министерството на околната среда и водите (МОСВ), Министерството на правосъдието (МП), Министерството на икономиката (МИ) и др.

⁴⁰ В МЕЕР, ММС, МОН и др. институции.

⁴¹ Звена с такива функции са създадени с устройствените правилници на следните министерства: МЕЕР, МЗ, МЗГ, МОН, МОСВ, ММС, МФ, МТС, МП, МРРБ, МВНР, Министерството на труда и социалната политика (МТСП), Министерството на културата (МК), МО, МИ. В МВР е създадено със Закона за МВР.

Същевременно обаче, трябва да се отбележат някои слабости и пропуски. От изброяването става ясно, че в устройствените правилници на някои министерства не е предвидено приложението на ЗДОИ. В други е предвидено, но не е определена администрация, която има конкретни функции и това, разбира се, дава възможност за размиване на отговорността. На ниво държавни комисии, изпълнителни агенции и държавни агенции такъв процес не се забелязва да тече. Някои от тези органи на изпълнителната власт обаче имат сериозни правомощия и разходват значителни средства, в това число от европейски фондове. Да вземем например изпълнителната агенция „Пътища“, в която работата по ЗДОИ се извършва единствено от изпълнителния директор като орган на власт. От устройствения правилник е видно, че няма определена административна структура, която да се занимава с достъпа до обществена информация. Същевременно в агенцията работят близо 3000 служители и има регионални подразделения в цялата страна. Ясно е, че, дори при най-добра воля, без създаването на условия за ефективна администрация обективно е невъзможно адекватно да се предоставя достъп до информация.

Други законодателни проблеми

Голяма част от препоръките от доклада на ПДИ за 2002 г. остават в сила. Не са извършвани нужните промени в Закона за опазване на околната среда (ЗООС), законодателството относно приватизацията, относно достъпа до архивна информация.

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, СВЪРЗАНО СЪС ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

I. Обща уредба

През март 2003 г. в България беше обнародвана ратифицираната още през май 2002 година Конвенция № 108 на Съвета на Европа от 28.01.1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни⁴². Конвенцията влиза в сила от м.януари 2003 г.

Целта на Конвенция 108 е да гарантира правата и основни свободи на гражданите, свързани с правото на неприкосновеност на личния живот и по-конкретно по отношение на автоматизираната обработка на лични данни. Конвенцията формулира основните изисквания, които трябва да бъдат спазени в отделните национални законодателства по отношение на защитата на личните данни на лицата.

1. Изискване за качество на данните - чл. 5 - данните да са точни, актуални, събрани добросъвестно, с предварително обявени и правомерни цели;
2. Изискване по отношение на специални категории данни - чл. 6 - забрана за събиране на лични данни, които разкриват расов произход, политически възгледи, религиозни или други убеждения, както и личните данни относно здравето или сексуалния живот;
3. Изискване за сигурност на данните - да бъдат взети подходящи мерки за сигурност срещу случайно или непозволено унищожаване или загуба;
4. Изискване за предоставяне на допълнителни гаранции за гражданите - гарантиране на достъп и евентуално коригиране или унищожаване на собствените данни;
5. Изискване за минимално ограничаване правото на неприкосновеност на данните;
6. Изискване за налагане на санкции по отношение на нарушителите.

Българското национално законодателство за защита на личните данни предвижда общ режим на защита, съдържащ се в Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). Той бе приет в края на 2001 година и обнародван в ДВ бр. 1/ 4.01.2002 г., и влезе в сила на 1.01.2002 г. Както беше споменато в миналогодишния доклад на ПДИ, макар в най-общи линии българският закон да следва изискванията, зададени от Конвенция 108, текстът съдържа и доста проблематични разпоредби, някои от които се намират в пряко противоречие със ЗДОИ⁴³. Основният проблем на закона произтича от обхвата на дефиницията на понятието „лични данни“. Освен предвидените в Конвенция № 108 данни, в него се включват още и такива, свързани с участието на лицата в управителни и контролни органи на юридически лица, както и с изпълняването на функции на държавни органи. Подобно разширяване на кръга на защитените лични данни е съвършено неадекватно⁴⁴ и противоречи на норми в законодателството относно достъпа до обществена информация⁴⁵. Подобно определение създава проблем пред правото на гражданите

⁴² Конвенция № 108 на Съвета на Европа от 28.01.1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни - ратифицирана със закон, приет от 39-то Народно събрание на 29.05.2002 г. - ДВ, бр. 56 от 7.06.2002г. Издадена от Министерството на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 26 от 21.03.2003 г., в сила от 1.01.2003 г.

⁴³ Вж. доклад на ПДИ - "Състоянието на достъпа до обществена информация в България 2002".

⁴⁴ Такива данни се съдържат в публични регистри - търговския регистър, регистъра БУЛСТАТ и др.

⁴⁵ Чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ дефинира понятието „обществена информация“ именно чрез възможността да се състави мнение за дейността на държавните органи.

на по-широк достъп до информация именно за публичните фигури, чието значение е подчертано от Конституционния съд при тълкуването на чл. 39 - 41 от Конституцията⁴⁶. Вторият съществен недостатък на ЗЗД е, че, определяйки като администратор на данни всеки, който събира и съхранява лични данни, не дава яснота по въпроса задължителна ли е регистрацията за всички администратори.

Българският ЗЗД предвижда създаването на специален независим орган - Комисия за защита на личните данни (КЗД), който да следи за спазването на ЗЗД. Комисията беше избрана от Народното събрание на 23 май 2003 г. ЗЗД (чл. 10) предоставя широки правомощия на комисията, за да може тя ефективно да осъществява защитата на лицата в случаи на нарушаване на правото им на защита на личните данни. Комисията има право да разглежда жалби срещу администраторите на данни, да извършва проверки, да дава задължителни указания до тях, да налага временна забрана за обработване на лични данни, да санкционира лицата, които неправомерно използват лични данни. Към комисията се създава регистър на администраторите на лични данни. Съгласно ЗЗД, комисията трябва да приеме правилник за своята дейност, в който да бъдат описани състава и структурата на администрацията на комисията, условията и реда за водене на регистър на администраторите на данни, както и реда за разглеждане на жалби, за издаване на указания и налагане на санкции.

В приетия правилник за организация и работа на КЗД е заложена администрация от 76 души, което включва и членовете на КЗД. До този момент тази бройка не е попълнена със служители⁴⁷. Две години след приемането на закона, едва 1/7 от заложените персонал е нает, а предвидените в правилника на КЗД дирекции и звена съществуват само на хартия.

През м. януари комисията прие правилник за своята дейност⁴⁸, който отмени предишния, приет през 2002 г. Новият текст съдържа подробно описание на начина на работа и вземане на решения, както и реда за регистрация на администраторите на данни. С новия правилник КЗД утвърди и образец на заявление за регистрация на администратори на лични данни. Срокът за подаване на заявления за регистрация на администратори на лични данни изтече на 31 август 2003 г., но беше удължен до 31 декември 2003 г.

С приемането на новият правилник за своята дейност, КЗД имаше добрата възможност да изтъкува разпоредбите на ЗЗД, като внесе яснота по въпроса кой следва да се регистрира като администратор на данни. За съжаление, комисията прие разширително тълкуване на закона и въведе задължителна регистрация за всички администратори. Така се оказа на практика, че всеки работодател, макар и с двама души персонал трябва да се регистрира⁴⁹. По тази причина в края на годината стотици търговци, адвокати, лекари и други подадоха заявления за регистрация като администратори на данни. Проблемът е заложен от самия ЗЗД, който

⁴⁶ Решение № 7/1996 г. по к.д.№1/ 1996 г.

⁴⁷ За сравнение, комисарят по защита на личните данни в Ирландия разполага с 16 души администрация, на Швеция с - 40.

⁴⁸ Правилник за дейността на Комисията за защита на личните данни и нейната администрация - Издаден от председателя на Комисията за защита на личните данни, обн., ДВ, бр. 9 от 31.01.2003 г., изм. и доп., бр. 15 от 14.02.2003 г.

⁴⁹ Към настоящия момент в регистъра БУЛСТАТ са регистрирани 1 025 000 субекта, от които около 850 000 по Търговския закон. Ако за вписване на един субект са необходими десет минути (което е невъзможно), за да регистрират едва половината (около 430 000) администратори, петте члена на комисията ще трябва да работят по 8 часа на ден, 365 дни в годината в разстояние на пет години.

неправомерно разширява обема на защитените лични данни и по този начин превръща в администратор на лични данни всеки, който съхранява информация за повече от две лица. Факт е обаче, че в изпълнение на правомощията си по чл. 10, ал. 1, т. 1 и 5 КЗЛД можеше да даде стеснително тълкуване на разпоредбите на ЗЗЛД, да предотврати безсмислената регистрация и да спести доста разходи, както на бизнессредите, така и собствени - по обработване на заявленията за регистрация.

Комисията можеше да приеме възприетото стеснително тълкуване на кръга от администратори на лични данни, подлежащи на регистрация. Българският закон предвижда достатъчно правомощия на КЗЛД (чл. 16 ЗЗЛД) да извършва проверки на лица, които събират и обработват данни, или на лица, срещу които има сигнали или жалби за нарушаване на разпоредбите на ЗЗЛД. Правомощията на комисията се разпростират не само върху онези, които са се регистрирали като администратори, но върху всички лица, които събират, обработват и прехвърлят лични данни. Ето защо изискването за задължителна регистрация на всеки администратор не е необходимо.

II. Секторно законодателство

За да бъде синхронизирано съществуващото законодателство с новите изисквания за защита на личните данни на гражданите, през изминалата година бяха направени съществени промени в различни нормативни актове в някои сектори на законодателството:

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

Закон за изменение и допълнение на закона за МВР

В началото на годината промени, свързани със защитата на личните данни, бяха приети в Закона за Министерството на вътрешните работи⁵⁰. Още в Глава четвърта на закона, чл. 7, т. 12, към основните дейности на министерството беше добавено „придобиване, анализиране и съхраняване на информация, включително обработване на лични данни, и предоставянето ѝ в предвидените със закон случаи.“ С измененията и допълненията в закона се регламентират и правомощията на полицейските органи да снемат, обработват и съхраняват биометрични данни за идентификация на лицата (това са пръстови отпечатаци, фотографии, образци за ДНК-профили). Може би най-важните допълнения на ЗМВР в посока защита на личните данни на гражданите са, на първо място, изричната забрана за събиране на „чувствителна“ информация за расов или етнически произход, за политически, религиозни и философски убеждения, данни за здравето или сексуалния живот. Втората важна промяна в закона⁵¹ е предвидената за първи път възможност на всеки гражданин на достъп до отнасящи се за него лични данни, обработвани в МВР, събирани дори без негово знание. При поискване от страна на гражданите се предоставя копие от обработваните за тях лични данни на хартиен носител.

⁵⁰ Закон за Министерството на вътрешните работи - Обн., ДВ, бр. 122 от 19.12.1997 г.; изм. и доп., бр. 17 от 21.02.2003 г., изм., бр. 26 от 21.03.2003 г., в сила от 1.01.2003 г., бр. 95 от 28.10.2003 г., изм. и доп., бр. 103 от 25.11.2003 г., изм., бр. 112 от 23.12.2003 г., в сила от 1.01.2004 г., бр. 114 от 30.12.2003 г.

⁵¹ Чл. 182, ал. 4 от ЗМВР.

В редакцията на чл. 182, ал. 7 от ЗМВР от 2003 г. (ДВ бр. 17/03 г.) се предвижда да се ограничава достъпът на гражданите до собствените им лични данни на основание опазване интереса на националната сигурност⁵². Съгласно цитираната разпоредба, органите на МВР отказват пълно или частично предоставянето на данни, когато би възникнала опасност за националната сигурност или обществения ред, за опазването на информацията, класифицирана като държавна или служебна тайна. Отказва се достъп и когато органите на МВР преценят, че така биха се разкрили източници на информация или негласните методи и средства за нейното събиране или ако предоставянето на тези данни на лицето би накърнило изпълнението на законово определените задачи на органите на МВР. По този начин законодателят е предоставил неоправдано широка дискреция на органите на МВР да отказват достъп на лицата до личните им данни.

Споразумение за сътрудничество между Република България и Европейската полицейска служба (Европол)⁵³

Споразумението регламентира реда и условията, при които ще се извършва обмен на информация, включително и лични данни, между Република България и Европейската полицейска служба Европол. Предвидени са и гаранции за защита на данните. Република България отговаря за всички вреди, причинени на дадено лице в резултат на правни или фактически грешки в информацията, предоставена в рамките на информационния обмен с Европол.

Наредба⁵⁴ ***за реда за извършване на полицейска регистрация***

Тя урежда реда и условията, при които се извършва полицейската регистрация. Тя представлява събиране и обработване на лични данни за български и чужди граждани, както и за лица без гражданство, срещу които е започнало наказателно преследване. Данните за полицейската регистрация на лицата се съхраняват в:

- документални информационни фондове - „Полицейски регистър“, „Картотека полицейска регистрация“, „Фотоалбумна картотека“ и „Дактилоскопна картотека“;
- автоматизирани информационни фондове - АИС „Централен полицейски регистър“, „Интегрирана регионална полицейска система“, „Автоматизирана дактелоскопна идентификационна система AFIS“ и „Национална ДНК база данни“.

Като основен недостатък на наредбата следва да се посочи липсата на каквито и да е специални гаранции за опазването на фондовете с лични данни. Не са предвидени и санкции за лицата, които използват нерегламентирано данните от информационните фондове.

⁵² На практика този казус беше поставен пред съда в делото Йончев срещу МВР - вж. приложение към доклада Съдебни дела на ПДИ.

⁵³ Споразумение за сътрудничество между Република България и Европейската полицейска служба (Европол) - Ратифицирано със закон, приет от 39-то НС на 31.07.2003 г. Издадено от Министерството на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 92 от 17.10.2003 г., в сила от 25.08.2003 г.

⁵⁴ Наредба № I-221 от 13.10.2003 г. за реда за извършване на полицейска регистрация - издадена от министъра на вътрешните работи, обн., ДВ, бр. 95 от 28.10.2003 г., в сила от 29.01.2004 г.

2. В областта на семейното право

Новият регламент за реда и начина на осиновяванията, предвиден с измененията на Семейния кодекс (СК), предполага и приемането на адекватна защита на данните на рождените родители, осиновителите и осиновените. Създават се два нови регистъра - на децата, подлежащи на пълно осиновяване и на лицата, желаещи да осиновят дете. И двата предвидени регистъра съдържат данни за здравословното, семейното и имущественото състояние, както и редица факти и обстоятелства от личния и семейния живот на лицата, подлежащи на вписване. За първи път българското законодателство допуска възможност за ограничаване т.нар. „тайна на осиновяването“. Осиновителите или навършилият пълнолетие осиновен могат да поискат от окръжния съд, постановил решението за осиновяване, да им бъде предоставена информация за произхода на осиновения, когато важни обстоятелства налагат това.

Настоящата редакция на СК не съдържа достатъчно гаранции за опазването на тази изключително чувствителна информация. Единствената разпоредба в тази посока е задължението за длъжностните лица да пазят в тайна данните за децата и осиновяващите, които са им станали известни при и по повод изпълнението на задълженията им. Както се вижда, същността на информацията, която се съдържа в тези регистри, е такава, че би могла да представлява „високо платен търговски продукт“. Ето защо следва да бъдат предвидени високи имуществени санкции срещу нерегламентирана употреба на данните от посочените регистри.

3. В областта на здравеопазването

Закон за здравното осигуряване (ЗЗО)

В съответствие с изискванията на Конвенция 108 бяха извършени промени и в Закона за здравното осигуряване⁵⁵. Въведе се изрично задължение за здравноосигурителните дружества да пазят в тайна информацията, свързана със сключените здравноосигурителни договори, както и информацията, свързана с личните данни и здравословното състояние на осигурените лица. Приемането на подобна норма беше необходимо, с оглед на факта, че до този момент нормативно задължение да опазват данните за здравословното състояние на гражданите имаха само медицинските лица - лекари, стоматолози и други медицински служители. Достъпът до тези данни се осъществява по реда на ЗЗЛД.

Закон за трансплантация на органи, тъкани и клетки (ЗТОТК)

На 30 април 2003 г. Народното събрание прие **Закон за трансплантация на органи, тъкани и клетки**, който влезе в сила на 1 януари 2004 г. Този закон предвижда и набирането, съхраняването и използването на информация, свързана с трансплантациите. Законът предвижда създаването и поддържането на публичен и служебен регистър за предоставяне на информация във връзка с трансплантациите. ЗТОТК предвижда приемането на няколко подзаконови акта, сред които **Наредба за обема и вида на данните, реда на вписване, съхранение и ползване на информация от регистрите на Изпълнителната агенция по трансплантация** - т.е. за данните на донорите и реципиентите. Видът и съдържанието на публичния регистър ще бъдат определени в наредбата. Изрично изискване на ЗТОТК е в него да не се съдържат лични данни. Данните в публичния регистър ще са достъпни за ползване от всички лица при условията и по реда на Закона за достъп до обществена информация.

⁵⁵ Закон за здравното осигуряване - обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г.

В служебния регистър ще бъдат вписани данни за лицата, изявили воля за донорство. Данните от регистъра са служебна тайна, предвижда се да се съхраняват 30 години. По реда на ЗЗЛД гражданите имат право да проверят дали волята им за донорство е правилно отразена в служебния регистър.

Допълнителни гаранции за защитата на личните данни в областта на здравеопазването създава закона за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането, който забранява разпространяването на данни, позволяващи идентифициране на донорите и реципиентите. В същото време, приетата Наредба № 6⁵⁶ за реда и местата за извършване на специализираните медицински и психологически изследвания и на периодичните здравни прегледи и методите за тяхното провеждане, не дава никаква яснота относно това как се съхранява събраната информация и не предвижда гаранции за нейното опазване.

Наредба за реда и местата за извършване на специализираните медицински и психологически изследвания⁵⁷

Наредбата се отнася до реда и начина на провеждане на специализирани медицински и психологически изследвания на кандидатите за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация. Определят се и редът и условията на периодичните здравни прегледи на служителите, получили разрешение за достъп до класифицирана информация.

Достъпът до събраните данни от направените медицински изследвания имат единствено медицинските лица, извършили изследването, изследваното лице и упълномощени лица от органа, поискал изследването. Макар че има изрична забрана за медицинските лица за разгласяване на събраните данни или ползването им с цел облагодетелстване, няма изрично разписани санкции за това.

4. В областта на телекомуникациите и високите технологии

В края на годината беше приет нов закон за далекосъобщенията⁵⁸.

Целта на закона е да се осигурят предпоставки за развитие на далекосъобщителния пазар, в съответствие с новите технологии, като същевременно се гарантират свободата и тайната на съобщенията, както и защитата на личните данни на потребителите .

Проблем на закона са разпоредбите, даващи задължения на операторите, предоставящи универсални далекосъобщителни услуги, да изготвят и публикуват под формата на печатно издание телефонен указател, както и поддържат такъв в електронна форма. Законът не съдържа разпоредби, изискващи съгласието на абонатите за публикуването в указателите на телефонните им номера и други лични данни.

Глава четиринадесета от закона регламентира тайната на съобщенията и защита на личните данни при осъществяване на далекосъобщителната дейност. Предвидени са задължения за операторите за предприемане на технически мерки, които да гарантират тайната на

⁵⁶Наредба № 6 от 19.03.2003 г. за реда и местата за извършване на специализираните медицински и психологически изследвания и на периодичните здравни прегледи и методите за тяхното провеждане - Издадена от министъра на здравеопазването, обн., ДВ, бр. 35 от 16.04.2003 г.

⁵⁷Наредба № 6 от 19.03.2003 г. за реда и местата за извършване на специализираните медицински и психологически изследвания и на периодичните здравни прегледи и методите за тяхното провеждане - Издадена от министъра на здравеопазването, обн., ДВ, бр. 35 от 16.04.2003 г.

⁵⁸Закон за далекосъобщенията - обн., ДВ, бр. 88 от 7.10.2003 г., в сила от 7.10.2003 г.

съобщенията. Тайната на съобщенията обхваща вида на услугата, съдържанието ѝ, както и всички данни, свързани с предоставянето на услугата. Извън техническото осигуряване, операторите са длъжни да не разпространяват съдържанието на съобщенията и данните, свързани с тях, които са им станали известни при предоставяне на услугите.

Отделен раздел на закона определя специален ред, гарантиращ защитата на личните данни на крайните потребители, които те предоставят на операторите във връзка с предоставянето на далекосъобщителни услуги.

Гарантирането на защитата на личните данни в Интернет добива все по-голямо значение. Работата в глобалната мрежа става част от ежедневието на все повече българи, а, с оглед навлизането на електронния бизнес у нас, гарантирането на сигурна и надеждна електронна търговия и неприкосновеността на личните данни на потребителите вече е необходимост. Това е особено важно поради различните видове дейности, които търговците извършват „on line“, както и услугите, които предоставят, като например предлагане на запознанства, маркетингови проучвания, пазаруване на различни видове стоки.

Следва да се отбележи, че, с оглед защитата на личните данни на гражданите, в тази област съществува огромна законова празнота. Към настоящия момент законодателството ни в тази област разполага единствено с общия режим на ЗЗЛД, както и разпоредбите на Закона за електронния документ и електронния подпис⁵⁹.

В тази област следва да бъде отбелязано и създаването на нова Глава Девета „а“ в Наказателния кодекс (НК), чл. 319а - чл. 319е, направено в края на 2002 година⁶⁰. Като престъпно деяние се определя разпространяването на компютърни или системни пароли с последващо разкриване на лични данни. Предвидената санкция е лишаване от свобода до една година. Ако същото деяние е извършено с користна цел или ако с него са причинени значителни вреди, наказанието е лишаване от свобода до три години.

Както беше отбелязано, съществуващата уредба е недостатъчна. С навлизането на високите технологии в гражданския и търговския оборот, въпросът за доверието и поверителността на данните става все по-чувствителен. Новите условия и развитието на този нов тип обществени отношения налагат и нова законова уредба, която да гарантира защитата на личните данни на потребителите на електронни административни и търговски услуги.

⁵⁹ Закон за електронния документ и електронния подпис - обн., ДВ, бр. 34 от 6.04.2001 г., в сила от 7.10.2001 г., изм., бр. 112 от 29.12.2001 г., в сила от 5.02.2002 г.

⁶⁰ ДВ бр. 92/2002 г.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ГЛОБАЛНИЯ МОНИТОРИНГ

Програма Достъп до Информация наблюдава практиките на приложение на Закона за достъп до обществена информация от приемането му през 2000 година.

Екипът на организацията и координаторската мрежа в страната наблюдават практиките по различни начини.

Още от основаването на организацията, чрез координаторската мрежа в страната, в нея постъпват случаи на отказ от информация от граждани и юридически лица, които се обръщат за правен съвет и консултация към правния екип. Тези случаи се систематизират в електронна база данни и статистическите доклади могат да бъдат намерени на страницата на организацията в Интернет⁶¹. Те очертават картината на **естественото търсене** на информация и на проблемите, възникващи при търсенето и получаването на информация. По-долу в настоящия доклад се анализират постъпилите през 2003 г. случаи в организацията.

След приемането на закона, ПДИ предприе **систематизирано наблюдение** на практиките в институциите чрез специални проучвания. До 2003 г. бяха проведени 3 такива проучвания⁶². Тяхната цел бе да покажат степента **на изпълнение на задълженията** на органите на изпълнителната власт, предвидени в закона.

През 2003 година екипът на Програма Достъп до Информация беше част от международен екип за проучване на практиките на свободата на информация⁶³.

Проучването започна в България през май (7 и 19) 2003 г. с подаване на 100 заявления, (66 писмени и 34 устни), в 18 институции от 10 заявителя. Характерното за това проучване е, че резултатите ни дават цялостна картина на процеса на практикуване на правото на достъп до информация - от подаването на заявления до данни за организацията на работата по ЗДОИ в институциите.

Вторият етап на проучването стартира през юли със заявления, подадени от ръководителя на националния екип. Искана бе информация за изпълнението на задълженията по закона, административната подготвеност за неговото приложение и годишните отчети на ръководителите по чл. 15, ал. 2.

Третият етап в проучването представляваше структурирано интервю със служителите, отговарящи по ЗДОИ в институциите, до които бяха подадени заявления. Целта на интервютата беше да се получат обяснения за проблемите, възникнали на първите етапи на проучването, за да се допълни картината за организацията на тази дейност.

Чрез устни и писмени заявления се търсеха три типа информация⁶⁴: информация, която е очевидно за публичен достъп; информация, която се предполага, че е за публичен достъп, но

⁶¹ http://www.aip-bg.org/cases_bg.htm

⁶² Резултатите бяха представени в годишните доклади на организацията и са достъпни на страницата в Интернет: http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm

⁶³ Методологията на проучването беше разработена от екип на Правна инициатива на Институт Отворено общество (OSJI) и беше осъществявана от национални екипи в пет страни - Армения, България, Македония, Перу и Южна Африка. Представените тук резултати и графики важат за България.

⁶⁴ Условността на това типизиране е очевидна. Това, което за заявителя, а националните екипи на проучването бяха представители на заявителите, е очевидно публична информация, в много от случаите се оказваше ограничена за достъп информация от гледна точка на администрацията. Проучването не включва етапа на разрешаване на тези спорове в съда.

изисква допълнителни усилия от страна на служителите, за да бъде предоставена; и информация, която по определени причини (актуалност в обществения дебат) би могла да се разглежда от администрацията като чувствителна.

Например:

Информация, очевидно за публичен достъп по наше убеждение, е информацията от:

- Министерството на околната среда и водите относно: Методологията за измерване на чистотата на въздуха в София и броя на станциите за измерване;
- Областните управи относно: Средства за строеж/ремонт/поддръжка на пътищата в областта за 2003 г.;
- Министерството на отбраната относно: Вътрешните инструкции за работа със заявленията по ЗДОИ.

Информация, която се предполага, че е за публичен достъп, но изисква допълнителни усилия от страна на служителите, за да бъде предоставена, като:

- Списък на всички финансирани земеделски стопани през 2002 г. и размерът на финансирането им - от Държавен фонд „Земеделие“;
- Случаите на изчезнали оръжия и амуниции от армията - от Министерството на отбраната;
- Сумата на всички обезщетения, изплатени през 2002 г. на уволнени служители - от Министерството на образование.

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

- Информация за покупката на служебния автомобил на директора на НЗОК;
- Списък на секретните дела след приемането на ЗЗКИ - от съдилищата;
- Списък на проектите, изразходваните средства и партньорите по проекти за решаване на проблемите на малцинствата, финансирани по Phare - от Министерството на финансите .

Заявленията бяха подадени едновременно в 5-те страни до сходни институции. За България те бяха: Министерския съвет/Президент, Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи, Министерството на здравеопазването, Министерството на финансите, Министерството на образованието и науката, Министерството на околната среда и горите, три областни управи - София-град, София-Област, Сливен, две общински администрации - Голяма столична община и община Сливен⁶⁵, три съдилища - Висш касационен съд, Софийски окръжен съд, Софийски градски Съд; Телекомуникационна компания. Две от институциите бяха избрани от националните екипи. Това за България бяха: Националната здравноосигурителна каса (публично-правен субект, задължен по ЗДОИ) и Държавен фонд „Земеделие“.

⁶⁵ Изборът на конкретните областни управи и общини беше направен от националните екипи.

Принципът, че всеки има право при поискване да получи достъп до информация от държавни органи, е стандарт⁶⁶. „Този принцип се прилага без никаква дискриминация на каквото и да било основание, включително националност“⁶⁷. В българския Закон за достъп до обществена информация принципът на равнопоставеност е сред основните принципи за осъществяването на правото на достъп до информация⁶⁸.

В проучването се наблюдаваше осъществяването на този принцип при упражняване на правото на достъп до информация.

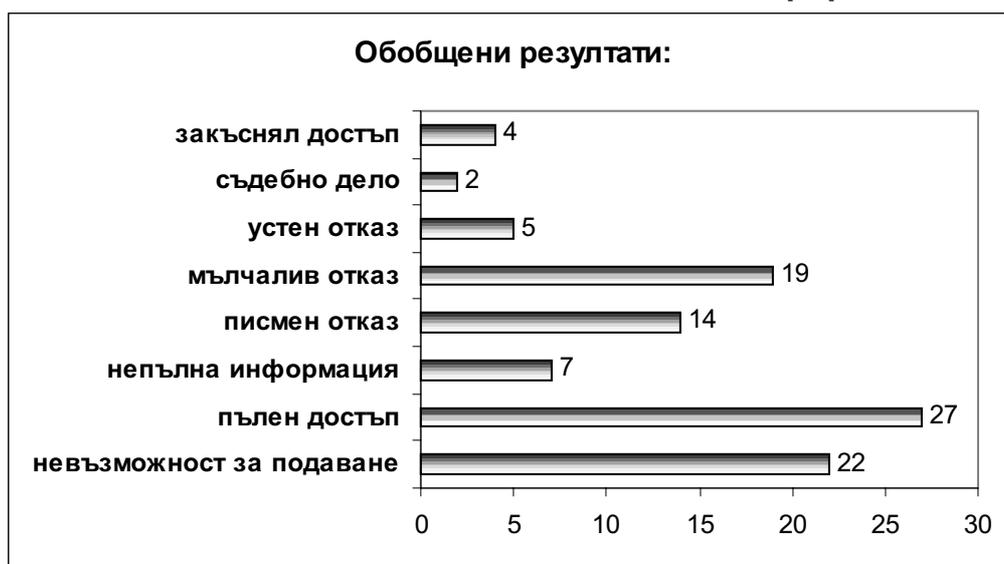
Заявителите бяха няколко групи - журналисти (2), неправителствени организации (3), граждани (3), представители на малцинствени групи (2).

За да се разберат резултатите от проучването и особеностите им в България, трябва накратко да се опише процедурата в закона.

Тя стартира с устно запитване или писмено заявление, включващо и електронния път. Писменото заявление следва устното запитване, при условие че не е отговорено на него или пък заявителят не е доволен от получената информация. Заявленията се разглеждат във възможно най-краткия срок и не по-късно от 14 дни след тяхното регистриране органите трябва да вземат решение по заявлението и да уведомят писмено заявителя за своето решение. Възможни са няколко удължавания на този срок. Те са описани в закона - 10 дни, когато поисканата информация е в голямо количество и е необходимо допълнително време за нейната подготовка; уточняване на искането в срок от 30 дни; искане на съгласието на трето лице в 7-дневен срок (при условие, че третото лице не е задължен субект по закона); препращане на заявлението в 14-дневен срок. Заявителят трябва да бъде уведомен за всички тези стъпки, предприети от органа и 14-дневният срок за решението тече от датата на неговото уведомяване.

Решението за пълен, частичен достъп или отказ може да бъде обжалвано в 14-дневен срок от датата на получаването му. Жалбата се изпраща до административните отделения на съдилищата чрез органа, който е издал решението.

Графика № 1



⁶⁶ Виж Препоръка(2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи от 21.02.2002 г.

⁶⁷ т. III, Препоръка(2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи от 21.02.2002.

⁶⁸ Виж: чл. 6, т. 2 Закон за достъп до обществена информация, обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002г., бр. 45 от 30.04.2002 г.

Както се вижда от горната таблица, информация е получена по 38 от 100-те заявления.

В 27 от случаите исканата информация е получена в предвидения по закона срок.

По четири заявления информацията е получена след предвидения по закона срок.

„Непълна информация/Частично предоставена“⁶⁹ е информацията по седем от заявленията.

Голям е броят на мълчаливите откази, а също така значителен е броят на случаите, в които заявителите не са могли да подадат заявленията си.

Причините за тези резултати са няколко. Интерпретациите се основават на обясненията, получени в хода на интервютата, а също така и на основата на систематизираните наблюдения, които ПДИ прави на прилагането на закона от неговото приемане досега⁷⁰.

Тези резултати са индикатор за незачитане на закона от страна на институциите и би трябвало да бъдат обяснени, за да не се омаловажат и някои позитивни развития през трите години на прилагането. Обяснението ще помогне и за по-точното формулиране на препоръки към институциите.

Резултатите за България правят впечатление с големия брой случаи, в които заявлението не може да бъде подадено, както и с мълчаливите откази по заявленията.

Графика № 2



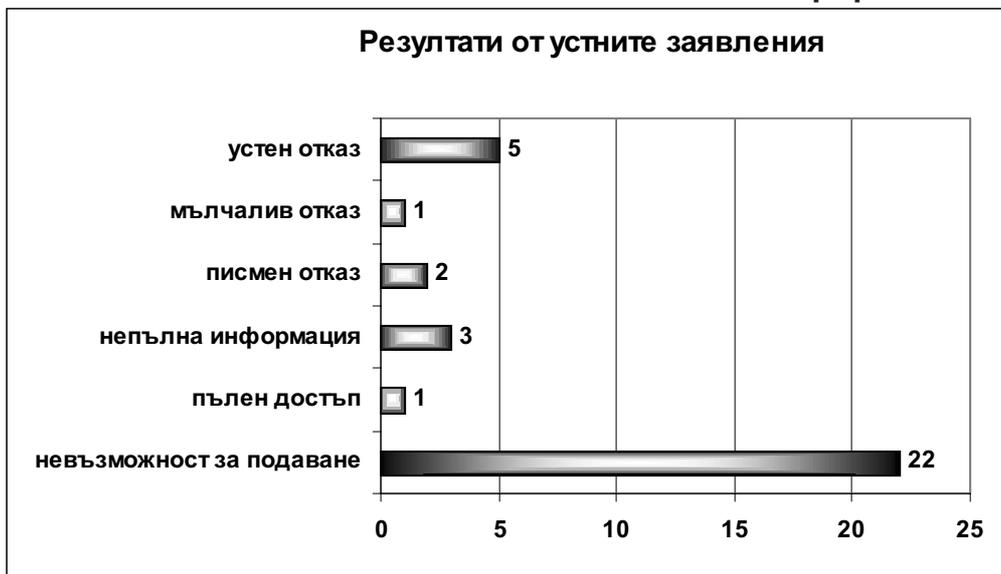
⁶⁹ Употребяваме понятието „непълна информация/частично предоставена“, за да отличим получения резултат от „частичен достъп“, под който се има предвид предоставяне на записите, носители на информацията със забелване на тези части, чието разкриване би увредило защитени от закон интереси. В нашия случай става въпрос за предоставяне на непълна информация, без да се прилага тестът за увреждане на защитени интереси.

⁷⁰ Докладите на ПДИ могат да бъдат намерени на http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm

Резултатите от устните запитвания - индикатор за липса на политическа воля за прилагане на закона

Особено характерен за България е високият брой на тъй наречените „невъзможни за подаване „устни запитвания“.

Графика № 3



От общия брой на устните запитвания за информация - 34, в 22 случая запитванията изобщо не са могли да бъдат осъществени и само в 4 случая е дадена информация. Общият брой на отказите е 8. Отказите на тези запитвания са в следните форми:

Регистриране на запитването и писмен отказ до заявителя (съда) - 2 случая.

Регистриране на запитването с обещание за решение и след това мълчалив отказ - 1 случай

Броят на устните откази е пет.

Устното запитване, като форма на искане на информация, е предвидено в закона в чл. 24(1). Както вече беше отбелязано, ако заявителят не е доволен или не е получил достъп до исканата информация въз основа на устното запитване, той може да подаде писмено заявление. В закона писменото заявление е предвидено като продължение на искането за информация и начало на процедурата.

Повечето служители, които са упълномощени да работят по ЗДОИ, не са в приемната за граждани. Техните задължения включват подготовка на решението за предоставяне на информация по писмените заявления.

В повечето включени в проучването институции, устните запитвания по ЗДОИ не се смятат за заявления и много често гражданинът, попаднал в приемната на институцията, не би могъл да стигне до човека, който е определен да се занимава със заявленията за достъп. Институцията, в която на достъпно място е посочено къде може да се обърнат заявителите за устни запитвания по ЗДОИ и времето за това, е Министерството на здравеопазването. Добра организация е създадена в Министерството на околната среда и водите, където гражданите имат възможност да се обърнат за информация в Информационния център, чието работно време е всеки ден от 14 до 17 ч. Мястото за подаване на писмени заявления обаче е в другата сграда на МОСВ⁷¹.

⁷¹ Виж Интернет-страницата на МОСВ.

Устните запитвания се разглеждат в много случаи като събития, които не биха могли да влязат в административната система. Те не се регистрират (две изключения), не се заплащат (с едно изключение). Те изобщо не се разглеждат като част от процедурата. Целта на усилията за прилагане на ЗДОИ през 2003 г. е била преди всичко да се създадат вътрешноинституционални правила, следващи процедурата на закона, за работа с писмените заявления. От една страна, това обстоятелство е позитивно развитие, но е само начална стъпка в процеса. Целта на ЗДОИ не е административната уредба, а постигането на прозрачност и отчетност на работата на администрацията. Възникващият през 2003 г. вътрешен ред за работа със заявленията в много институции се дължи не толкова на политическа воля (разбиране на смисъла и целта на закона), а на усилията на служителите, които са упълномощени да се занимават със заявленията. Самите те формулират липсата на нормален ред за устните запитвания като слабост на системата за предоставяне на информация.

В големите институции за гражданина е доста трудно да се добере до служителя, отговарящ по закона, поради охрана, ограничено време на прием на граждани⁷². Нашите заявители бяха инструктирани да установят дали могат да направят устното запитване, а не на всяка цена да получат исканата информация. Ето защо, получените резултати показват истинската възможност за гражданите да направят устно запитване по ЗДОИ.

Там, където съществуват информационни центрове към общините, получаването на информация на основата на устно запитване не е проблем, когато служителят знае къде се намира тя или пък за самия него тя е достъпна чрез вътрешноинституционалната мрежа.

Институциите, които всекидневно предоставят услуги на граждани(ЦИУ), каквито са общините, някои от областните управи, Министерството на околната среда и водите, са си създали вътрешна система за управление на информацията (сред тях са 56 общини, които в процеса на създаване на Центровете за информация и услуги за гражданите са възприели тази система, за да обслужват гражданите на едно гише). В тези общини не възниква проблемът за физическия достъп на гражданите до служителите, предоставящи информация, още повече че в Центровете за информация и услуги се приемат граждани при пълно работно време. Това обяснява защо именно в тези институции не се появява категорията „невъзможност да се подаде устно запитване“.

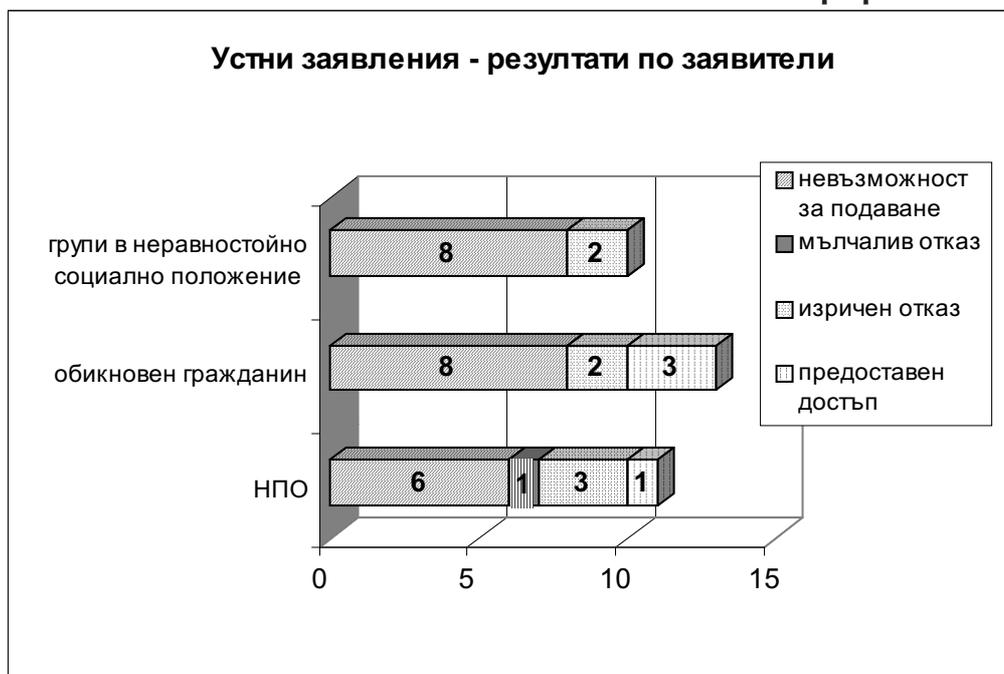
Графика № 4



⁷² В Министерството на здравеопазването, където във фойето е поставено упътване за подаване на устно заявление, часовете за прием са вторник и четвъртък от 14-16 ч. Дори тези часове да са обявени в страницата в Интернет на министерството, ограниченото работно време на отдела, който приема граждани по ЗДОИ, затруднява търсенето.

Не бихме казали, че съществува зависимост на резултатите, свързани с устните запитвания, от типа търсена информация или пък групите заявители, макар че прави впечатление фактът, че при устните заявления именно представителите на малцинствените групи не получиха търсената информация в нито една институция.

Графика № 5



Писмените заявления

От подадените 66 писмени заявления получихме 11 отказа да се предостави исканата информация и 18 мълчаливи отказа.

Беше предоставена информация по 27 писмени заявления.

Процентът на мълчаливите отказани от общия брой на писмените заявления е значителен - 27%.

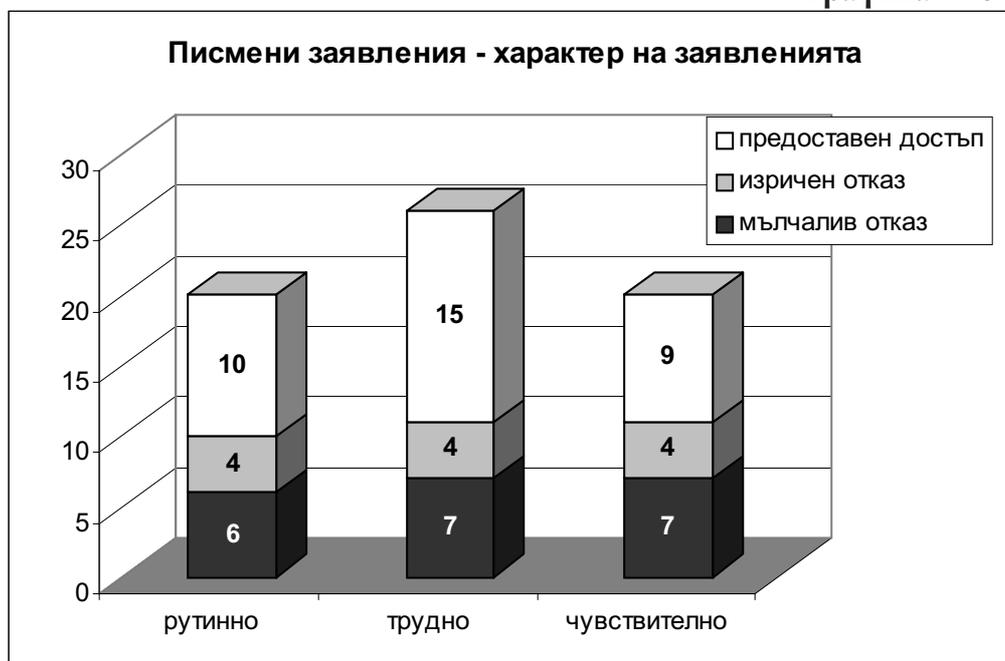
Според нас, основната причина за високия процент мълчаливи отказани е свързана както със заложената в закона липса на административен контрол по изпълнението на задълженията, така и с незначителните глоби за служители, които не са се произнесли в срок по заявление за достъп, в размер на 20-50 лева. Освен това, дори след решение на съда за незаконосъобразност на обжалваното решение, процедурата предполага стартиране отначало, а не предоставяне на достъп до исканата информация. Макар Върховният административен съд да постанови незаконността на мълчаливите отказани по ЗДОИ, то по сега съществуващите норми на закона процедурата започва отново с подаване на заявление, което затруднява заявителите и създава чувство за безнаказаност при неизпълнение на задълженията от страна на служителите.

Друга причина е липсата на политическа воля за прилагането на закона, изразяваща се в лоша вътрешна организация в институциите. В много от институциите служителите, отговарящи по ЗДОИ, не взимат решения по заявленията. Това, от своя страна, води до страх или нежелание да се поема отговорност без специално упълномощаване, дори в ясни случаи.

Резултатите от проучването, свързани с хипотезата за зависимост на решението по заявлението от типа искана информация - очевидно обществена, трудна за събиране и чувствителна като съдържание - не се оправда в България.

Това показват получените резултати.

Графика № 6



Очевидно е, че проблемите в момента са свързани повече със създаването на вътрешно-институционалната система на разглеждане на заявленията, отколкото с тяхното съдържание. В много случаи на този етап от прилагането на закона преобладава формалното отношение към заявлението и сляпо следване на процедурата⁷³. Някои от служителите са очаровани от възможността да търсят основание за отказ и да изпълнят процедурата. Някои от ръководителите смятат, че основанието за отказ трябва да бъде намерено в закона, а не след преценка на търсената информация⁷⁴.

Хипотезата на проучването, че журналистите и НПО ще имат по-голям успех при търсенето на информация, отколкото обикновените граждани и представителите на малцинствени групи, също не се оправда за писмените заявления. Макар че нашите заявители, представители на малцинствени групи или в неравностойно социално положение, не успяха да получат информация при устно запитване в нито една институция, подобно беше положението и с другите заявители, макар и не в такава степен. (Виж Графика № 5).

Нашите наблюдения са, че, по отношение на заявителите, по-скоро се подхожда от гледна точка на това дали този отказ ще стане известен на обществеността чрез националните медии. Това може би обяснява резултата, че опозиционният журналист е получил повече информация от този, който представлява регионални и местни медии и се идентифицира като неутрален от администрацията.

⁷³ Например, остойносттаването на проведеното интервю в Областната управа, област София, или изпращането на Уведомително писмо и решение по заявлението до заявителите.

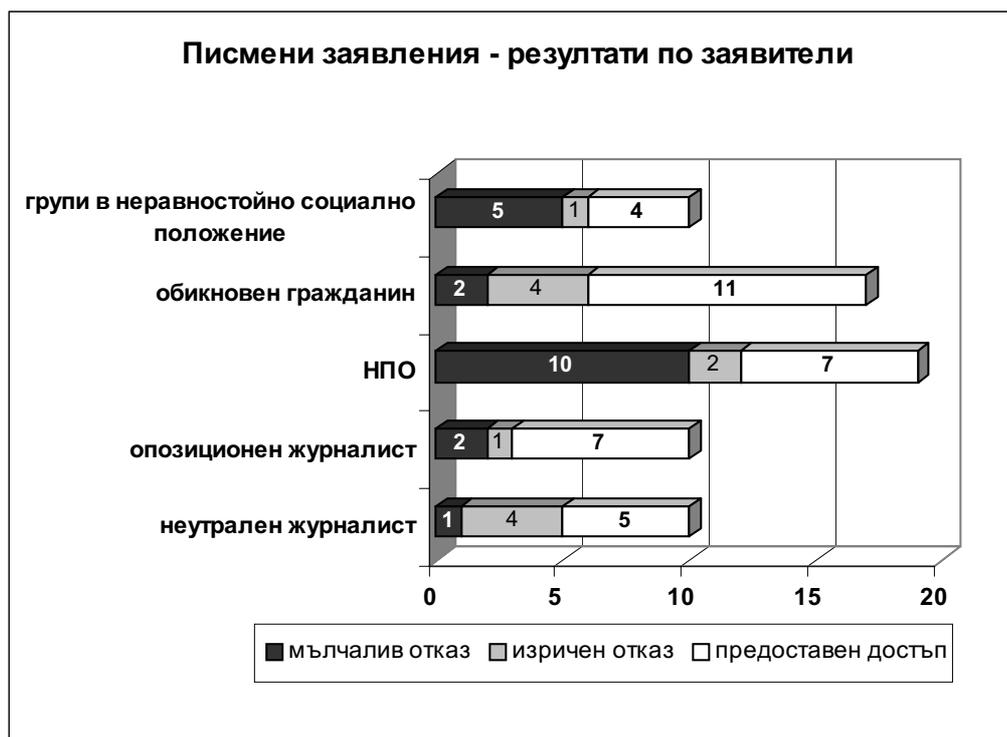
⁷⁴ Отказът на основание чл. 13 (дискреция за подготвителни документи) от страна на МВР за информация публикувана в Интернет- страницата на Европол.

Например:

Интересен е случаят, в който заявителите - журналист, обикновен гражданин и представител на малцинствена група, поискаха една и съща информация от РИОСВ - София относно Констативните протоколи и наложените глоби на рудник „Елаците“. Журналистът получи исканата информация в кратки срокове, дори му беше предложено да я получи по електронна поща, докато обикновеният гражданин и представителят на малцинствената група не получиха исканата информация. Обикновеният гражданин беше посъветван да подаде писмено заявление, а заявлението на рома остана без отговор.

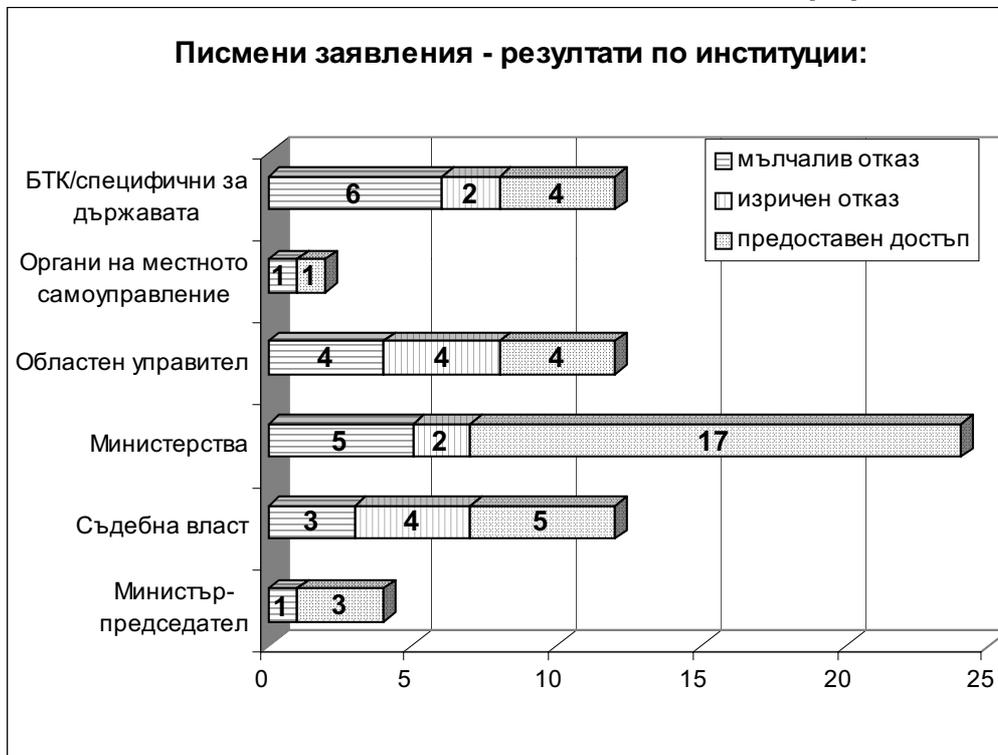
Отношението към заявителите от неправителствените организации (НПО) е като към конкуренти. Някои от служителите, с които бяха проведени интервютата, бяха очевидно раздразнени и изказаха мнение, че когато НПО им искат информация, те изпълняват свои проекти, „а ние трябва да им подготвяме информация“.

Графика № 7



Резултатите от проучването показват, че институциите, които вече са създали някакъв вътрешен ред за работа със заявленията, имат по-висок процент на положителни решения по заявленията⁷⁵.

Графика № 8



Изводи, отнасящи се до проблемите на прилагането на ЗДОИ

- Недостатъци, заложи в ЗДОИ, които пречат и на доброто прилагане на закона.
- Липса на политическа воля за прилагането.
- Липса на специално упълномощен служител по ЗДОИ.
- Липса на добро управление на информацията.
- Липса на административен контрол в институцията за изпълнение на задълженията по ЗДОИ, необходимост от запознаване с изискванията на закона на висшите управленчески звена.
- Липса на вътрешни механизми за съгласуване на процеса на предоставяне.
- Страх (от страна на служителите) да не сбъркат при предоставянето на информация, особено след влизането в сила на Закона за защита на класифицираната информация.

⁷⁵ Според интервютата, в повечето министерства са приети вътрешни правилници за работа по Закона за достъп до обществена информация. Същото се отнася до общините.

СЛУЧАИ

Обща характеристика

Основна част от дейността на Фондация Програма Достъп до Информация се състои в оказване на правна помощ в случаи на отказ да се предостави достъп до обществена информация. Постъпилите случаи от граждани, журналисти, неправителствени организации се консултират от правния екип на ПДИ и регистрират в електронна база данни.

За периода 01.01.2003 г. - 31.12.2003 г. в базата данни са регистрирани **общо 657** случая, в които ПДИ е потърсена за съдействие. От тях броят на случаите, засягащи проблеми, възникнали при упражняване на правото на достъп до информация, е 410. При тези случаи търсещите информация са използвали процедурата на закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), т.е. отправили са устно запитване или са подали писмено заявление, но са получили отказ от съответния орган. В други 108⁷⁶ случая е налице нарушение на заложеното в чл. 41 (ал. 1) от Конституцията на Република България право на всеки гражданин да търси, получава и разпространява информация. Става дума най-често за случаи, в които журналисти не се допускат да присъстват на публични места (съдебни зали, обществени сгради) и да отразяват публични събития (пресконференции, официални срещи). По този начин, макар и формално да не е налице отказ за предоставяне на информация по смисъла на ЗДОИ, възможността за получаването ѝ отново е възпрепятствана.

През годината към нас се обръщаха често с въпроси и по повод регистрацията на администраторите на лични данни по Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), срокът за която изтече в началото на месец декември.

Търсещите информация са получили безплатна правна помощ от ПДИ под формата на 355 писмени консултации, 106 консултации по телефона, 20 - по електронна поща, изготвени са 117 писмени заявления за достъп до информация. В 29 случая е осигурено процесуално представителство в съда по дела за защита на правото на достъп до информация.

Търсещите информация през 2003 г.

Законът за достъп до обществена информация дава право на всеки български гражданин, чужд гражданин или лице без гражданство, както и на юридическите лица (български и чуждестранни) да поиска и да получи достъп до информация. През изминалата година от това свое право са се ползвали най-често журналисти, граждани и представители на НПО.

1. Граждани

Въпреки че традиционно на първо място в групата на търсещите информация са журналистите, чиято професия изисква да бъдат добре и навременно информирани, през годината значително се е увеличил броят на случаите, в които **граждани** са потърсили правна помощ от ПДИ.

През 2003 г. са регистрирани **166 случая на граждани**, за сравнение - през 2002 г. те са 101, а през 2001 г. - 56. В голяма част от тези случаи, граждани се обръщат към нас не за първи път, а след като вече са получили някаква форма на съдействие от страна на ПДИ през предходните години. Следователно, може да се твърди, че това увеличение се дължи както на по-голямата запознатост на гражданите с възможностите, които предоставя ЗДОИ за получаване на

⁷⁶ Останалите случаи, в които ПДИ е потърсена за съдействие са: 94 - отнасящи се до защита на лични данни, 13 случая за свобода на изразяване и 32 други консултации.

информация, така и благодарение на вече постигнат положителен резултат при използване на процедурата по реда на закона.

Отново най-често за правна помощ са се обръщали граждани, които искат достъп до такива документи от държавните органи, получаването на които би способствало за реализиране на друго тяхно право, т.е. за разрешаване на определени лични проблеми и правни спорове. Това са документи, свързани с възстановяване на земеделски земи, реституция на предприятия и недвижими имоти, наемни отношения, страна по които е държавата или общината, и др.

Интерес представляваше случаят на клиентка, която дълги години води съдебно дело срещу МВР за възстановяване на одържавен имот. Тя се обърна към нас през пролетта на 2003 година, тъй като междуременно, на втората инстанция цялото дело се оказало засекретено и, въпреки че е страна по делото, на клиентката ѝ е отказан достъп до материалите по него, включително да се запознае с решението на предходната инстанция. С молба до съда поискахме препис от определението за засекретяване, но отговор не беше получен. За да може да реализира правото си на защита, клиентката беше принудена да премине през установената в Закона за защита на класифицираната информация процедура по допуск. Това беше първият случай на засекретено дело в практиката на ПДИ.

Друга група случаи постъпват от клиенти, които имат по-голяма гражданска чувствителност към обществените проблеми и живо се интересуват от дейността на държавните и общинските органи. Благодарение на тези граждани често могат да бъдат открити различни форми на злоупотреба с власт, служебно положение, случаи на неправомерно изразходвани държавни средства, наличие на корупция и т.н.

В началото на 2003 г. в ПДИ постъпи случай от Видин, в който гражданка е подала заявление за достъп до обществена информация до кмета на община Видин. Със заявлението тя иска информация за броя на заловените и настанени в общинския изолатор бездомни кучета за периода 2001 - 2002 г., броя на евтаназираните животни, изразходваните средства от общинския бюджет за подробно описани в заявлението консумативи и лекарствени средства, свързани с дейността на изолатора. В отговор заявителката получи решение за отказ за предоставяне на обществена информация, подписано от кмета на община Видин, което беше обжалвано пред съда. Заведеното с подкрепата на ПДИ дело беше спечелено впоследствие, а отказът отменен като незаконосъобразен. Благодарение на друг случай, изпратен от същата гражданка, научихме любопитния факт, че във въпросната община разполагат с бланка на решение за отказ на достъп до информация. В нея единствено се попълва основанието за отказ и данните на лицето, на което се отказва информация.

2. Журналисти

И през изминалата 2003 г. това е най-голямата група на търсещи информация по реда на ЗДОИ. Както вече сме посочвали, приоритетно журналистите предпочитат да използват устното запитване като форма на искане за достъп до информация. Причината за това е очевидна: всяка важна информация трябва да бъде навременно отразена, за да не изгуби своята актуалност. Поради това, често администрацията използва формата на писменото заявление като своеобразна санкция срещу журналистите. Така например през изминалата година се установи трайна практика от страна на Правителствената Информационна служба (ПИС) да изисква от журналисти да подават писмени заявления по интересующите ги въпроси, свързани

с дейността на правителството. Нещо повече, при нас постъпи случай, в който на журналист до средата на годината след подаване на заявление за достъп е предоставяна неколкратно еднотипна информация относно командировките на министрите за различни периоди от време. След последните две заявления, с които е поискана подобна информация, но в по-голям обем, журналистката получила отказ от директора на ПИС. Срещу отказа е заведено съдебно дело.

На основата на регистрираните в базата данни 368 случая, в които журналисти са търсили информация, може да се твърди, че за разлика от предходната година, през 2003г. по-голям брой журналисти сами са предпочели писмената форма на достъп до информация. Получената по този ред информация се използва предимно за журналистически разследвания в различни области на общественения живот, тъй като за тази цел двуседмичният срок за отговор на заявление по ЗДОИ не се явява преграда за бързото разпространение на актуална информация.

Съгласно ЗДОИ журналистите, освен търсещи информация, могат да бъдат поставени и в позицията на предоставящи информация.

През м. март миналата година регистрирахме за първи път случай, в който журналист - главен редактор на местен вестник, получи заявление за достъп до информация, подадено от гражданин по реда на Закона за достъп до обществена информация. Правното основание за подаване на такова заявление е регламентирано в чл.3 от закона, според който той се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от средствата за масова информация и е свързана с прозрачността на тяхната дейност. В конкретния случай със заявлението беше поискана информация относно финансовите резултати на собственика на вестника и разпространението на неговата продукция за определен период от време (чл.18, ал.5 от ЗДОИ), както и данни относно издателя на вестника. Тъй като информацията не беше предоставена, гражданинът заведе жалба в съда.

С предстоящите промени в ЗДОИ задължението за предоставяне на информация от страна на средствата за масова информация ще отпадне, тъй като основната функция на медиите е да разпространяват информация, ползвайки се от предвиденото в Конституцията на РБ право. Включването им в кръга на задължените субекти противоречи на целта на ЗДОИ - да осигури прозрачност на дейността на органите на държавна власт и техните администрации.

3. Неправителствени организации

В 59 случая представители на неправителствени организации са се обърнали към ПДИ за правна помощ през 2003 г. Разнообразни са случаите, в които те използват процедурата на ЗДОИ, за да получат достъп до информация - при изготвяне на анализи и изследвания; при изпълнение на конкретни проекти; когато имат за цел да осъществяват наблюдения на дейността на определени държавни органи и др. Практиката показва, че най-често писмени заявления се подават от НПО и от гражданите.

Обичайно най-активни сред неправителствените организации са екологичните. Информацията за околната среда следва да бъде предоставяна преди всичко по инициатива на държавните органи с оглед навременното запознаване на населението за настъпили замърсявания на околната среда. Въпреки това, много често екологичните организации са принудени да търсят информация, която не е обявена или е непълна, като най-често те искат достъп до доклади по оценки за въздействието на околната среда, протоколи от проведени измервания, извършени проверки, заповеди на министри и т.н.

През лятото на 2003 г. председателят на НД „Екогласност“ - секция Монтана - поиска със заявление за достъп до информация от министъра на отбраната данни за предприетите дейности по обработката и унищожението на елементи от старото въоръжение на Българската армия в района на с. Габровница. Въпреки медийният шум, който се вдигна около този случай през пролетта на същата година, неговото развитие остана неясно, което бе и повод за подаване на въпросното заявление. Достъп до информацията беше отказан с мотив, че исканите данни попадат в непубликуван Списък на информацията за българската армия, класифицирана като служебна тайна, приет със заповед на министъра на отбраната, т.е. информацията е засекретена. По-късно, по данни от други институции стана ясно, че при изгаряне на двигатели с твърдо гориво на ракетите СС-23 (за които се отнася случаят в Габровница), в атмосферата се отделят вредни емисии над пределно допустимите концентрации, свързани със сериозни рискове за човешкото здраве. Случаят е показателен с това, че е обявена за секретна информация, която по силата на ЗДОИ и международните стандарти следва да се предоставя по инициатива на държавните органи, тъй като нейното съобщаване може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите.

Най-често търсената информация

През 2003 г. няма съществена промяна в характера на търсената по реда на ЗДОИ информация. Видно от постъпилите случаи най-често интерес представлява **финансовата** информация, съхранявана от органите на държавния вътрешен финансов контрол и данъчната администрация:

- информация за извършени финансови проверки;
- за разходване на средства от държавния бюджет;
- справки за събраните и дължимите данъци;
- информация за големите данъчни длъжници.

Значителен е интересът, проявен от журналисти и неправителствени организации, по отношение на съхраняваната от органите на изпълнителната власт **информация с търговски характер**, отнасяща се до договори, сключени в резултат на проведени обществени поръчки, приватизационни договори и др.

Постоянно търсена е и **информацията за извършени и разкрити престъпления**. Най-често този тип данни се получават от изготвяните в РДВР информационни бюлетини.

Както вече споменахме, голяма част от постъпилите случаи се отнасят до искания за достъп до **информация за околната среда**.

Основания за отказ за предоставяне на информация:

Най-често срещаните основания за отказ, посочвани от администрацията и другите институции, от които е търсена информация през годината, са:

- немотивирани откази - 79;
- по преценка/заповед на ръководителя - 37;

- служебна тайна - 34;
- засягане интересите на трети лица - 30;
- мълчалив отказ - 20;
- по преценка на служителя - 20.

От посочените данни става ясно, че **немотивирани** откази за поредна година определят отношението на администрацията към искащите информация. Те изразяват тенденцията да се отказва „по принцип“, което означава наличие на един чисто формален подход в дейността по предоставяне на информация, без да се изследва в дълбочина характера на искането.

На следващо място в класацията на отказите е основанието **„по преценка/заповед на ръководителя“**. Макар и мотивирани, този тип откази отново не са съдържателни и по своя ефект са сходни с немотивирани откази. При наличие на такова основание за отказ, в нашите коментари посочваме, че само ЗДОИ или друг, специален закон може да определи основанията, на които да бъде отказана информация. Всяко позоваване на съществуващи или несъществуващи заповеди на горестоящия орган в повечето случаи може да бъде определено като израз на нежелание да се вземе самостоятелно решение.

Все по-често срещано е основанието за отказ **„служебна тайна“**, като през 2003 г. това основание вече има превес над отказите по преценка на служителя. За съжаление, с приемането на ЗЗКИ, който създаде детайлна уредба на ограниченията на правото на достъп и дефинира понятията държавна и служебна тайна, не се промени схващането на администрацията за прилагането на тези ограничения. Вместо да се считат за изключения от принципа за свободен достъп до информация, държавната и служебната тайна се ползват като формален законен повод да се откаже исканата информация.

Едно от най-посочваните основания за отказ през годината е **„засягане интересите на трето лице“**. Става дума за случаи, в които исканата информация се отнася до трето лице и няма изрично писмено съгласие за предоставянето ѝ. Най-голям проблем при тези случаи е, че в действителност често не се търси съгласие на засегнатото лице, не се представят доказателства за неговото писмено съгласие/несъгласие, нито се използва предвидената в закона възможност за предоставяне на т.нар. частичен достъп.

Все още остава голям броят на **мълчаливите откази**, тъй като това е най-лесният начин да не се предостави достъп до информация. Непроизнасянето в срок по заявление за достъп до обществена информация представлява административно нарушение по смисъла на ЗДОИ, за което длъжностното лице се наказва с глоба. На практика не ни е известно досега такова наказание да е наложено, поради което санкцията, предвидена в закона, остава неефективна.

Най-често срещаните проблеми през годината:

От постъпилите в ПДИ случаи могат да бъдат маркирани следните характерни проблеми, възникнали при упражняване на правото на достъп до информация:

- ❑ Чести са затрудненията при получаване на информация от териториалните подразделения на централните органи на изпълнителната власт, тъй като в много случаи от практиката те не се считат за самостоятелни субекти, задължени да предоставят достъп до информация. Поради тази причина, подадените заявления обикновено се препращат

към горестоящия орган за отговор или съгласуване, което значително удължава сроковете за предоставяне на информация. Очакваме разрешението на този проблем с предстоящите изменения в ЗДОИ, където териториалните подразделения ще бъдат изрично посочени като задължени субекти.

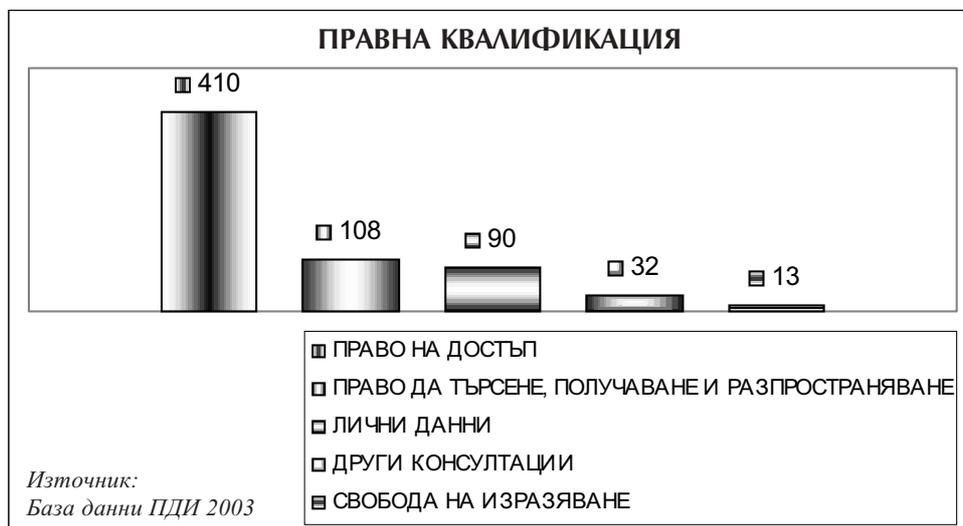
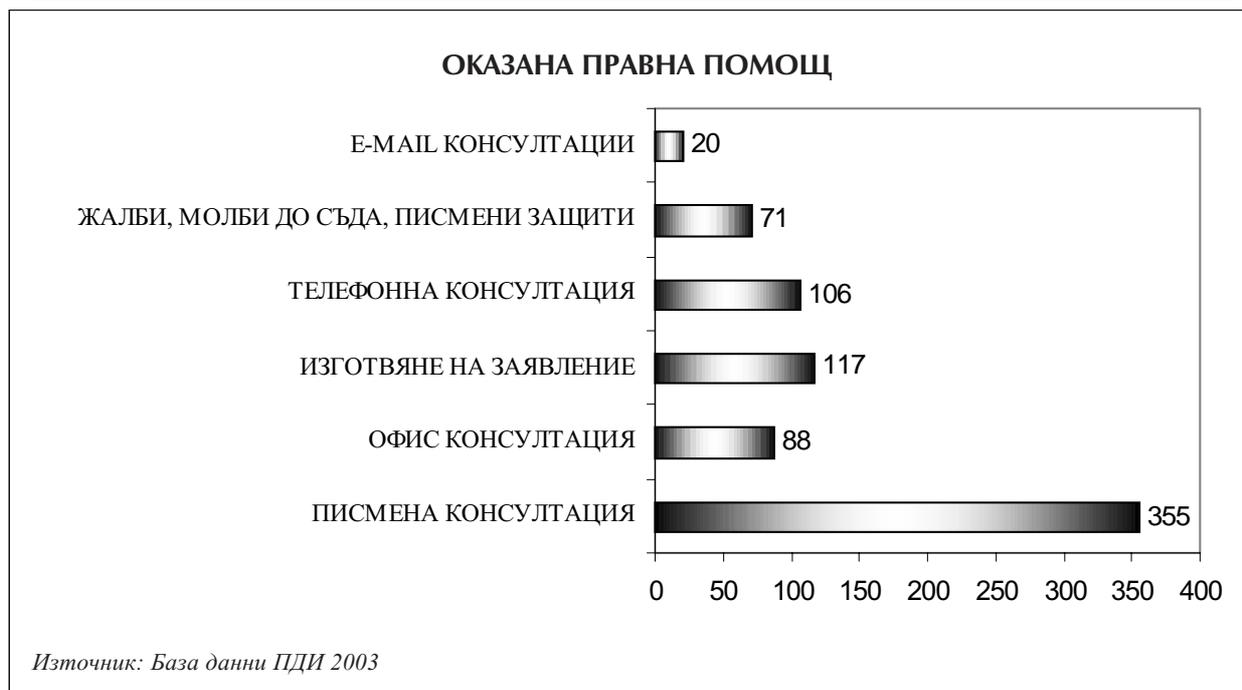
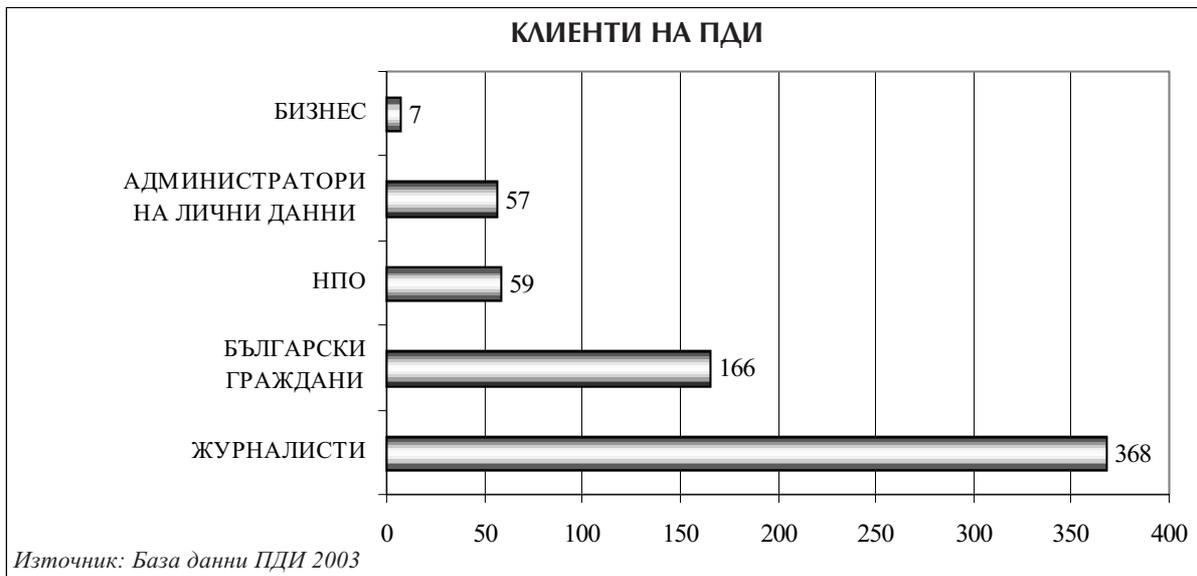
- Все още под изпълнение на задължения по реда на ЗДОИ се разбира предимно аспекта, в който гражданите, НПО и журналистите са активната страна, а държавните органи и другите институции имат пасивна функция в процеса на обмен на информация. Това не е така, тъй като ЗДОИ предвижда случаи, в които съхраняващите информация са длъжни сами, активно, по своя инициатива, да я съобщават (чл. 14).

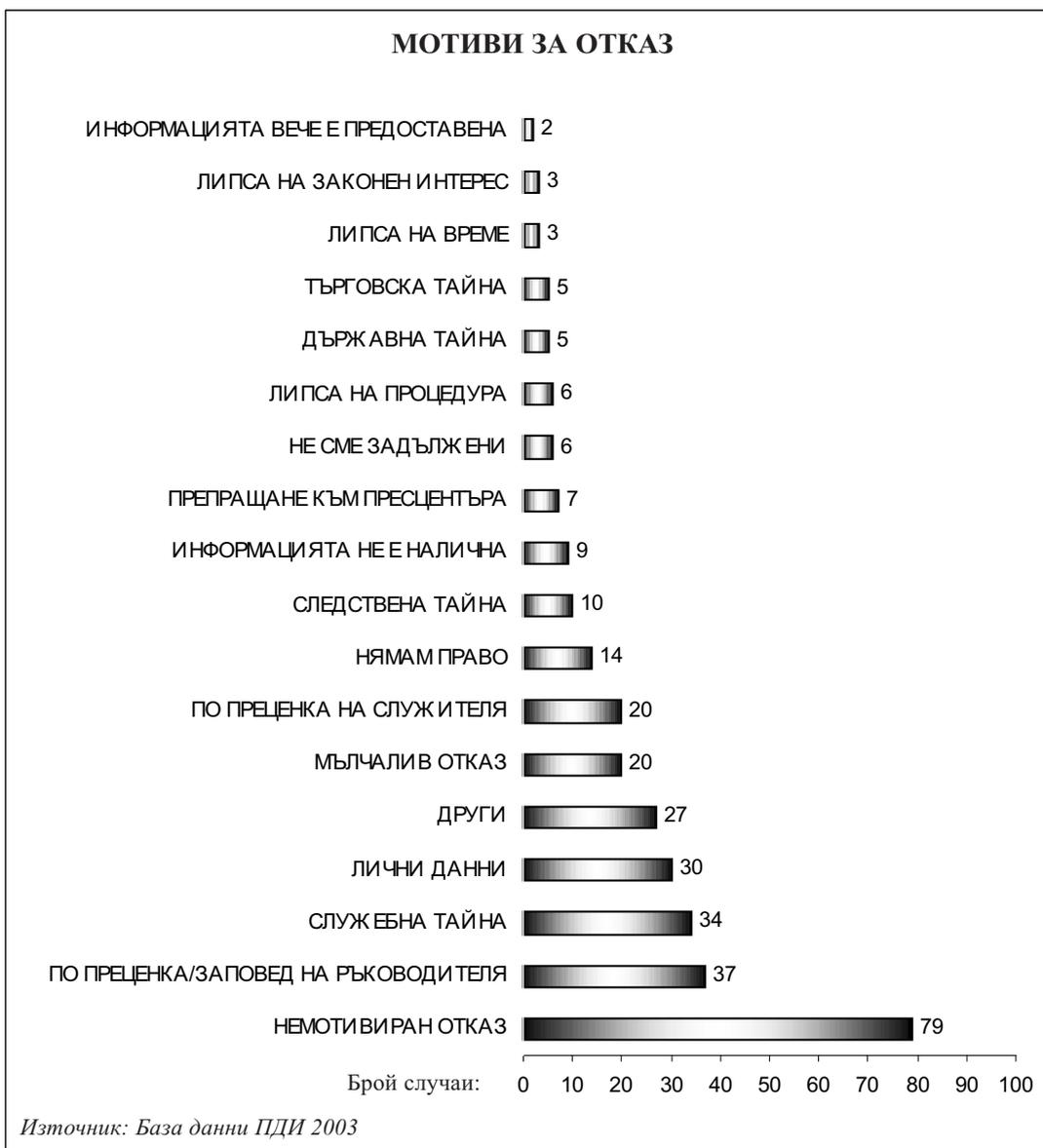
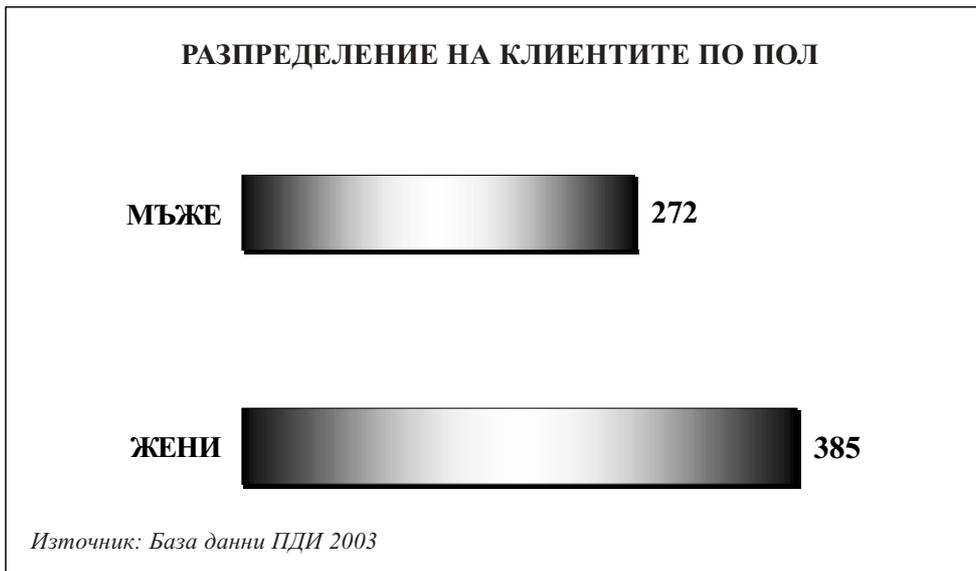
Форма на изпълнение на това задължение са изготвяните в рамките на МВР информационни бюлетини, чието съдържание трайно се превърна в обект на недоволство от страна на журналисти от местни и регионални медии. В регистрираните в базата данни 55 случая основните проблеми се отнасят до твърде общият характер на изнесените данни в ежедневните бюлетини; често информацията се предоставя с голямо закъснение или е непълна; липсва информация за начина на извършване на престъпните деяния, която може да бъде полезна на гражданите с цел превенция и др. Посочените проблеми се отразяват на вярното и навременното информирание на гражданите за възникналите произшествия на територията на отделните РДВР.

- В практиката на ПДИ често има случаи, в които граждани и журналисти желаят да получат достъп до информация от търговски дружества, които не са включени в кръга на задължените да предоставят информация по реда на ЗДОИ. Най-често проблеми възникват, когато информация се търси от държавните монополисти, чиято дейност следва в най-голяма степен сред останалите търговски дружества да отговаря на принципите на откритост и прозрачност.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация 2003 г.





СЪДЕБНИ ДЕЛА

През 2003 г., с подкрепата на юридическия екип на ПДИ, бяха водени общо 29 съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). След кратко изложение под формата на статистика, извлечена от делата, водени за защита правото на достъп до информация и отбелязване на по-интересните моменти от практиката на съдилищата, представяме на вниманието ви и кратки описания на 18 от съдебните дела.

Статистика

В 13 от общо 29-те дела жалбоподател е гражданин, в 10 - неправителствена организация и в 7 - журналист. Общият сбор на тези цифри е 30 ,като разликата произтича от факта, че по делото срещу отказа на министъра на държавната администрация да предостави копие от договора с „Майкрософт“ заявители, а впоследствие и жалбоподатели са ПДИ и двама народни представители.

В 22 случая е обжалван отказ на държавен орган, в 3 - на орган на местно самоуправление, в 3 случая отказът е на публичноправни субекти, различни от държавните органи, по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ (това са Националната здравноосигурителна каса - 2 и Българската агенция за експортно застраховане - 1) и само един път ответник е юридическо лице, финансирано от държавния бюджет по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ (Народно читалище).

От 22-та отказа на държавни органи 3 са на Министерски съвет, 8 - на министерства, 5 - на държавни агенции, 2 - на органи на съдебната власт (Ямболски районен съд и Върховна касационна прокуратура), 2 - на структури, подчинени на министерство и 2 от отказите са на председателя на Сметната палата.

По 10 от делата е обжалван мълчалив отказ, а в останалите 19 е налице изричен отказ като основанията са най-различни. В 4 случая основаниято за отказ е чл. 13, ал. 2, т. 1 от закона - служебна информация с подготвителен характер и без самостоятелно значение. В 3 случая като основание за отказа е посочена „държавна тайна“ и също толкова пъти основаниято е било „служебна тайна“, а в един случай отказът е мотивиран с твърдението, че информацията е класифицирана, без да е направено уточнение дали като представляваща държавна или служебна тайна. 3 пъти основание за отказ е бил чл. 37, ал. 1, т. 2 - информацията засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие, и един път в отказа е посочено, че се иска достъп до лични данни, а не до обществена информация. В 2 от случаите отказът е аргументиран с неприложимостта на ЗДОИ по отношение на поисканата информация и 1 път мотивът за отказ е бил, че органът не е задължен субект по ЗДОИ (отказът на Българската агенция за експортно застраховане). Само в едно дело предмет на жалбата не е отказ за предоставяне на достъп до информация, а отказ информацията да бъде предоставена в поисканата форма - копия на хартиен носител т.е. налице е отказ от съобразяване с предпочитаната от заявителя форма на достъп до информация.

СЪДЕБНА ПРАКТИКА

Практика по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ

На първо място следва да бъде отбелязан фактът, че през 2003 г. се създаде практика на съдилищата по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ. Тази разпоредба от закона дава възможност на съда в случай, че е отказан достъп до информация на основание класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, съдът да изиска информацията от органа и в закрито заседание да прецени както законосъобразността на засекретяването така и законосъобразността на отказа. Тази съдебна практика е нормална последица от появата на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) през 2002г., след приемането на който се увеличи броят на отказите за достъп до информация на основание държавна или служебна тайна.

Първото дело, в което съдът упражни правомощието си да поиска от органа информацията и, след като я прегледа в закрито заседание, да се произнесе по законосъобразността на отказа и на маркирането с гриф за сигурност, бе делото „ПДИ срещу МС“ за достъп до *Правилника за организацията на работата по опазването на държавната тайна в НРБ*, приет с ПМС № 30 от 1980 г. След като изиска от МС да представи постановлението и правилника, тричленният съдебен състав на ВАС с определение по хода на делото, в закрито заседание, констатира наличието на гриф за сигурност „строго поверително“ върху Постановление № 30 на МС от 1980 г. - 6 листа, и гриф „поверително“ върху правилника - 79 листа. Почти същото се случи и в делото срещу отказа на министъра на финансите да предостави копие от договора с „Краун Ейджънтс“. По това дело отново тричленен състав на ВАС с определение по хода, в закрито заседание, констатира поставен гриф за сигурност „секретно“ върху договора от 110 листа. Прави впечатление фактът, че и по двете дела съдът не се произнесе по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност нито с определенията си, нито по-късно в решенията по тези дела. Това се обяснява с обстоятелството, че и в двата отказа не беше посочено правно основание за засекретяването на информацията. По тази причина съдът отмени отказите и в двата случая, с аргумента, че липсата на посочване на конкретна правна норма, обуславяща засекретяването, прави отказите немотивирани. Мотивите в съдебните решения бяха, че съдът не следва да търси и намира аргументите, довели до атакувания отказ и така да „допълва“ съдържанието му, тъй като тази дейност следва да извърши органът - задължен субект по ЗДОИ.

Малко по-различно бе положението по делото *„Български Хелзинкски комитет срещу Върховна касационна прокуратура“*, в което с определението си съдебният състав от Софийски градски съд се произнесе по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност, въпреки че в отказа отново липсваше посочване на правна норма - основание за засекретяване на информацията. В определението на съда е записано дословно следното: *„Съдът като взе предвид, че обстоятелствата, изложени в доклада, който се иска от жалбоподателя да му бъде предоставен, са събрани по реда на Закона за специалните разузнавателни средства, както и че събраните чрез тях данни представляват служебна тайна по смисъла на чл. 26 от ЗЗКИ, намира, че съгласно изискванията на чл. 28, ал. 3 от ЗЗКИ правилно върху обсъждания доклад е поставен гриф „за служебно ползване“. Ето защо направеното искане от представителя на жалбоподателя е неоснователно“*. След тази констатация предстои и произнасянето на съда в решението на делото по законосъобразността на отказа да бъде предоставен на заявителя исканият доклад. И докато в предходните два случая липсата на констатация от страна на съда по въпроса за реквизитите на грифа за сигурност (служителя, който го поставя, датата и конкретното правно

основание за засекретяване) може да бъде обяснена с това, че тези реквизити не са се изисквали при нормативната уредба от преди ЗДОИ, то в този случай липсата на подобна констатация сочи единствено за незаконосъобразност на засекретяването, след като се твърди класифициране по реда на ЗДОИ.

Подсъдността

През 2003 г. продължи неориентираната практика както на Софийския градски съд (СГС), така и на Върховния административен съд (ВАС) по въпроса кому и според какво: дали според това кой е задълженият субект по ЗДОИ или кой е конкретният служител, подписал отказа, ще се определя подсъдността на жалбите срещу отказите за достъп до информация.

Така например в делото „Институт за пазарна икономика срещу Междуведомствения съвет по експортно застраховане (МСЕЗ)“ е обжалван отказ на МСЕЗ, като отказът е подписан от зам. министъра на икономиката, член на МСЕЗ. Първоначално жалбата бе отправена до СГС, но с определение съдебният състав прекрати делото и изпрати жалбата по подсъдност на ВАС, тъй като прецени, че МСЕЗ е ведомство пряко подчинено на МС. Впоследствие със свое определение ВАС също прекрати производството и върна делото отново на СГС, тъй като прецени, че, както в качеството си на заместник-министър, така и в качеството си на член на МСЕЗ, лицето, подписало отказа, е извън кръга на посочените в чл. 5 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС) органи.

В делото „Васил Чобанов срещу МС“ жалбата срещу отказа на МС бе отправена до ВАС, а отказът бе подписан от директора на Дирекция „Правителствена информационна служба“ (ПИС). С определение тричленен състав на съда прекрати делото и изпрати жалбата на СГС, тъй като реши, че директорът на дирекция не е сред посочените в чл. 5 от ЗВАС органи. Впоследствие това определение бе обжалвано пред петчленен състав на съда, като един от аргументите бе, че директорът на ПИС е упълномощен със заповед на министър-председателя да взема решения по заявленията за достъп до обществена информация, но това не прави директора административен орган по смисъла на ЗДОИ, нито по смисъла на Закона за администрацията, който определя кои длъжностни лица са органи на изпълнителната власт. Петчленният състав на ВАС отхвърли жалбата и остави в сила предходното определение, като изпрати жалбата на СГС. В мотивите си съставът на съда прие, че употребеният от законодателя в чл. 28, ал. 2 от закона израз „за своето решение“ недвусмислено показва, че определеното от съответния орган лице взема решение по искането за достъп от свое име, а не от името на овластилия го орган. Поради това, според съда, нормата на чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ трябвало да бъде тълкувана разширително - в смисъл, че отказите се обжалват пред съответния съд в зависимост от органа **или** лицето, издали този акт.

Тази порочна практика бе изоставена от ВАС в делото „ПДИ срещу МС“, в което отново обжалваният отказ на МС е подписан от директора на Дирекция ПИС. В съдебно заседание, проведено на 6 юни, юрисконсултът, представител на МС, с оглед създадената практика по подобни казуси, направи възражение за подсъдността и поиска съдът да прекрати делото и да го изпрати на СГС. Изложените в подкрепа на тази позиция аргументи бяха, че решението за отказ не е взето от някои от органите по чл. 5 от ЗВАС, както и фактът, че е налице заповед на министър-председателя за упълномощаване на директора да отговаря на заявленията по ЗДОИ. След както заповедта на министър-председателя бе представена по делото, съдебният състав

не прекрати делото, а му даде ход по същество, като обяви, че по направеното възражение за липса на компетентност на ВАС да разгледа подадената жалба ще се произнесе в окончателния си акт. Така се стигна до съдебното решение, в което съдът прие, че с оглед предмета на спора и представената от ответника заповед, делото следва да се разгледа от ВАС. Съображенията бяха следните: „... когато държавен орган (публичноправен субект по чл. 3, ал. 1), е сезиран с искане за достъп до обществена информация, която той безспорно създава или съхранява, фактът, че лице от неговата администрация е изрично определено да вземе решението, не води до „подмяна“ на задължения по закон орган. Тоест, в хипотезата на такова упълномощаване, при което фактическият издател на акта и органа (или неговия представител) са различни лица, не се променя подсъдността на жалбата. Определящо за това дали тя следва да се разгледа от ВАС или от СГС е **кой е задълженият по закон субект** (колективен или едноличен държавен орган), а не кое е лицето, определено по реда на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ и каква административна единица то оглавява в структурата на държавния орган.“

Форма - съдържание

През 2003 г. ВАС постанови няколко решения, в които се приема, че съгласно ЗДОИ гражданите имат право да получат информация, а не документи. Нещо повече, ако гражданин поиска достъп до документ, администрацията нямала даже задължение да му отговаря или пък била налице хипотезата на чл. 29 от ЗДОИ, тоест случай, в който исканата информация е формулирана много общо и следва заявителят да се уведоми за това, за да уточни предмета на исканата информация.

Така например с решение на 3-членния състав по делото за договора с „Краун Ейджънтс“ ВАС стигна до извода, че в т. 3 на чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ е посочено, че заявлението трябва да съдържа **описание на исканата информация**, а от съдържанието на заявлението на жалбоподателя е видно, че в него липсва описание на исканата информация. Този извод на съда е подкрепен с аргумента, че посочването най-общо, че се иска предоставянето на **договора**, не може да се приеме за изпълнение на изискването на чл. 25, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, доколкото договорът бил материалният носител, в който се обективизира търсената обществена информация, но сам по себе си не може да се квалифицира като такава, според легалната дефиниция, дадена в чл. 2 от ЗДОИ. Подобни бяха изложените от ВАС разсъждения и във воденото през 2002 г. дело срещу отказа на МС да предостави копие от стенограма от свое заседание. Въпреки тези изводи, съдът отмени отказа на министъра на финансите да предостави копие от договора с „Краун Ейджънтс“ като постановен при съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Това решение на съда бе обжалвано пред печтленен състав на ВАС от министъра на финансите, като по-интересен е фактът, че с касационната жалба решението е атакувано **и** в частта, в която съдът е приел, че министърът е следвало да уведоми заявителя да уточни предмета на исканата информация. Аргументите в тази насока, изложени в жалбата, са, че, така формулирано, заявлението не е било неясно, нещо повече - министърът се е произнесъл по така заявеното желание за предоставяне на копие на хартиен носител на договора, сключен между Министерство на финансите и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. Според административния орган заявлението е съдържало **точно и конкретно** описание на исканата информация - достъп до съдържанието на сключения договор или на онези части от него, които не представляват класифицирана информация.

Публичноправните субекти - основания за отказ

През 2003 г. бе създадена доста положителна практика, както на Софийския градски съд (СГС), така и на Върховния административен съд (ВАС) по въпроса на какви основания могат да отказват достъп до информация задължените субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ.

За първи път изводът, че публичноправните субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ могат да отказват достъп до информация **единствено** на основание чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ - в случаите, при които информацията представлява търговска тайна или информация, чието предоставяне или разпространение би довело до нелоялна конкуренция, бе направен от СГС в решението по делото „*Институт за пазарна икономика срещу Националната здравноосигурителна каса (НЗОК)*“. Естествено, за да стигне до този извод в цитираното дело, съдебният състав първо стигна до извода, че НЗОК е публичноправен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като е юридическо лице на публичното право и **не е** включена в системата на държавните органи и органите на местно самоуправление по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. Впоследствие състав на ВАС потвърди тези изводи на СГС с аргумента, че след като е публичноправен субект, за НЗОК не е налице правна възможност за прилагане на ограничението на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като тази разпоредба касае ограничаването на достъпа до служебна обществена информация, която при легалната дефиниция на чл. 11 от ЗДОИ е информацията, която се събира, създава или съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите по чл. 3, ал. 1 от закона. Тоест публичноправните субекти по чл. 3, ал. 2 от ЗДОИ не могат да се ползват от ограниченията предвидени в чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, който се отнася само до субектите по чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ - държавни органи и органи на местно самоуправление.

Аналогично бе развитието и в делото „*Д-р Заеков срещу НЗОК*“ - отказът на директора на НЗОК отново бе на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ - служебна информация с подготвителен характер и без самостоятелно значение. В първоинстанционното решение по делото състав на СГС отново стигна до извода, че след като НЗОК е публичноправен субект по чл. 3, ал. 2 от закона, то информацията, която касата създава и съхранява във връзка с дейността си по задължителното здравно осигуряване не представлява нито официална, нито служебна обществена информация, поради което разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е неприложима.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. Институт за пазарна икономика с/у Националната здравноосигурителна каса

I инстанция - а.д. № 2295/2001г. СГС АО III - в състав

II инстанция - а.д. № 2471/2003г. ВАС V-то отд.

Заявление:

Институтът за пазарна икономика (ИПИ) подава писмено заявление до директора на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), с което иска достъп до следната информация: бюджетите и отчетите на районните здравноосигурителни каси за 2000 г., списък на банките, препоръчани от Министерство на финансите (МФ) и БНБ да оперират със средствата на НЗОК, решението на Управителния съвет (УС) на касата за избор на банка/и, както и информация за вложенията на НЗОК в депозити и държавни ценни книги.

Отказ:

Писмено решение за отказ на основание чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ, информацията е служебна тайна по смисъла на Данъчния процесуален кодекс (ДПК), отчетът и бюджетът на НЗОК се приемат от НС и се обнародват в ДВ, искането за решението на УС следвало да се отправи към самия УС.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че липсва фактическо основание в нарушение на чл. 38 от ЗДОИ. Незаконосъобразно е позоваването на ДПК, още повече, че не е посочена конкретна хипотеза от няколкото такива, уреждащи служебната тайна. Препращането към УС също е незаконосъобразно, защото задължен по ЗДОИ субект е НЗОК, който се представлява от директора си.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание по делото представителят на НЗОК твърди, че вече е предоставил достъп до част от исканата информация, като е изпратил на заявителя бюджета и годишния отчет на НЗОК.

Решение:

С решение от 02.08.2002 г. Софийският градски съд отменя отказа на директора на НЗОК като незаконосъобразен и задължава същия да предостави достъп до поисканата информация. Аргументите на съда са, че НЗОК не може да се позовава на ограничението „служебна тайна“, нито на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като касата е публичноправен субект, различен от държавните органи по смисъла на чл. 3, ал. 2 и като такъв субект може да отказва достъп до информация единствено на основание чл. 17, ал. 2 - търговска тайна и нелоялна конкуренция.

Развитие пред II инстанция:

Директорът на НЗОК обжалва решението на СГС, продължавайки да твърди, че се иска достъп до служебна информация и е приложимо ограничението на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, както и че не е от неговата компетентност да предостави достъп до списъка с препоръчани банки от МФ и решението на УС на касата за избор на банка.

Решение:

С Решение № 5286 от 29.05.2003 г. Върховният административен съд (ВАС) обявява касационната жалба за неоснователна и оставя в сила решението на първоинстанционния съд.

2. „Сдружение за дивата природа - Балкани“ с/у Изпълнителна агенция „Пътища“

I инстанция - а.д. № 882/2001 г. СГС АО III - б състав

(а.д. № 2564/2002г. ВАС V-то отд.)

II инстанция - а.д. № 5496/2003г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С три писмени заявления, адресирани до директора на Изпълнителна агенция „Пътища“ (ИАП), Сдружението иска информация относно проектирането на автомагистрала „Струма“. С първото заявление е поискан достъп до договора, сключен с италианската фирма SPEA за проектиране на магистралата, всички приложения към него, доклади на фирмата по изпълнението на договора, както и изготвения доклад за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС). С другите две заявления е поискана информация за предишни договори, сключвани с проектантски фирми, както и договори с фирми или експерти за изготвяне на доклад за ОВОС по предишни проекти за изграждане на магистралата.

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор от директора на ИАП.

Жалба:

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

Развитие пред I инстанция:

ИАП представя по делото писмо от директора на проекта по ФАР, в което последният твърди, че договорните отношения между SPEA и ИАП са конфиденциални. Представя и последващ отказ на директора на ИАП на това основание.

Без да съобрази факта, че жалбоподателят не е уведомяван за изричния отказ на директора на ИАП, Софийският градски съд с определение прекратява производството по делото, тъй като жалбата срещу мълчаливия отказ е преждевременно подадена. Определението е обжалвано с частна жалба и с Определение № 7501 от 25.07.2002г. ВАС V-то отд. отменя определението на СГС и връща делото на същия за разглеждане по същество.

Решение:

С решение от 28.01.2003 г. СГС отменя мълчаливия отказ на директора на ИАП по второто и третото заявление на Сдружението и му връща преписката за ново произнасяне. Относно първото заявление на сдружението, съдът намира отказа за законосъобразен по отношение на договора със SPEA и прилежащите към него документи, и за незаконсъобразен по отношение на поискания доклад за ОВОС.

Развитие пред II инстанция:

Решението на СГС е обжалвано с касационни жалби и от Сдружението, и от ИАП. Сдружението - в частта, с която се отхвърля жалбата му срещу отказа на ИАП да предостави договора със SPEA и прилежащите документи. ИАП - в частта, с която се отменя отказа и се задължава директора на ИАП да предостави изготвения доклад за ОВОС.

След разглеждане на делото в едно заседание ВАС го обявява за решаване.

3. Български Хелзинкски Комитет с/у Върховна касационна прокуратура

I инстанция - а.д. № 642/2002 г. СГС АО III - ж състав
(а.д. № 10727/2002г. ВАС V-то отд.)

Заявление:

С писмено заявление Сдружение „Български Хелзинкски комитет“ (БХК) иска достъп до доклад на Върховна касационна прокуратура (ВКП) за употребата на специални разузнавателни средства.

Отказ:

Писмено решение за отказ - исканата информация не е обществена, а представлява служебна тайна.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че е незаконосъобразно позоваването на ограничението „служебна тайна“ без обвързването му с конкретно правно основание.

Развитие пред I инстанция:

С определение Софийският градски съд прекратява производството по делото, тъй като намира, че не са налице достатъчно данни за представителната власт на лицето от БХК, упълномощило адвокат за подаване на жалба. Определението на СГС е обжалвано с частна жалба и с Определение № 868 от 03.02.2003г. ВАС V-то отд. отменя обжалваното определение и връща делото на градския съд за продължаване то му, тъй като по делото са представени три решения на СГС - Фирмено отделение, като във всяко от тях за представляващ БХК е вписано същото лице, което е упълномощило адвокат за подаване на жалба.

След връщането на делото, в първото съдебно заседание представителят на ВКП прави изявление, че не му е известно исканият доклад да се съхранява във ВКП.

На второто съдебно заседание представителят на прокуратурата прави изявление, че след проверка, извършена в изпълнение на съдебните указания, е установено, че поисканият доклад се съхранява във ВКП, но същият е маркиран като класифицирана информация с гриф за сигурност. Представителят на жалбоподателя иска от съда да упражни правомощието си по чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ като изиска доклада от ВКП, прегледа същия в закрито заседание и се произнесе по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност.

След преглед на доклада в закрито заседание, с определение съдът констатира, че правилно върху доклада е поставен гриф „за служебно ползване“, тъй като фактите, изложени в доклада,

са събрани по реда на Закона за специалните разузнавателни средства и представляват служебна тайна по смисъла на чл. 26 от Закона за защита на класифицираната информация. Отхвърля искането за обявяване на незаконосъобразност на маркирането с гриф, уточнява, че ще се произнесе по законосъобразността на отказа с окончателното си решение и насрочва делото отново за открито заседание.

4. Ваня Барбутова с/у Сметната палата

I инстанция - а.д. № 1365/2003г. СГС АО III - а състав

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до председателя на Сметната палата (СП), г-жа Барбутова иска справка за всички проверки, извършени от органите на СП на територията на гр. Сливен по Закона за СП от 1995 г., както и справка за извършените одити до края на 2002 г. на територията на града по Закона за СП от 2001 г.

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор от председателя на СП.

Жалба:

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

След получаването на жалбата СП не изпраща жалбата заедно с цялата преписка на съда.

Жалбоподателката изпраща молба до съда с копие от жалбата и съдът служебно изисква преписката от СП.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание представителят на СП твърди, че ЗДОИ не е приложим, тъй като съществува Правилник за реда и начина за огласяване на информация за одитната и друга дейност на СП, както и Правилник за служебния бюлетин на СП. Делото е отложено за представяне на правилниците.

На второто заседание представителя на СП твърди, че СП не разполага с исканата информация.

Аргументите на представителя на жалбоподателката са, че правилниците на СП са неотнормирани към правния спор, тъй като същите не са обнародвани и не представляват нормативни актове по смисъла на Закона за нормативните актове и следователно нямат характера на специален закон по отношение на ЗДОИ. СП разполага с исканата информация, тъй като осъществява контролната си дейност съгласно приет годишен план по отделения и областни териториални подразделения. Всяка проверка се възлага с писмена заповед на председателя на СП. Отделенията и териториалните подразделения на СП предоставят периодични и годишни доклади на СП за контролната си дейност.

След второто съдебно заседание СГС обявява делото за решаване.

5. Програма Достъп до Информация с/у Министерски съвет

I инстанция - а.д. № 9898/2002 г. ВАС V-то отд.

II инстанция - а.д. № 11243/2003 г. ВАС Петчленен състав

Заявление:

С писмено заявление Програма Достъп до Информация (ПДИ) иска от директора на дирекция „Правителствена информационна служба“ (ПИС) на Министерски съвет (МС) копие от Правилника за организация на работата по опазването на държавната тайна в НРБ, приет с Постановление № 30 на МС от 1980 г.

Отказ:

Писмено решение за отказ - правилникът е маркиран с гриф за сигурност „Секретно“.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че в същия липсва правно основание. Правилникът е нормативен акт съгласно Закона за нормативните актове и представлява официална информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ. Дори и да е маркиран с гриф, то, съгласно § 9 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), с приемането на закона се променят грифовете, както и срокът на защита, който при всички положения е изтекъл.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание по делото МС не изпраща представител. Прокурорът счита жалбата за неоснователна, тъй като към момента на подаване на заявлението не е изтекъл едногодишният срок по § 9, ал. 2 от ЗЗКИ за преглед на съхраняваните материали и привеждането им в съответствие със закона. Съдът обявява делото за решаване.

Впоследствие съдът отменя определението си за даване ход на делото и изисква от МС да представи правилника, за да бъде прегледан в закрито заседание на основание чл. 41 от ЗДОИ.

В закрито заседание, с ново определение по хода на делото, съдът констатира наличието на гриф за сигурност „строго поверително“ върху постановлението на МС, с което е приет правилникът, и гриф „поверително“ върху самия правилник и отново насрочва делото за открито заседание.

На второто съдебно заседание представителят на МС прави възражение, че делото е подсъдно на Софийския градски съд, тъй като отказът е подписан от директора на ПИС. Съдът отлага делото и изисква от МС да представи заповед на министър-председателя за упълномощаване на директора на ПИС да се произнася по заявления за достъп.

На третото съдебно заседание съдът обявява, че по направеното възражение за подсъдност ще се произнесе с окончателния си акт и дава ход на делото. Представителят на жалбоподателя иска съдът да обяви за незаконосъобразно класифицирането на правилника, тъй като липсват основание за това, както преди, така и след приемането на ЗЗКИ. Представителят на МС твърди, че правилникът трябва да бъде прегледан в Държавния архив, тъй като по закон би трябвало да се съхранява там.

Решение:

С Решение № 10640 от 25.11.2003г. ВАС намира жалбата за допустима за разглеждане, тъй като подсъдността се определя от това кой е задължен субект да предоставя информация по ЗДОИ, а не кое лице е определено със заповед да отговаря на заявления. Отменя отказа на директора на ПИС, тъй като не съдържа правно основание и не е мотивиран. Връща преписката на МС за ново произнасяне по заявлението.

Развитие пред II инстанция:

Решението на тричленния състав на ВАС е обжалвано с касационна жалба от МС с аргумента, че, въпреки нормата на § 9, ал. 2 от ЗЗКИ, МС смята, че исканата информация все още е обозначена с ниво на класификация на сигурност.

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

6. Ивайло Ганчев с/у Министерство на образованието и науката

I инстанция - а.д. № 8518/2002г. ВАС V-то отд.

II инстанция - а.д. № 3964/2003г. ВАС Петчленен състав

Заявление:

С писмено заявление г-н Ганчев иска да му бъде предоставен достъп до следната информация: заповед на министъра на образованието и науката за откриване на търг/конкурс за отдаване под наем на част от коридора на министерството на частно лице за рекламни цели, заповед на министъра за определяне на лицето, спечелило търга/конкурса и сключения договор.

Отказ:

Писмено решение за отказ - заповедите на министъра и сключения договори се съхраняват в Държавния архивен фонд (ДАФ). Правно основание - чл. 8, т. 2 от ЗДОИ.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че липсва фактическо основание за издаването му. В Закона за държавния архивен фонд и правилника за прилагането му е определен реда, по който се преценява дали е налице качеството „ценност“ за един документ, за да попадне същият във фонда.

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото представителят на жалбоподателя представя справка от ДАФ, от която е видно, че последните постъпили във фонда документи от Министерство на образованието и науката (МОН) са от 1991г. След представянето на справката, представителят на министъра прави признание, че не съществува заповед за откриване на търг, нито е сключван договор за наем.

В същото заседание представителят на министъра прави възражение, че липсата на исканата информация обезсмисля жалбата и заявителят няма интерес от отмяната на отказа.

Решение:

С Решение № 2383 от 17.03.2003г. ВАС отменя отказа на министъра като незаконосъобразен (позован на неприложима правна норма) и връща преписката на министъра за ново произнасяне.

Относно възражението на ответника, съдът отбелязва, че жалбоподателят не е получил достъп до исканата обществена информация, която той е смятал за съществуваща. Следователно това негово право не е реализирано, като същевременно не е удовлетворено и правото му да получи от административния орган адекватен отговор, съобразен с фактическата обстановка и закона.

Развитие пред II инстанция:

Решението на тричленния състав на съда е атакувано с касационна жалба от МОН с аргумента, че, след направеното признание пред първата инстанция за липса на исканата информация, е отпаднал правният интерес на жалбоподателя от отмяна на отказа.

Решение:

С Решение № 5878 от 16.06.2003г. Петчленен състав на ВАС отменя решението на първата инстанция, оставя без разглеждане жалбата на г-н Ганчев и прекратява производството по делото. Аргументите на съда са, че, въпреки че министърът не е изпълнил задължението си по чл. 33 от ЗДОИ да уведоми заявителя за липса на исканата информация, то това се е случило в съдебно заседание и е отпаднал правният интерес на жалбоподателя.

7. Кирил Терзийски с/у Министерство на финансите (Договора с „Краун Ейджънтс“)

I инстанция - а.д. № 3080/2003г. ВАС V-то отд.

II инстанция - а.д. № 38/2004г. ВАС Петчленен състав

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до министъра на финансите, г-н Терзийски иска да му бъде предоставено копие от договора, сключен между българското правителство и британската консултантска фирма „Краун Ейджънтс“. В случай, че договорът съдържа засекретени части заявителят иска да му бъде предоставен частичен достъп.

Отказ:

Писмено решение за отказ - исканата информация е класифицирана като представляваща държавна тайна. Класифицирането е обосновано с аргумента, че по време на сключване на договора е *действала съответната нормативна уредба, която е предвидила съответните основания*. Правно основание - чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ. Отказан е и частичен достъп.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че изразите „съответната нормативна уредба“ и „съответните основания“ не представляват посочване на правно и фактическо основание по смисъла на чл. 38 от ЗДОИ. Липсва посочване на конкретна правна норма от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и конкретна категория от списъка по Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ, обуславящи законосъобразното засекретяване на договора.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание по делото представителят на жалбоподателя иска съдът да упражни правомощието си по чл. 41, ал. 3 от ЗДОИ, като изиска договора и в закрито заседание прецени законосъобразността на засекретяването.

След преглед на договора в закрито заседание, с определение по хода ВАС констатира единствено наличието на поставен гриф за сигурност „секретно“.

На второто съдебно заседание представителят на жалбоподателя прави искане съдът, по реда на Гражданско-процесуалния кодекс (ГПК), да постави въпрос на ответника кога е засекретен договора - преди или след приемането на ЗЗКИ. Съдът отхвърля това искане, тъй като компетентен да отговори на този въпрос е министърът, но не и процесуалният му представител по делото.

Решение:

С Решение № 11682 от 15.12.2003 г. ВАС отменя отказа на министъра като издаден при съществено нарушение на административно-производствените правила и му връща преписката за ново произнасяне по заявлението. Съдът приема, че липсата на мотивиране от страна на министъра по какви критерии и на какво основание е приел, че договорът представлява държавна тайна, не позволява на съда да прецени правилността и упражни ефективен контрол за законосъобразността на обжалваното решение за отказ.

Развитие пред II инстанция:

С касационна жалба министърът на финансите обжалва решението на тричленния състав на ВАС с аргумента, че безспорно в случая е налице хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ, тъй като се касае за информация, обявена за класифицирана информация, представляваща държавна тайна.

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

8. Христо Христов с/у Министерство на вътрешните работи

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

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

Заявление:

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

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор от министъра.

Жалба:

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

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

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

Развитие пред I инстанция:

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

Решение:

С Решение № 7476 от 16.07.2003 г. ВАС отхвърля жалбата като неоснователна. В мотивите си съдът е приел, че на практика жалбоподателят иска неконтролируем достъп до архива на МВР, а нито ЗДОИ, нито Инstrukцията предвиждат такава форма на достъп до информация.

Развитие пред II инстанция:

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

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

9. Юрий Иванов с/у Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол

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

Заявление:

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

Отказ:

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

Жалба:

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

Развитие пред I инстанция:

Първото заседание по делото предстои.

10. Васил Чобанов с/у Министерски съвет

I инстанция - а.д. № 1913/2003г. ВАС V-то отд.

(а.д. № 3559/2003г. ВАС Петчленен състав)

I инстанция - а.д. № 1822/2003г. СГС АО III - 3 състав

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до директора на дирекция „Правителствена информационна служба“ (ПИС) към Министерския съвет (МС), г-н Чобанов - журналист от радио „Свободна Европа“ иска да му бъде предоставена извадка от стенограма от заседание на МС, проведено на 23.01.2003г. На въпросното заседание е обсъждан въпросът държавни дружества със стратегическо значение за Република България да бъдат приватизирани с одобрението на МС и НС.

Отказ:

Писмено решение за отказ - стенограмите от заседанията на МС представляват служебна информация и достъпът до тях може да бъде ограничен на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че според чл. 41 от Конституцията правото да се търси и получава информация може да бъде ограничено само за защитата на конституционно признато право или законен интерес, а в отказа на директора на ПИС не се твърди наличието на такова основание.

Развитие пред I инстанция:

С определение № 2600 от 20.03.2003 г. ВАС оставя жалбата без разглеждане и изпраща жалбата по подсъдност на Софийския градски съд (СГС). Аргументът на съда е, че решението за отказ не е взето от министър, ръководител на ведомство, непосредствено подчинено на МС или друг орган от посочените в чл. 5 от Закона за Върховния административен съд, а от директор на дирекция.

Определението е обжалвано с частна жалба пред Петчленен състав на ВАС, но с определение № 4535 от 13.05.2003 г. съдът оставя в сила определението на предходния състав и делото е изпратено по подсъдност на СГС.

СГС разглежда делото в едно съдебно заседание и го обявява за решаване.

11. Тодор Янакиев с/у Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“

I инстанция - а.д. № 3167/2003г. СГС АО III - ж състав

Заявление:

В началото на 2002 г. с молба до директора на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към Министерство на правосъдието (ГДИН) Тодор Янакиев иска достъп до затворническите досиета на дисидента Илия Минев, тъй като провежда изследване, чиято крайна цел е издаване на монография за Илия Минев. Получава искания достъп и в резултат няколко пъти преглежда на място съществуващите две затворнически досиета.

Когато през 2003 г. г-н Янакиев се опитва да получи ксерокопия от тези две затворнически досиета се оказва, че това е невъзможно. Първоначално молбата му за ксерокопия от досиетата е загубена в ГДИН, налага се да подаде нова, на която обаче му е отказано.

Отказ:

Писмено решение за отказ без посочване на правно основание. В същото писмо директорът на ГДИН отправя препоръка към заявителя да конкретизира творческите си цели в рамките на художествена биография, а не в „монография“ - сборник от архивни документи.

Жалба:

Писмото - отговор е обжалвано с аргумента, че същото не представлява отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, тъй като заявителят вече е получавал достъп до тази информация, а представлява отказ за съобразяване с предпочитаната форма на достъп, защото се отказват копия на хартиен носител. По силата на чл. 27, ал. 1 от ЗДОИ обаче, органите имат задължение да се съобразяват с предпочитаната от заявителя форма на достъп до информация, а хипотезите, при които органът може да откаже да се съобрази, са изчерпателно изброени.

Развитие пред Инстанция:

С Решение № 359 от 23.01.2004 г. Софийският градски съд отхвърля като неоснователна жалбата, като приема, че в исканите документи се съдържат факти и сведения, чието разпространяване по неконтролируем начин и сред неограничен кръг субекти крие заплахата от засягане на правата на трети лица, чрез даване на публичност на факти от техния личен живот и/или служебна дейност, което е недопустимо предвид разпоредбата на чл. 5 от ЗДОИ, предвиждаща, че правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на трети лица.

12. Иван Йончев с/у Министерство на вътрешните работи

I инстанция - а.д. № 2070/2003г. СГС АО III - з състав

Заявление:

С писмено заявление, по реда на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), адресирано до директора на Дирекция „Човешки ресурси“ (ДЧР) на Министерство на вътрешните работи (МВР), г-н Йончев иска да му бъде предоставен достъп до личното му кадрово дело, включващо всички данни, събирани за него като бивш служител от системата на МВР.

Повод за подаване на заявлението са неуспешните опити на г-н Йончев да получи достъп до резултатите от провежданите му психологични прегледи, извършвани в системата на МВР във връзка с подбора и реподбора на кадри.

Отказ:

Писмено решение за отказ. Като основание за отказа е посочен чл. 1, ал. 4 от ЗЗЛД (*разпоредбата дава възможност обработването и достъпът до лични данни за определени цели да се уреждат в специални закони*) във връзка с Инструкцията от 1996г. на министъра на вътрешните работи, която не е обнародвана, но според същата личните кадрови дела на действащите и на уволнените служители са строго секретни и имат ограничен достъп на ползване.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗЗЛД всяко лице има право на достъп до отнасящи се за него лични данни. Инструкцията на министъра не представлява специален закон по смисъла на чл. 1, ал. 4 от ЗЗЛД, тъй като същата не е обнародвана и следователно не представлява нормативен акт по смисъла на закона за нормативните актове (ЗНА). С гриф за сигурност „строго секретно“ се маркира единствено информацията, класифицирана като държавна тайна съгласно Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), а личните кадрови дела на служителите не са визирани в списъка по Приложение № 1 към чл. 25 от ЗЗКИ.

Развитие пред I инстанция:

В съдебното заседание представителят на директора на ДЧР оспорва жалбата с аргумента, че директора няма и не е имал качеството „администратор на лични данни“ по смисъла на чл. 3, ал. 1 от ЗЗЛД, а такъв е единствено министърът.

Решение:

С решение от 17.11.2003г. Софийският градски съд (СГС) обявява отказа на директора на ДЧР за нищожен и връща преписката на компетентния орган - министърът на вътрешните работи - за ново произнасяне по заявлението. Мотивите на съда са, че и преди изменението (бр. 17 на ДВ от 2003г.) на Закона за МВР (ЗМВР), с което изрично е посочено, че министърът е администратор на лични данни по смисъла на ЗЗЛД, то пак той е имал това качество по силата на Правилника за прилагане на ЗМВР, според който редът за съхраняване и ползване на личните кадрови дела и служебни досиета се определя от министъра.

Развитие пред II инстанция:

С касационна жалба директорът на ДЧР на МВР обжалва решението на СГС с аргумента, че съдът е следвало да остави жалбата без разглеждане и да прекрати производството, тъй като ЗЗЛД дава възможност за обжалване на решението само на администратор на лични данни. След като директора на ДЧР няма и не е имал качеството администратор на лични данни, то не е налице отказ за предоставяне на лични данни, годен за обжалване.

Предстои образуването на дело във Върховния административен съд по касационната жалба.

13. Петър Пенчев с/у Министерство на отбраната

I инстанция - а.д. № 9498/2003г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до министъра на отбраната, г-н Пенчев - зам. председател на Национално Сдружение Екогласност - секция Монтана - иска да му бъде предоставен достъп до следната информация: имало ли и е дейности по обработка или унищожаване на елементи от старо въоръжение на Българската армия (БА) в района на с. Габровница и, ако е имало, правени ли са замервания на компонентите на околната среда.

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор.

Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван с аргумента, че е налице нарушение на материалния закон, тъй като исканата информация е обществена и не попада в някое от предвидените в ЗДОИ ограничения, както и че неспазването на изискването за писмена форма на отказа е съществено нарушение на процесуалните правила.

След изпращането на жалбата чрез министъра до съда, от Министерството на отбраната е получено писмено решение за отказ. Според началника на канцеларията на Генералния щаб на БА, подписал отказа, исканата информация е класифицирана информация по смисъла на чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация и заповед на министъра № ОХ-420/08.07.2003г., определяща Списък на информацията, класифицирана като служебна тайна в МО, структурите на подчинение на министъра на отбраната и БА.

Развитие пред I инстанция:

Първото заседание по делото предстои.

14. Програма Достъп до Информация, Стойчо Кацаров и Иван Иванов с/у Министъра на държавната администрация (Договора с „Майкрософт“)

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

Заявление:

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

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор.

Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван с аргумента, че е налице нарушение на материалния закон, тъй като исканата информация е обществена и не попада в някое от предвидените в ЗДОИ ограничения, както и че неспазването на изискването за писмена форма на отказа е съществено нарушение на процесуалните правила.

Жалбата е изпратена чрез министъра до Върховния административен съд .

На следващия ден министърът изпраща до заявителите писмо-отговор, с което предоставя под форма на писмена справка само част от съдържанието на договора, както и аргументите си в полза на избора на фирма „Майкрософт“. След това министърът **не** изпраща жалбата заедно с цялата преписката на съда.

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

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание по делото министърът не изпраща свой представител. Оказва се че министърът не е изпълнил задължението си по чл. 16, ал. 2 от Закона за Върховния административен съд (ЗВАС) да изпрати жалбата и цялата преписка на съда. Съдебният състав докладва постъпила молба от министъра с искане жалбата да бъде оставена без разглеждане и делото прекратено, тъй като липсва правен интерес от обжалване, защото поисканата информация е предоставена на заявителите.

Представителят на жалбоподателите прави искане съдът отново да изиска преписката от министъра, тъй като с отговора си министърът не е предоставил поисканата информация.

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

15. Ваня Паунова с/у Районен център по здравеопазване - гр. В. Търново

I инстанция - а.д. № 18/2003г. Великотърновски окръжен съд (ВТОС)

II инстанция - а.д. № 8302/2003г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С две писмени заявления, адресирани до директора на Районен център по здравеопазване (РЦЗ) - В. Търново, г-жа Паунова - репортер във в. „Янтра ДНЕС“ иска да й бъде предоставен достъп до информация, свързана с дейността на РЦЗ, като: брой на постъпили жалби/сигнали в РЦЗ срещу изпълнители на извънболнична помощ, размер на преведените средства от държавния бюджет за РЦЗ, информация за процедурата за избор на директор на РЦЗ, данни за заболяемостта и демографското състояние на областта и т.н.

Отказ:

В законоустановения срок информацията не е предоставена на заявителката. Вместо това, от РЦЗ е изпратено писмо до главния редактор на в. „Янтра ДНЕС“, в което се прави коментар на

публикации на г-жа Паунова във вестника, изразява се мнение за работата ѝ и се прави предложение редакцията да определи друг журналист, който да се занимава с проблемите на здравеопазването. С писмото са изпратени справки, съдържащи поисканите здравно-демографски сведения само по една от точките в първото заявление.

Жалба:

Писмото на директора е обжалвано с аргумента, че същото представлява отказ за предоставяне на достъп до обществена информация, тъй като пречатства правото на достъп до информация на заявителката. Този отказ е незаконосъобразен, тъй като не е мотивиран и не съдържа никакви фактически и правни основания.

Развитие пред I инстанция:

На първото заседание по делото представителят на директора на РЦЗ представя заповед на директора за определяне на комисия в състав от трима членове, която да разглежда постъпилите в РЦЗ заявления по ЗДОИ, както и протокол от заседание на тази комисия, на което двете заявления на г-жа Паунова са оставени без разглеждане, защото в тях не е посочен адрес за кореспонденция. Прави възражение за недопустимост на жалбата, тъй като писмото не представлява административен акт, съответно отказ по ЗДОИ, годен за обжалване. Представя писмена защита, в която развива и довод, че страна по административното производство е юридическото лице „Янтра ДНЕС“, а не са представени доказателства за упълномощаване на г-жа Паунова.

Представителят на жалбоподателката представя писмена защита, в която развива довод, че с посочването на местоработата си: в. „Янтра ДНЕС“ заявителката е изпълнила изискването за посочване на адрес за кореспонденция, тъй като адреса на редакцията е общоизвестен. В изпратеното до редакцията писмо, наред с останалото съдържание, е изразено и отношение по заявленията, следователно същото представлява отказ. Обстоятелството, че директорът на РЦЗ е изпратил отговора си до редакцията, а не до заявителката, не променя страните в процедурата по предоставяне на достъп.

Решение:

С Решение № 299 от 20.06.2003г. Великотърновският окръжен съд отменя отказа на директора на РЦЗ и връща преписката на същия за ново произнасяне по заявленията. В мотивите си съдът приема, че писмото на директора действително не представлява изричен отказ, а има характер на кореспонденция, следователно е налице мълчалив отказ по подадените заявления.

Развитие пред II инстанция:

Решението на ВТОС е обжалвано с касационна жалба от директора на РЦЗ с аргументите, вече изложени пред първа инстанция - липса на процесуална легитимация на жалбоподателката и липса на годен за обжалване административен акт.

Решение:

С Решение № 793 от 30.01.2004 г. ВАС намира касационната жалба за неоснователна и оставя в сила решението на ВТОС. В мотивите си съдът приема, че смисълът на разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от ЗДОИ е да не бъдат разглеждани заявления, по които не може да бъде осъществена връзка между заявителя и органа, а в случая посочването на местоработата е достатъчно за установяване на контакт.

16. Любов Гусева с/у Община Видин

I инстанция - а.д. № 34/2003г. Видински окръжен съд (ВОС)

II инстанция - а.д. № 8751/2003г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до кмета на община Видин, г-жа Гусева - член на УС на Видинското дружество за защита на животните, иска да ѝ бъде предоставен достъп до информация относно броя на заловените и настанени в общинския изолатор бездомни кучета за периода 2001 - 2002 г., броя на евтаназираните животни, изразходваните средства от общинския бюджет за описани в заявлението консумативи и лекарствени средства, свързани с дейността на изолатора и т.н.

Отказ:

Писмено решение за отказ на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че не е мотивиран и липсва посочването на каквото и да е фактическо основание. Липсва и посочването на правна норма, която предвижда субективно право на трето лице. Съгласно чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ, при получаване на съгласие от третото лице, органът може да предостави исканата информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице.

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото не се явява представител на общината и то е обявено за решаване.

Решение:

С Решение № 98 от 27.06.2003 г. Видинският окръжен съд отменя отказа като незаконосъобразен и връща преписката на кмета на община Видин, като го задължава да предостави достъп до исканата информация, като не разкрива данни за трети лица. В мотивите си съдът приема, че задълженият по ЗДОИ субект - кметът на общината, не е положил изискуемите усилия, съгласно Решение № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996г. на Конституционния съд да осъществи необходимия баланс между конкуриращите се права и законни интереси, тези на правото на достъп до информация на жалбоподателката и правните интереси на третите лица, доколкото в случая ги има.

Развитие пред II инстанция:

Решението на ВОС е обжалвано с касационна жалба от кмета на община Видин.

Делото е разгледано от Върховния административен съд (ВАС) в едно съдебно заседание и обявено за решаване.

17. Любов Гусева с/у Община Видин

I инстанция - а.д. № 35/2003г. Видински окръжен съд (ВОС)

II инстанция - а.д. № 8752/2003г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до кмета на община Видин, г-жа Гусева - член на УС на Видинското дружество за защита на животните, иска да ѝ бъде предоставен достъп до договора, сключен между община Видин и фирмата „Чистота“ ЕООД, с предмет възлагане на организираната и финансирана с общински средства дейност по ограничаване популацията на бездомните кучета в гр. Видин.

Отказ:

Писмено решение за отказ на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ и отговор на Управителя на „Чистота“ ЕООД.

Жалба:

Отказът е обжалван с аргумента, че не е необходимо съгласието на фирмата, тъй като същата е общинска фирма, осъществяваща дейност в обществен интерес и с обществени средства и следователно е налице хипотезата на чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Няма засягане на интересите на трето лице, тъй като в писмото си, приложено по делото, Управителя на фирма „Чистота“ изразява несъгласие за даване на исканата информация, като се обосновава, че е в лоши отношения с жалбоподателката.

Развитие пред I инстанция:

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

Решение:

С Решение № 95 от 27.06.2003 г. Видинският окръжен съд отменя отказа на кмета на община Видин като незаконосъобразен и го задължава да предостави достъп до поисканата информация. В мотивите си съдът приема, че незаконосъобразно кметът е приел, че исканата информация засяга интересите на трето лице и с оглед неговото несъгласие е отказал достъп, тъй като исканата информация е с обществен характер и в случая е приложим чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ.

Развитие пред II инстанция:

Решението на ВОС е обжалвано с касационна жалба от кмета на община Видин.

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

18. Апостол Стойчев с/у Народно читалище „Христо Ботев“ - с. Банево, община Бургас

I инстанция - а.д. № 210/2003г. Бургаски окръжен съд (БОС)

II инстанция - а.д. № 8825/2003г. ВАС V-то отд.

Заявление:

С писмено заявление, адресирано до председателя на Народно читалище „Хр. Ботев“, г-н Стойчев иска достъп до информация, описана подобно в 8 точки, относно състава на

Настоятелството, протоколите от заседанията на Настоятелството, протоколите от Общото събрание на читалището, размера на изразходваните средства от държавната/общинска субсидия и т.н.

Отказ:

В законоустановения срок не е получен отговор от председателя на читалището.

Жалба:

Мълчаливият отказ е обжалван с аргумента, че е налице нарушение на материалния закон, тъй като исканата информация е обществена и не попада в някое от предвидените в ЗДОИ ограничения, както и че неспазването на изискването за писмена форма на отказа е съществено нарушение на процесуалните правила.

Развитие пред I инстанция:

На заседанието по делото представителят на председателя на читалището оспорва жалбата като неоснователна, тъй като се иска достъп до счетоводна, а не обществена информация. Отделно смята, че не са налице предпоставките на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, тъй като поисканата информация не касае дейност на читалището, която е финансирана от държавния бюджет.

Решение:

С Решение № I - 135 от 15.05.2003 г. Бургаският окръжен съд отменя като незаконосъобразен мълчаливия отказ и задължава Народното читалище да предостави достъп до поисканата информация. Мотивите на съда са, че читалището е задължен субект съгласно чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ. Съдът не споделя становището на ответника, че исканата информация е счетоводна. Протоколите от събранията на представителните органи на читалището и отчетът за дейността им, както и справките за начина на изразходване на предоставените от бюджета средства не са счетоводни документи.

Развитие пред II инстанция:

Решението на БОС е обжалвано с касационна жалба от читалището.

Върховният административен съд (ВАС) разглежда делото в едно съдебно заседание и го обявява за решаване.

Състоянието на достъпа до обществена информация
в България 2003
Доклад

Българска
Първо издание

Авторски колектив:
Александър Кашъмов
Гергана Жулева
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Николай Маревков
Фани Давидова

Редактор:
Ивон Кожухарова

Коректор
Аделина Петкова

Дизайн и предпечатна подготовка:
Веселин Комарски

Издава:
Програма Достъп до Информация
бул. „Васил Левски“ 76, ет. 3, ап. 3
1000 София

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

ел. поща: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org