



ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ В СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Настоящият доклад е изготвен от екип на “Програма Достъп до Информация” с финансовата подкрепа на АМЕРИКАНСКАТА АГЕНЦИЯ ЗА МЕЖДУНАРОДНО РАЗВИТИЕ чрез БЪЛГАРСКИЯ ЦЕНТЪР ЗА НЕСТОПАНСКО ПРАВО. Както при подготовянето му, така и при обсъждането му в рамките на две фокус групи, съставени през месец септември и ноември 2006 г. ни беше оказана неоценима помощ. Използваме възможността да изкажем своите благодарности за приноса на: д-р Гергана Жулева /Изпълнителен директор на “Програма Достъп до Информация”/, съдия Александър Еленков /Върховен административен съд/, Роза Георгиева /Върховен административен съд/, Христо Христов /в.”Дневник”/, Красимир Добрев /в.”Сега”/, Петя Владимирова /в.”Дневник”/, Богдана Лазарова /”Дарик радио”/, Любен Панов /Директор на Български Център за Нестопанско Право/, Десислава Бижева /ръководител отдел Инициатива за укрепване на съдебната система/, Десислава Божкова /Държавна комисия за сигурност на информацията/, съдия Екатерина Николова /Районен съд – Благоевград/, адвокат Иван Бораджиев /ВАДС/, Милена Боева /Асоциация за европейска интеграция/, Елена Филипова /Асоциация за европейска интеграция/, Велислава Делчева /Инициатива за укрепване на съдебната система/, Кирил Кирилов /Сдружение “Инициатива за равни възможности”/, Ралица Величкова /Инициатива за укрепване на съдебната система/, Ивайло Ганчев /БАГОПИ/ и Виолета Костадинова /БИПИ/. Ценен материал ни предостави и *Концепцията относно подобряване достъпа до информация в съдилищата “Открит достъп до информация в съдилищата”*, изготвена през юли 2005 г.

Увод

Не за първи път се поставя на обществена дискусия въпросът за достъпа до информация в съдебната система и подобряването на нормативната уредба, която се отнася до него. Той е обсъждан на редица форуми, а през 2005 г. е изготвен доклад на работна група, подкрепена от USAID, който представя общо съществуващите проблеми. Същевременно, след приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 г. наред с търсенето на информация от органите на изпълнителната и законодателната власт, нарасна и търсенето на информация от органите на съдебната власт. Гражданите и журналистите потърсиха през тези години и предвидената в закона съдебна защита срещу откази на информация от страна на различни институции на съдебната власт. Постоянен проблем с достъпа до такава информация се съобщава от адвокатите. Някои от тях заведоха дела, с цел отмяната на текстове от Наредба № 28 от 1995 г. на Министерството на правосъдието за функциите на служителите в помощните звена и канцелариите на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища /отм. през 2004 г./, но без успех.

На фона на това състояние на нещата през последните години нарасна в много голяма степен нуждата от уреждане на въпросите по достъпа до информация в областта на съдебната система. От една страна, нормативната уредба в това отношение е стара или несъобразена със Закона за достъп до обществена информация, който е общият приложим закон в случая. В Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

това отношение приетият през 2004 г. Правилник за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища не отговори на очакванията, а в общи линии преповтори режима на отменената Наредба № 28 от 1995 г. От друга страна, практическите проблеми с достъпа до информация в съдебната система, които се наблюдават, показват неадекватност на съществуващия правен режим по отношение на принципите и практиките, характерни за демократичното общество. Достатъчно е в това отношение да се спомене ограниченият достъп на гражданите до официалните актове на съдилищата - техните решения и определения, или на адвокатите - до съдебни дела.

Особено важен е и контекстът, в който се полага тази проблематика. Предстои скорошното приемане на България в Европейския съюз, в последния етап от което е приоритетно синхронизирането на законодателството и изпълнението на задълженията на държавата по Глава 24 – Правосъдие и обществен ред, която обхваща и съдебната система. В това отношение има големи очаквания по отношение на подобряването на нейната ефективност, особено в областта на наказателното правораздаване. Другият посочен проблем в тази област е нуждата от засилени мерки за борба с корупцията /отделно от третирането на проблема в частта относно политическите критерии за присъединяването/. В това отношение в Мониторинговия доклад на Европейската комисия от май 2006 г. е изразено безпокойство, че корупцията продължава да бъде сериозно предизвикателство в рамките на съдебната система.

Ефективността и противодействието на корупцията в съдебната система предполагат нейната по-голяма прозрачност и отчетност. За подобряване на състоянието в това отношение най-простата и естествена, но съществена крачка е синхронизирането на нормативната уредба с принципите и основните правила относно достъпа до обществена информация, заложи в българския Закон за достъп до обществената информация.

Ето защо целта на настоящия Доклад е да се разгледа съществуващата нормативната уредба, която се отнася до достъпа до информация в съдебната система. Докладът има следната структура:

- конституционна и законова рамка, цели на правото на достъп до информация в съдебната система;
- субекти, задължени да предоставят информация, свързана със съдебната система;
- обхват на задължението за предоставяне на информация в съдебната система;
- лица, имащи право на достъп до информация от съдебната система;
- задължения за публикуване /активно предоставяне на информация/;
- процедура по предоставяне на информация при поискване;
- форма и заплащане при достъп до информация от съдебната система;
- ограничения на правото на достъп до информация в съдебната система;
- обжалване на решенията и отказите за предоставяне на информация.

Въпросите по достъпа до информация в съдебната система са разглеждани от гледна точка на структурата на Закона за достъп до обществена информация, която от своя страна отразява международните стандарти в тази област. Този модел е отправна точка за оценка на уредбата на достъпа до информация, свързана със съдебната система.

Конституционна рамка

Съгласно чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Идентично право е признато и с чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права, а с чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека е признато правото на всеки да получава и

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

разпространява информация. Двата международни акта са пряко приложими и имат предимство пред актовете на вътрешното право, които им противоречат, съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията. В Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. в тълкуването си на чл. 41 от Конституцията Конституционният съд изведе задължение за държавните органи да предоставят информация:

V. Правото да се търси и получава информация по чл. 41, ал. 1 от Конституцията обхваща задължението на държавните органи да осигуряват достъп до обществеността информация.

В Решението на Конституционния съд за органите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт е изрично изведено задължение, кореспондиращо на правото по чл.41, ал.1 от Конституцията. В същото решение се обуславя необходимостта да бъде създаден закон, който да определи съдържанието на задължението за предоставяне на информация. В изпълнение на това изведено по тълкувателен път конституционно изискване през 2000 г. беше приет Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

Законодателна рамка

Правата и задълженията, свързани с предоставянето на информация от държавните органи, в това число и органите на съдебната власт, са уредени в Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/. За разлика от други законодателства въпросите по предоставяне на информация от съдебната власт не са решени със специални норми, изключващи общия закон. В ЗДОИ са установени и някои общи правила относно ограниченията на правото на достъп до информация. Уредбата на ограниченията на правото на достъп до информация е дадена по-нататък в Закона за защита на класифицираната информация /ЗЗКИ/ - “държавна и служебна тайна”, Закона за защита на личните данни /ЗЗЛД/- “лични данни” и Закона за защита на конкуренцията /ЗЗК/ - “търговска тайна”. Повечето ограничения и в частност – всички посочени, се относими и към информацията, създавана и съхранявана от институциите на съдебната власт. Специфични правила, отнасящи се до ограниченията на достъпа до информация в рамките на съдебната власт, се съдържат в Закона за съдебната власт /ЗСВ/, Гражданско-процесуалния кодекс /ГПК/, Наказателно-процесуалния кодекс /НПК/, Административно процесуалния кодекс /АПК/ и др., както и в подзаконовите нормативни актове - правилниците, регламентиращи организацията и дейността на администрацията на съдилищата, прокуратурата и Върховния административен съд. В част от тези разпоредби не се дава ново съдържание на ограниченията на достъпа до информация, но се наблюдава липса на синхрон с конституционната разпоредба, международните стандарти и ЗДОИ и ЗЗКИ. В други разпоредби се въвежда ново съдържание – например относно ограниченията, свързани със следствената тайна, тайната на осиновяването и др.

Задължение за органите на съдебната власт да предоставят информация

Със ЗДОИ, в съответствие с даденото от Конституционния съд тълкуване на чл.41 от Конституцията, се въведе задължение за всички държавни органи да предоставят достъп до създаваната и съхранявана от тях информация - чл. 6, ал. 1. От кръга на задължените субекти по закона не бяха изключени органите на законодателната или съдебната власт, каквито случаи се срещат в немалко национални закони за достъп до информация /или свобода на информацията/. Това произтича от волята на конституционния законодател – в

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

чл. 41, ал. 2 от Конституцията задължението е възложено на всеки държавен орган. Също така, в цитираното решение на Конституционния съд са изведени общи правила за приложимост на ограничения спрямо правата по чл. 39 – 41 от Конституцията от органите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт /т. III от диспозитива/. Следователно за органите на съдебната власт се предполага задължение да предоставят информация.

В съдебната практика по Закона за достъп до обществена информация беше поставен въпросът доколко органите на съдебната власт са задължени субекти по закона. Това се случи поради отказ на Военно-окръжния прокурор в Сливен през 2002 г., в мотивите към който беше оспорена относимостта на задължението за предоставяне на информация към органите на прокуратурата. С решение № 708/ 03 г. по а.д. № 6269/ 02 г. Върховният административен съд /ВАС/ V отделение остави в сила решение на Ямболския окръжен съд, с което бе отменен отказът. В практиката има случаи, в които се оспорва по съдебен ред отказ на различни органи на съдебната власт за предоставяне на достъп до информация – БХК с/у ВКП (а.д. № 10727/ 02 г. - ВАС), БХК с/у СлВОП (а.д. № 6269/ 02 г. - ВАС), Чобанов с/у ВСС (а.д. № 7897/ 04 г. - ВАС), Д. Бончева с/у ЯРС (а.д. № 11128/ 03 г. - ВАС), дело Филчев (а.д. № 12016/ 05 г. - ВАС). Във всички тези случаи институциите са признати за задължен по ЗДОИ субект.

Извод

Категоричната установеност на факта, че органите на съдебната власт са задължени да предоставят обществена информация, е важна предпоставка за обосноваването на една по-детайлна подзаконова уредба на специфичните въпроси, свързани с достъпа до информация в тази система.

Цел на правото на достъп до информация

В чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ за „обществена” е обявена всяка информация, от която гражданинът може да си състави мнение за дейността на задължените органи на власт. Тази дефиниция от една страна определя обхвата на общодостъпната информация /конкретизиран по-нататък с чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ/, а от друга, задава целта на правото на достъп до информация и съответно на закона, който го урежда основно - ЗДОИ. Така определената цел се съдържа в разгърнат вид в Препоръка R 2002 (2) на Комитета на министрите на държавите – членки на Съвета на Европа, според която широкият достъп до официални документи на основата на равенството и в съответствие с ясни правила:

- дава възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и да формира критично становище относно състоянието на обществото, в което живеят и органите, които ги управляват, като същевременно насърчава информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес;

- повишава ефективността и ефикасността на администрацията и подпомага поддържането на нейната почтеност, като предотвратява риска от корупция;

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

Така определените цели се съдържат до голяма степен и в мотивите, с които е внесен в Народното събрание Законът за достъп до обществена информация. Те са относими и за органите на съдебната власт като задължени по ЗДОИ субекти. Целите са от съществено значение в случаите, когато възниква конкуренция на правото на достъп до информация със защитени права или законни интереси и трябва да бъде извършен баланс между тях. Прегледът на законодателството, регламентиращо достъпа до информация в съдебната Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

система, показва, че обикновено имплицитно съдържащата се в нормите цел е да се осигури адекватно правото на защита на страните в съдебните и другите производства, а не правото на всеки на достъп до информация. В редица случаи правото на всеки на достъп изобщо не е взето предвид. Такъв е случаят с общата хипотеза на достъп до съдебни дела /като сбор от документи/. Според чл.60, ал.2 от Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, лицата, които не са страни по делото, имат право на достъп само при наличие на законен интерес, заявен с мотивирана писмена молба.

Съществуват и случаи, в които приложимостта и принципите на ЗДОИ са съобразени. Така например сред основните принципи на Административно процесуалния кодекс /АПК/ е посочен принципът на “достъпност, публичност и прозрачност” /чл.12/.

Изводи и препоръки

От изложеното следва, че е необходимо в експлицитен вид да бъдат изразени целите на правото на достъп до информация в рамките на съдебната система, в съответствие с посочените по-горе цели на ЗДОИ. Това евентуално може да бъде направено като мотиви към изменения и допълнения в цитирания правилник, свързани с по-детайлна уредба на въпросите по достъпа до информация.

Обхват на задължението за предоставяне на обществена информация

Съгласно ЗДОИ задължението за предоставяне на информация обхваща както актовете на органите на власт, така и всяка информация, събирана, създавана или съхранявана при или по повод издаването на такива актове /чл. 10 и чл. 11 от ЗДОИ/. Стига дадена информация да се създава или съхранява от задължения субект, той дължи предоставянето ѝ – чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ. За разлика от други закони за достъп до информация, в българския ЗДОИ правото е определено по-широко, като право на достъп до информация, а не само до документи. Задължението за предоставяне на информация се простира върху всякакви форми на материалния носител, на който е съхранена информацията. Също така, съгласно общите правила на ЗДОИ предмет на достъп може да бъде и част от документ, в която се съдържа дадена информация. Достъпът до информация в сравнение с достъпа до документи дава възможност да се иска и изготвянето на справка, при желание на искащия.

В нормите, регламентиращи достъпа до информация в съдебната система, липсва преpraщане към ЗДОИ /изключение от това положение е чл.12, ал.2 от АПК/ или изобщо идеята, че по правило създаваната и съхранявана информация е общодостъпна. Тук трябва да се направи важно уточнение. За разлика от други законодателства, в които достъпът до информация от съдебната система е свързан със задължения единствено за съдебната администрация, в българския ЗДОИ и останалото законодателство подобно разграничение липсва.

В рамките на съдебната система се създават различни **информационни масиви** и видове документи. На електронен и хартиен носител в съдебните деловодства се водят **деловодни книги и регистри**. В правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища обаче липсва разпоредба, която да ги обявява за публични, а още по-малко – да определя ред за достъп до тях. В практиката степента на публичност и отделните практики по достъпа варират. Например азбучният указател за образуваните дела и книгата за открити заседания /т.нар. в практиката “срочна книга”/ са по правило поставени на достъпно място, макар че нерядко срочните книги са при деловодителя. Достъпността на други, по-малко ползвани книги обаче практически не е ясна. Например неясно е дали е достъпна книгата за веществени Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

доказателства и книгата за получените и върнати призовки. Същевременно достъпът до регистъра на юридическите лица и едноличните търговци се заплаща като услуга – устна справка съгласно Тарифа № 1 на Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието.

Съдебните дела като сборове от документи са поставени в режим на ограничен достъп при условията на чл.60, ал.1 и 2 от цитирания по-горе Правилник. Достъп до тях имат само страните и техните представители, както и лица, доказали законен интерес. Не са предвидени отделни разпоредби, които да третират по различен начин решенията и определенията на съдилищата, които без съмнение представляват актове по смисъла на чл.10 от ЗДОИ. Въпреки че решенията, определенията и протоколите от съдебни заседания на Върховния административен съд на практика са публични в интернет, в Правилника за организацията и дейността на ВАС това никъде не е уточнено, а съдебните информатори дават справки по движението на делото само на страните (чл. 59 т. 1 от Правилника за организацията и дейността на администрацията на ВАС). Разпоредбите на чл.190 от ГПК, според която съдът обявява решението по гражданското дело и чл.263, ал.3 от НПК, според която присъдата се обявява публично, обикновено не се тълкуват в практиката като регламентиращи тяхната общодостъпност. В това отношение съдебната администрация обикновено прилага чл. 60, ал. 1 и 2 от Правилника.

Трета категория информация, която се създава и съхранява в съдебната система, са различните вътрешни административни документи, които отразяват дейността ѝ. Тук може да се причислят например различните видове **доклади**, документи за бюджетни разходи и т.н. Тяхната достъпност или реда за достъп до тях също не е уточнен в нормативната уредба.

Изводи и препоръки

Съгласно ЗДОИ цялата създавана и съхранявана от съдебната система информация е общодостъпна. Режимът на достъп до отделните видове информация обаче не е уеднаквен. В едни случаи той е ограничен по отношение на лицата, в други се третира като услуга, а в трети липсва яснота дали е пълен или ограничен. В това отношение следва да се въведе разпоредба в съответните правилници, която да препраща към ЗДОИ /подобно на АПК/ или да преповтаря правилото за достъпа на всеки до всяка съхранявана информация освен по изключение. Следва да се отмени или измени чл. 60, ал. 2 от Правилника за съдебната администрация.

Достъп до обществена информация и съдебно административно обслужване

Както се посочи по-горе, липсата на яснота относно целите на правото на достъп до информация и на еднакъв режим на достъп до информация /както по отношение на лицата, така и по отношение на видовете информация/ в рамките на съдебната система съжителства с традиция да се осигурява достъп до информация с цел защита на страните в процеса или с цел оказване на платена услуга. По тази причина често обикновени ксерокопия от документи /напр. от съдебни решения, протоколи/ се таксуват като заверени преписи съгласно определените такси в Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието. Практиката на Програма Достъп до Информация с обучения на администрацията на изпълнителната власт показва, че често не се прави ясно разлика между достъпа до информация и административната услуга. Съгласно Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

законодателството тази разлика се състои в обстоятелството, че при административната услуга водещо е официалното удостоверяване на съответното копие. То го превръща в документ, с помощта на който заинтересованото лице може да упражни свои права или законни интереси. Ето защо заинтересованият следва да плати услугата по удостоверяването. Що се отнася до достъпа до обществена информация, тук действа друг принцип – за безплатния достъп и плащане единствено на материалните разходи по предоставянето на информацията – чл.20, ал.1 от ЗДОИ. Предвид честите практически трудности и проблеми в това отношение, тук се налага изменение в нормативната уредба.¹

Изводи и препоръки

Необходимо е в Правилника за съдебната администрация да се въведе принципа, установен от чл.20 от ЗДОИ, а именно, че достъпа до информация е безплатен и се заплащат само материалните разходи по предоставяне на информация.

Кой има право на достъп до информация от органите на съдебната власт

Според чл.4 от ЗДОИ право на достъп до обществена информация има всеки, в това число гражданите, чужденците, лицата без гражданство и юридическите лица. Ограничения на правото на достъп до информация по отношение на лицата, които имат право, не се допускат. Обратно, всеки има равен достъп до информация, съгласно принципите на чл.6, т.2 от ЗДОИ. Това положение е отразено в почти всички национални закони за достъп до информация и се основава на международните стандарти.

Равният достъп до информация не е регламентиран в специалните нормативни актове, които регулират проблематиката в областта на съдебната система. Изключение от това положение е чл.12, ал.2 от Административно-процесуалния кодекс, където е извършено изрично препращане към ЗДОИ относно лицата, които не са страни в производствата по закона. По правило достъпът до информация, свързана със съдебната система, е привилегия на отделни групи хора. Това са страните по производствата и техните представители – чл.12, ал.1 от АПК, чл.60, ал.1 от Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, чл.78 от Правилника за организацията и дейността на администрацията на Върховния административен съд. Друга група лица с право на достъп са имащите законен интерес – чл.60, ал.2 от Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища. Липсват обаче правила за достъп на гражданите до информация. Приложим в това отношение е ЗДОИ, но при липса на изрично препращане към него и при наличието на противоречащия му чл.60 от Правилника в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, въпросът на практика остава проблемен.

Изводи и препоръки:

Необходимо е да се измени чл.60, ал.1 и 2 от Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища. Необходимо е да се въведе изрично препращане към ЗДОИ относно достъпа на граждани до информация, както това е направено в чл.12 от АПК. Същото се отнася до необходимите изменения в Правилника за организацията и дейността на администрацията на Върховния административен съд.

¹ Разбира се, не навсякъде практиката е такава. Във ВАС например ксерокопието се плаща по цените на съответната книжарница.

Предоставяне на информация

ЗДОИ предвижда два основни вида задължения за предоставяне на достъп до информация:

- по инициатива на задължените органи (активно предоставяне на информация) и
- при поискване от заявител (чрез устно запитване или писмено заявление).

Тези задължения за предоставяне на информация се отнасят най-общо и за органите на съдебната власт, тъй като те също са задължени субекти по ЗДОИ. Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ задължени да предоставят информация по реда на закона са всички държавни органи, като в закона не се прави разграничение между органите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт.

Предоставяне на информация по собствена инициатива

Според разпоредбата на чл. 14 от ЗДОИ, задължените органи следва да съобщават по собствена инициатива следните категории информация:

- информация, която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
- информация, която опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
- информация, която представлява или би представлявала обществен интерес;
- информация, която следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

Във връзка с последната посочена категория, в специалното законодателство, уреждащо дейността на органите на съдебната власт, съществуват редица разпоредби относно активното предоставяне на информация. Най-важните от тях са свързани с изготвяните от органите на съдебната власт доклади; с оповестяването на съдебните решения; публичността на съдебните заседания; дейността на пресслужбите по информиране на обществеността и декларирането на имуществени данни от страна на определени лица, работещи в съдебната система.

А. ДОКЛАДИ ЗА ДЕЙНОСТТА НА СЪДИЛИЩАТА, ПРОКУРАТУРИТЕ И СЛЕДСТВЕНИТЕ СЛУЖБИ

Съгласно Закона за съдебната власт (ЗСВ) задължения за изготвяне на доклади за дейността си имат съдилищата, прокуратурите и следствените служби. Във връзка с изготвянето на тези доклади за дейността ръководна роля има Висшият съдебен съвет (ВСС), който обобщава тази информация в годишен доклад. В тази насока конкретните задължения на ръководителите на структурни звена в системата на съдебната власт, както и на ВСС са следните:

Съдилища

Председателят на **районния съд** изготвя годишен доклад за дейността на съда и го изпраща на председателя на окръжния съд за включване в годишния доклад (чл. 56, ал. 1, т. 2, б. "а" от ЗСВ). От своя страна председателят на **окръжния съд** изготвя годишен доклад за дейността на окръжния съд и на районните съдилища и го изпраща на председателя на апелативния съд от съответния съдебен район за включване в годишния доклад пред ВСС (чл. 63, ал. 1, т. 3, б. "а" ЗСВ). Задължение на председателя на **апелативния съд** е да обобщи тази информация като изготви годишен доклад за дейността на апелативния съд, на окръжните съдилища и на районните съдилища от неговия съдебен район, който изпраща на председателя на Върховния

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право".

касационен съд (чл. 79, ал. 1, т. 2, б. "а" ЗСВ). Председателят на **Върховния касационен съд** изготвя годишен доклад за дейността на Върховния касационен съд и го изпраща на ВСС за включване в годишния доклад (чл. 90, ал. 1, т. 6 от ЗСВ). Идентично задължение е предвидено и за председателя на **Върховния административен съд** (чл. 100, ал. 1, т. 6 от ЗСВ).

Прокуратура

Главният прокурор изготвя **годишен доклад за дейността на прокуратурата** и го изпраща на ВСС за включване в годишния доклад (чл. 114, ал. 6 от ЗСВ).

Отделно главният прокурор има задължение всяка година до 31 март да предоставя на президента, на Народното събрание и на Министерски съвет **доклад за дейността на прокуратурата по спазване на законността** (чл. 114а от ЗСВ).

Следствие

Директорите на **окръжните следствени служби изготвят шестмесечен и годишен доклад**, които изпращат на директора на Националната следствена служба (чл. 123, ал. 4, т. 7 от ЗСВ). От своя страна директорът на Националната следствена служба изготвя **годишен доклад за дейността на всички следствени служби** и го изпраща за включване в годишния доклад (чл. 122, ал. 5, т. 9 от ЗСВ).

ВСС

ВСС е органът, който обобщава получените данни от докладите като изготвя един общ за всички тези структури **Годишен доклад за дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените служби**. Докладът се внася ежегодно, но не по-късно от 31 юли за сведение в Народното събрание (НС). Заедно с внасянето на доклада в НС, ВСС има задължение и да публикува същия в интернет (чл. 27, ал. 1, т. 9 и 10 от ЗСВ).

Годишния доклад за 2005 г. е достъпен на интернет страницата на ВСС на адрес: <http://www.vss.justice.bg/>.

Изводи и препоръки

Законодателството въвежда задължение за публикуване единствено за ВСС относно Годишния доклад за дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените служби. Подобно задължение обаче липсва за ръководителите на структурните звена в съдебната система по отношение на изготвяните от тях доклади.

Препоръка: Необходимо е да се осигури широк обществен достъп до изготвяните доклади за дейността на органите на съдебната власт като се въведе изрично задължение за публикуването им. По този начин ЗСВ ще бъде съобразен със стандарта, който е заложен в ЗДОИ, тъй като отделните доклади за дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените служби представляват информация от обществен интерес по смисъла на чл. 14, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ.

Междувременно с бр. 39 на ДВ от 12.05.2006 г. съответните разпоредби от ЗСВ относно изготвяните доклади са променени, като не само, че не е предвидена по-висока степен на публичност на тези доклади, но е отменено и задължението на ВСС да публикува в интернет годишен доклад за дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените служби (чл. 27, ал.1, т. 10 от ЗСВ).

Б. ЗАСЕДАНИЯ

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

1. Съдебни заседания

Принципът на публичност на съдебните заседания е заложен в чл. 121, ал. 3 от Конституцията на РБ, според който разглеждането на делата във всички съдилища е публично, освен когато законът предвижда друго. Този принцип е заложен и в разпоредбата на чл. 110, ал. 1 от ЗСВ, според която съдилищата разглеждат делата в открити съдебни заседания с изключение на на предвидените в закона случаи.

Следователно, само по изключение и то когато това изключение е изрично предвидено в нормативен акт, е възможно заседанията на съда да бъдат закрити за граждани, журналисти и др. Съществуващите ограничения по отношение на конституционния принцип на публичност са изрично изброени в НПК и ГПК.

Съгласно чл. 263 ал.1 от НПК разглеждането на делото или извършването на отделни съдопроизводствени действия става при закрити врати, когато това се налага за запазване на държавната тайна или на нравствеността, както и в случаите, когато това е необходимо за запазване в тайна самоличността на свидетел. Разпоредбата на чл. 263 ал.1 може да се приложи и по преценка на съда, за да се предотврати разгласяването на факти от интимния живот на гражданите. По изключение на съдебно заседание, провеждано при закрити врати, могат да присъстват лицата, на които председателят разреши това, и по едно лице, посочено от всеки подсъдим. Независимо от това дали съдебните заседания по наказателните дела се провеждат публично или при закрити врати, присъдата винаги се обявява публично.

В НПК са посочени изрично лицата, които не могат да присъстват на съдебни заседания дори, когато тези заседания са публични. Ограничението се отнася за:

–лица, които не са навършили осемнадесетгодишна възраст, ако не са страни по делото или свидетели и

–въоръжени лица, освен охраната.

Съгласно чл.105 ал.1 от ГПК разглеждането на делата става устно в открито заседание, освен ако законът предвижда това да стане в закрито заседание. В ал. 3 на същата разпоредба е посочено изключението: ако поради обстоятелствата на делото публичното му разглеждане може да се окаже вредно за обществения интерес или ако тези обстоятелства се отнасят до интимния живот на страните, съдът служебно или по молба на някоя от страните постановява разглеждането на делото или извършването само на някои действия по него да стане при закрити врата. В такъв случай в съдебната зала се допускат страните, техните пълномощници, вещите лица и свидетелите, както и лицата, на които председателят разреши това.

При всички положения страните и по гражданските, и по наказателните дела имат право да присъстват на съдебното заседание. Дори по дела, които за засекретени по реда на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), страните по делото и техните адвокати имат право на достъп до делата, а и до заседанията по тях, без да е необходимо да им бъде извършвано проучване по реда на ЗЗКИ за издаване на разрешение за допуск до класифицирана информация.

Изводи и препоръки

В законодателството липсва изискване за съдията да мотивира акта за гледане на делото при закрити врати. Поради това често лицата, които не са допуснати в съдебната зала, не могат да разберат какви са причините за това. Същевременно не съществува възможност за обжалване Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

на определението за гледане на делото при закрити врати.

Препоръка: Въвеждане на законодателно изискване за мотивиране на съдебния акт за разглеждане на делото при закрити врати, както и на възможност за обжалване на тези съдебни актове.

2. Заседания на ВСС

Публичността на заседанията на ВСС е от съществено значение за прозрачността на съдебната система в РБ, имайки предвид, че това е органът, който определя броя, съдебните райони и седалищата на всички видове съдилища в страната; определя броя на съдиите, прокурорите и следователите във всички съдилища, прокуратури и следствени служби; назначава, понижава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите; приема решения по дисциплинарни дела срещу съдии, прокурори и следователи; дава разрешения за повдигане на обвинение срещу съдии, прокурори и следователи и т.н.

С изменения в ЗСВ от м. април 2004 г. заседанията на ВСС бяха обявени за публични (чл. 27, ал. 3 от ЗСВ). Разпоредбата касае всички заседания на съвета, с изключение на тези, в които се разглеждат искания за повдигане на обвинение срещу съдии, прокурори или следователи, както и тези, в които се приемат решения по дисциплинарни дела срещу съдии, прокурори или следователи. С влизането в сила на разпоредбата, която обяви заседанията на ВСС за публични, съветът не направи автоматично заседанията си публични, а на свое заседание от м. май 2004 г. обяви, че ще тълкува понятието “публичност”. През м. май четирима журналисти от различни български медии отправиха искане до ВСС да им бъде осигурен пълен достъп до следващите десет заседания на съвета. ВСС не се произнесе по искането на журналистите, поради което с подкрепата Програма Достъп до Информация (ПДИ) бе заведено дело във Върховния административен съд (ВАС) на РБ. С Решение № 9595 от 19.11.2004 г. ВАС, Четвърто отделение задължи ВСС да направи заседанията си публични (като изтъква понятието “публичност” като “достъпно за обществото”), в това число и за средствата за масова информация. На първото заседание на ВСС, проведено след постановяване на съдебното решение всички присъстващи репортери са поканени в заседателната зала. Поради ограниченото място за публика в залата, впоследствие в нея са поставени две камери, посредством които понастоящем заседанията на съвета се излъчват в специална стая за журналисти.

В. РЕШЕНИЯ

1. Публичност на съдебните решения

В законодателството, прегледано за целите на настоящия доклад, съществува само една разпоредба, която изрично предвижда публикуване на постановените съдебни решения. Това е разпоредбата на чл. 194 от АПК, съгласно която се публикува съдебното решение, с което се обявява нищожност или се отменя подзаконов нормативен акт и срещу което няма подадени в срок касационна жалба или протест или те са отхвърлени от второинстанционния съд. Тези решения трябва да се обнародват по начина, по който е бил обнародван актът. Същото се отнася и за съдебните определения, с които се спира действието на подзаконов нормативен акт (чл. 190, ал. 2 от АПК).

Относно съдебните решения, постановени по останалите административни дела (срещу общи или индивидуални административни актове), АПК предвижда само, че съдът **Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право**.

постановява решение в едномесечен срок от заседанието, в което е приключило разглеждането на делото (чл. 172, ал. 1 от АПК). В кодекса липсват разпоредби относно обявяването на постановените решения. Практиката показва, че съдебните състави уведомяват за решенията си единствено страните по делото като изпращат съобщение, че решението е изготвено.

По отношение на съдебните решения, постановени по граждански дела, ГПК предвижда, че съдебният състав е длъжен да обяви решението с мотивите най-късно в 30-дневен срок след заседанието, в което е приключило разглеждането на делото (чл. 190 от ГПК). В закона липсва дефиниция на понятието “обявяване на съдебното решение”. На практика съдебните състави по граждански дела изпълняват това си задължение като изпращат на страните по делото съобщение, че решението е изготвено, без да изпращат копие от решението. В тези съобщения понякога, съвсем накратко, е отбелязано какъв е диспозитива на постановеното решение.

Относно наказателните дела, НПК предвижда, че независимо от това дали съдебните заседания се провеждат публично или при закрити врати, присъдата винаги се обявява публично.

Тук следва да отбележим положителната практика на ВАС, който публикува на интернет страницата си текстовете на постановените решенията по всички дела, с изключение на секретните. ВАС разполага с най-добре изградената система за достъп до съдебна информация в цялата страна като неговата страница в интернет функционира от началото на 2002 година². Освен, че дава възможност за справки по различни модули и практики, в страницата се поддържа едно изцяло завършено деловодство, което дава възможност за търсене по всички възможни критерии, като номер на делото, на подадена жалба или на съдебен акт, година, търсене по ключова дума и т.н.

Изводи и препоръки

Съдебните решения представляват официална информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ, поради което е необходимо да се осигури тяхната общодостъпност чрез публикуването им като се имат предвид евентуалните ограничения. В случай, че съдебните решения не се публикуват, то е необходимо те да са достъпни при поискване и за лицата, които не са страни по делото, без да е необходимо да доказват конкретен интерес.

2. Публичност на решенията на ВСС

В качеството си на орган, който определя състава и осъществява организацията на съдебната власт, ВСС има задължение да създаде и да поддържа, включително и в електронна форма, **публичен регистър**, в който вписва **всички свои решения заедно с мотивите към тях** (чл. 27, ал. 1, т. 15 от ЗСВ). Задължението за създаване на такъв публичен регистър е въведено с изменение в ЗСВ от 2003 г. В изпълнение на това задължение, в интернет страницата на ВСС са публикувани дневните редове и протоколите от проведените заседания на съвета от 2003 г. насам. Протоколите от заседанията съдържат обсъжданите от съвета въпроси и неговото решение по всеки един от тях. В публикуваните протоколи обаче е представен само диспозитива на съответните решения на съвета без мотивите за приемането им.

Изводи и препоръки

² На 28 септември 2003 г., при отбелязването на Международния ден на правото да знам, Програма достъп до информация връчи на Върховния административен съд награда за най-добра уебстраница на институция от гледна точка на Закона за достъп до обществена информация.

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

Необходимо е ВСС да промени практиката си като публикува пълните текстове на решенията си заедно с мотивите към тях в съответствие с изискването на чл. 27, ал. 1, т. 15 от ЗСВ.

Г. ПРЕССЛУЖБИ

По силата на чл. 188т от ЗСВ дейността на органите на съдебната власт по информирание на обществеността и по осигуряване на връзките със средствата за масово осведомяване се подпомага от пресслужби. Статутът, правата и задълженията на служителите в пресслужбите се определят с правилниците по чл. 188, ал. 1 и 3 от ЗСВ. Това са правилниците за дейността на ВКС, на ВАС, на Прокуратурата, на НСС, както и Правилникът за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища.

Прегледът на Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища показва, че функциите по информирание на гражданите за работата на тези съдилища са разпределени между служба “Информация”и Пресслужба.

Съгласно разпоредбата на чл.162 от Правилника служба “Информация” следва да предоставя информация на гражданите за:

- процедурите, извършвани в съда, и реда за тяхното осъществяване;
- реда за достъп до делата;
- местонахождението на различните служби;
- друга информация, свързана с дейността на съда.

В типовата длъжностна характеристика на служителите в служба информация (намираща се в Приложение 3 към Правилника) е посочено още, че служителите изработват и предоставят на разположение на гражданите инструкции за процедурите на работа, използвани в съда.

Разпоредбата на чл. 163 от Правилника регламентира функциите на Пресслужбата към съдилищата, която следва да:

- подготвя и осигурява информационната стратегия на съда;
- организира и провежда информационни кампании за дейността на съда;
- подпомага председателя на съда и съдиите при информирание на обществеността и осигуряване на връзки със средствата за масово осведомяване;
- организира и ръководи пресконференции и т.н.

По реда на Правилника за организацията и дейността на администрацията на ВАС в съда е създадена специализирана пресслужба, чиято основна цел е информирането на обществеността и осигуряването на връзките на съда със средствата за масово осведомяване. Дейността на службата се осъществява от пресаташе, чиито основни задължения са да информира средствата за масово осведомяване за образуването, насрочването и решаването на делата от голям обществен интерес, да въвежда информацията в интернет страницата на съда, да подготвя и провежда пресконференции, интервюта и брифинги с участието на ръководството на съда, да прави ежедневен медиа мониторинг и други.

Д. ИМУЩЕСТВЕНИ ДЕКЛАРАЦИИ

Доходи и имущество

Съдиите, прокурорите и следователите са длъжни да декларират имуществото и доходите си по силата на Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД). Идентична разпоредба съществува и в чл. 135, ал. 2 от ЗСВ, съгласно която съдиите, прокурорите и следователите декларират доходите и имуществото си **Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право**”.

в Сметната палата по реда на ЗПИЛЗВДД, при назначаването и освобождаването им от длъжност, както и всяка година за предходната календарна година.

През 2006 г. се наблюдава тенденция членове на ВСС и магистрати на ръководни постове по собствена инициатива да публикуват в интернет имуществените си декларации.

Процедура за предоставяне на информация по искане на заявител

ОБЩ РЕД

Процедурата за предоставяне на информация по искане на заявител е уредена в Глава III от ЗДОИ. Достъп до обществена информация се предоставя въз основа на устни запитвания и писмени заявления. Законът определя реквизитите на писмените заявления, сроковете за разглеждането им, допустимите удължавания на тези срокове, формите за предоставяне на достъп до информация, както и реквизитите на решенията за предоставяне и отказ от предоставяне на информация.

СПЕЦИАЛЕН РЕД

Законодателството, уреждащо дейността на съдебните органи, предвижда специален ред за достъп до две основни категории информация, събирана и съхранявана от съдилищата – съдебните дела и водените съдебни книги и регистри.

Достъп до дела

1. Достъп до дела (папки дела) в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища

Съгласно разпоредбата на чл. 60, ал. 1 от Правилника за съдебната администрация в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища достъп до делата имат **страните и техните представители**. Те могат да получат достъп до интересуващото ги дело под формата на преглед в помещенията на деловодството или в стая за четене на делата. Освен право на преглед, страните и техните представители имат право да получат и копия от приложените към делата книжа, които се издават от служба “Деловодство” в деня на поискването. По писмена молба служба “Деловодство” издава още съдебни удостоверения, преписи и извлечения от приложените към делата книжа в деня на постъпване на молбата или най-късно на следващия ден след разрешение на съдията-докладчик. Правото на представителите на страните на достъп до делата е заложено и в чл. 31 от Закона за адвокатурата (ЗА), съгласно който адвокатът има свободен достъп и може да прави справки по дела, да получава копия от книжа и сведения с предимство в съда, органите на досъдебното производство, административните органи и други служби в страната и навсякъде, където е необходимо, само въз основа на качеството си на адвокат, което удостоверява чрез представяне на адвокатска карта.

С изменение в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) от 2004 г. стана възможно страните по секретни дела и техните адвокати да получават достъп до делата, без да е необходимо да им бъде извършвано т.нар. проучване за надеждност по реда на ЗЗКИ и да им се издават разрешения за допуск до класифицирана информация.

Всички останали лица, които не са страни по делото, могат да получат достъп до него при наличие на законен интерес, заявен с мотивирана писмена молба.

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

Новата уредба на въпросите, свързани с достъпа до делата не се различава съществено от предходния вариант, регламентиран с отменената Наредба № 28. Направените промени са по-скоро свързани с препоредбата на предишните текстове с оглед постигане на по-голяма яснота, отколкото с важни съдържателни нововъведения.

Изводи и препоръки

Практиката показва, че разпоредбата на чл. 60 от Правилника е проблематична и се нуждае от съществена промяна, свързана с разширяване кръга на лицата, които имат право на достъп до делата, без да е необходимо да доказват правен интерес за това. Необходимо е тази разпоредба да бъде приведена в съответствие с чл. 31 от Закона за адвокатурата, който дава право на адвоката на свободен достъп до всички дела.

2. Достъп до делата във Върховния административен съд (ВАС)

Правилникът за организацията и дейността на ВАС създава достатъчно гаранции за достъп до информация на гражданите.

Възможностите за получаване на информация по делата във ВАС са няколко. На първо място това е стандартната възможност за справка по делата на място в деловодствата на съда, което става в рамките на нормалните работни часове без прекъсване, като за целта се предвидени дежурства на служителите. На следващо място, в основните деловодства изрично е предвидена възможността за даване на справки по телефона, което твърде много улеснява потребители, които не ползват интернет и които искат да направят елементарна справка, свързана с дати на насрочване, гледане или решаване на делата, както и информация, свързана с общото движение на делата. Правилникът за организацията и дейността на ВАС определя специални служители, чиито функции са свързани с предоставянето на справки по делата. Това са съдебния информатор и служителите от служби “Регистратура” и “Съдебно деловодство”. В длъжностните задължения на съдебния информатор влиза предоставянето на информация и даването на справки, включително по телефона на страните и процесуалните им представители за движението на постъпилите в съда книжа и образуваните дела. Съдебните служители от служби “Регистратура” и “Съдебно деловодство” са длъжни да дават справки на страните и на процесуалните им представители за движението на делата целодневно и без прекъсване от 9 до 17 ч., като за целта са въведени дежурства по график.

Най-лесният, бърз и съвременен начин за получаване на информация във ВАС е възможността за справки по делата и документите в интернет чрез най-добре изградената система за достъп до съдебна информация в цялата страна. Успешната работа на тази система е гарантирана от самостоятелни звена и отдели във ВАС и чрез задълженията за създаване на електронни папки и максимално бързо сканиране и качване на документите в интернет. Основно качество на информационната система е, че осигурява достъп до самите документи по делата пред ВАС – молби, протести, жалби, протоколи, решения и определения, които са дадени в сканиран вид. Достъпът е безплатен, като изисква елементарна първоначална регистрация на потребителя, която му осигурява възможност за неограничен брой влизания в деловодната система, копиране и сваляне на документите от страницата.

Като цяло, системата за събиране и обработване на информацията и структурата за осигуряване на достъп до тази информация във ВАС го превръща в институция пример за

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

цялата система на съдилищата, затова как трябва да бъде организирано предоставянето на достъп до информация за външни потребители.

3. Достъп до фирмени дела

През април месец т.г. беше приет и обнародван Закон за търговския регистър, който има за цел да уреди обществените отношения, свързани с търговската регистрация, воденето, съхраняването и достъпа до търговския регистър, както и действието на вписванията, заличаванията и обявяванията в него. Съгласно разпоредбата на чл. 11 от новия закон търговският регистър е публичен и всеки има право на свободен достъп до него и до документите, въз основа на които са извършени вписванията, заличаванията и обявяванията. Това означава, че не е необходимо каквото и да е разрешение за да се правят справки в търговския регистър и да се преглеждат съхраняваните в него фирмени дела. Практиката обаче показва, че за целта в редица съдилища се изисква подаване на молба и получаване на разрешение от председателя на фирмено отделение.

Законът за търговския регистър ще влезе в сила от 01.10.2006 г., което означава, че неговите разпоредби ще се прилагат от този момент нататък. До въпросната дата ще бъде приложим режима на действащия Търговски закон (ТЗ), в който има обособена глава Търговски регистър. По силата на неговите разпоредби достъпът до регистъра също е свободен. В разпоредбата на чл. 3 и сл. от ТЗ изрично е посочено, че към окръжните съдилища се води търговски регистър, в който се вписват всички търговци и свързаните с тях обстоятелства. Освен това всеки има право да преглежда търговския регистър и документите, въз основа на които са извършени вписванията, както и да получава преписи от тях (чл. 5 от ТЗ).

Изводи и препоръки:

Необходимо е практиката на съдилищата по предоставяне на достъп до фирмени дела да се приведе в съответствие с принципа на публичност на тези дела, въведен от законодателството.

Достъп до съдебни книги и регистри

1. Достъп до съдебни книги и регистри в районните, окръжните, военните и апелативните съдилища

Съгласно разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от Правилника за съдебната администрация в деловодствата на съдилищата се водят на електронен и/или хартиен носител следните книги и регистри:

- азбучен указател за образуваните граждански, фирмени, наказателни, изпълнителни, административни и дела по вписванията;
- описна книга;
- книга за открити заседания;
- книга за закрити и разпоредителни заседания;
- книга за привеждане в изпълнение на влезли в сила присъди и определения по чл. 414ж от Наказателно-процесуалния кодекс;
- книга за веществените доказателства;
- книга за получените и върнати призовки и други съдебни книжа от други съдилища;
- разносна книга;
- книга по чл. 634в от Търговския закон (за актовете, свързани с производството по несъстоятелност);

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

–регистри за юридическите лица и едноличните търговци и специални регистри.

След общото изброяване на поддържаните от съдилищата книги и регистри, следва детайлно описание на съдържанието на водените книги в разпоредбите на чл. 35 и сл. от Раздел II на Правилника. Така например в текста на правилника е посочено, че книгата за открити заседания осигурява информация за насрочените за определена дата дела: дата на заседанието, пореден номер, номер на делото, състав на съда, докладчик, прокурор, секретар, резултат от съдебното заседание. За гражданските, наказателните, административните и изпълнителните дела се водят отделни срочни книги, а за изпълнителните дела се води и дневник на извършените действия. В раздел III (чл. 48-51) е отделено специално място за описание на информацията, съдържаща се в регистрите за ЕТ и ЮЛ, както и за специалните съдебни регистри.

Освен от деловодството на съда, книги и дневници, касаещи дейността на съда се водят и от други служби в съдилищата. Така например това са архивната книга, която съдържа информация за предадените в архив дела; разносната книга, изходящ и входящ дневник и т.н.

Изводи и препоръки

Прави впечатление, че освен посочените данни за видовете информационни масиви, съхранявани и поддържани от съдилищата, в Правилника липсват разпоредби, които да определят формата на публичност на наличните книги и регистри. Необходимо е ясно да се посочи достъпни ли са тези книги и регистри за справки и евентуално да се определи ред, по който ще се осъществява достъпа до тях.

2. Достъп до съдебни книги във ВАС

В деловодствата на петчленните състави и в деловодствата на отделенията на ВАС се водят на хартиен носител следните деловодни книги:

- азбучен указател;
- описна книга;
- срочна книга за открити заседания;
- срочна книга за закрити заседания;
- докладна книга;
- книга за веществените доказателства;
- описна книга за административнонаказателните преписки;
- описна книга на жалбите за бавност;
- разносна книга за предоставяне на дела, съдържащи класифицирана информация.

Правилникът на ВАС възлага най-важни функции, свързани с воденето на съдебните книги на съдебния деловодител. Неговите задължения включват извършването на вписвания в деловодните книги и отбелязването им в електронната папка на делото, сканиране на жалбите, протестите, молбите и другите документи, постъпващи в съда и предоставяне на страните и на процесуалните им представители справки по делата, включително по телефона.

ФОРМИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

ЗДОИ определя няколко форми за предоставяне на достъп до информация, това са:

- преглед на информацията на място;

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

–устна справка;

–копия на хартиен или технически носител.

Задължените по реда на закона институции следва да се съобразяват с предпочитаната от заявителя форма на достъп, освен в случаите, когато: за това няма техническа възможност или предоставянето в исканата форма е свързано с необосновано увеличаване на разходите или води до възможност за неправомерна обработка на тази информация/ нарушаване на авторски права.

ЦЕНИ

Принципът заложен в ЗДОИ е, че достъпът до обществена информация е безплатен. Заплащат се единствено разходите по предоставяне на информация, като те не могат да превишават реално направените материалните разходи за предоставяне. По силата на ЗДОИ, нормативите за заплащане на разходите по предоставяне на информация следва да се определят от министъра на финансите.

През 2001 г., в изпълнение на това си задължение, министърът на финансите издаде *Заповед № 10 от 10.01.2001 г. за определяне нормативи за разходите при предоставяне на обществена информация по ЗДОИ според вида на носителя.*

Тук отново следва да отбележим съществуващата разлика между предоставянето на достъп до обществена информация и извършването на административни услуги. Съгласно законодателството тази разлика се състои в обстоятелството, че при административните услуги водещо е официалното удостоверяване на съответното копие, което превръща копие в препис т.е. документ, който позволява на заинтересованото лице да упражни свои права и законни интереси. Цените, които се заплащат за извършването от органите на съдебната власт услуги са определени в *Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието.* Тарифата обаче определя цена само за получаване на преписи от документи, но не и за незаверени копия от документи. Поради тази причина, дори когато искат да получат незаверено копие от документ (например решението по делото) гражданите са принудени да заплатят цена като за получаване на препис от документ, макар че в тези случаи заплащането на информацията би следвало да става по цените, определени в Заповед № 10 на МФ.

Изводи и препоръки

Би трябвало в Тарифа № 1 към Закона за държавните такси изрично да бъде въведена възможността за получаване на незаверени копия от документи, като заплащането им бъде съобразено с цените, определени в Заповед № 10 на МФ.

Междувременно Тарифа № 1 към Закона за държавните такси бе изменена (ДВ, бр. 75 от 2006 г.) и бе създадена нова б. “в” в т. 19, според която за фотокопие от документ се заплаща цена в размер на 0,10 лв. за всяка страница, а ако страниците са повече от 50 – за всяка следваща по 0,07 лв.

Правото на достъп до информация от органите на съдебната власт и неговите ограничения

Както за другите задължени по ЗДОИ субекти, така и за органите на съдебната власт е приложимо конституционното правило, че ограниченията (изключенията), на които правата по чл. 39 – 41 от Конституцията могат да бъдат подлагани, се прилагат:

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

*ограничително и само за да осигурят защита на конкуриращ интерес.*³

Според Конституционния съд при всеки случай на тълкуване на ограниченията трябва да се изхожда от разбирането, че: независимо от това, че предвиждането им е в защита на друг конституционно признат интерес не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване.⁴

Същото правило е отразено в чл.10, ал.2 от Европейската конвенция за правата на човека цитиран в мотивите към ЗДОИ. То е по-детайлно отразено в Препоръка R 2002 (2) на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа за достъпа до официални документи,⁵ чл. IV, според който

*Ограниченията трябва да бъдат изброени точно в закон, да бъдат необходими в демократичното общество и да бъдат пропорционални на целта да се защитят [изброените интереси]*⁶

Според цитираната Препоръка, необходимостта в демократичното общество предполага, че:

Достъпът до документ може да се откаже, ако разкриването на информацията, съдържаща се в официалния документ, ще навреди или може да навреди на посочените в ал. 1 интереси, освен ако не съществува неотложен обществен интерес от нейното разкриване.

Така дефинирано от Конституционния съд, отношението между правото на информация и ограниченията му като между принцип и изключения е намерило израз в:

- задължението да се предоставя т. нар. “частичен достъп” до обществена информация /чл. 7, ал. 2, чл. 31, ал. 4 и чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ/;
- задължението да се изследват фактите във всеки един случай /чл. 38 от ЗДОИ/;
- ограничаване на достъпа само до информация, чието предоставяне би **увредило** защитен интерес /чл. 25 от ЗЗКИ, чл. 26 от ЗЗКИ, чл. 30 от ЗЗК/.

Най-често в рамките на съдебната система се срещат следните ограничения:

- информацията е класифицираната като държавна или служебна тайна;
- информацията представлява защитени лични данни;
- информацията е търговска тайна;
- следствена тайна, тайна на осиновяването.

Въпросите, свързани с отделните ограничения, е добре да бъдат разгледани поотделно с оглед спецификите им.

Държавна и служебна тайна

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

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

5 Цитирана от Петчленен състав на Върховния административен съд в Решение № 4694/2002 г. по ад. № 1543/2002 г.

6 Достъпна на български език на адрес: http://www.aip-bg.org/documents/rec2_bg.htm

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

В случаите, определени в Закона за защита на класифицираната информация /ЗЗКИ/, дадена информация, чието огласяване би увредило или създадо опасност от увреждане на изброените в чл. 25 от ЗЗКИ, се класифицира. Практическият проблем в тези случаи възниква от разпоредбата на чл. 30, ал. 3 от ЗЗКИ, според който сбор от документи се маркира с гриф за сигурност, съответен на най-високия гриф, поставен на документ от сбора. В практиката това се тълкува като ограничаване на достъпа до цялото дело. През 2004 г. ЗЗКИ бе допълнен с чл. 39а, с който се даде право на страна по дело и на нейния адвокат /допълнение в чл. 39 от ЗЗКИ/ да чете документите по делото, без да получава разрешение. Проблемът обаче не е разрешен, тъй като лицата, които не са страни, не могат да получават достъп дори до съдебните актове по такива дела, в които обикновено не се съдържа държавна или служебна тайна. По този начин се допуска непропорционално вмешателство в правото на информация и се нарушава конституционния принцип, според който ограничаването на правото на информация е изключение от правилото /изведен в РКС № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г./.

Практическият резултат е, че намалява прозрачността и отчетността на съдебната система по такива дела, което е условие за продължаване на нейната неефективност и изложеност на корупция в тази сфера. В това отношение е обезпокояваща тенденцията към нарастване на броя на класифицираните дела след 2002 г.

Класифицирането на дела засегна и някои наказателни производства от особено висок обществен интерес, като това по мярката за неотклонение на уличените по делото на т.нар. Маргини. Тази мярка бе разгледана от съда при закрити врати, което попречи на обществеността посредством недопуснатите съдебни репортери да получи информация за процеса. Проблемът е значителен с оглед констатираната неефективност на съдебната система за борба с организираната престъпност.

В разглежданите нормативни актове липсва ясна уредба на този въпрос. Необходимо е изменение евентуално в ЗЗКИ, но този процес едва ли ще е експедитивен. Същевременно обаче следва да намери приложение правилото на чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ, според което при наличие на класифицирана информация следва да бъде предоставен достъп до тази част от информацията в съответните документи, която не представлява държавна или служебна тайна.

Изводи и препоръки

Следва да бъде допълнен Правилникът за съдебната администрация, така че да се предвиди възможност да предоставяне на частичен достъп, в това число и чрез пресслужбите, до информация за класифицираните дела, която не представлява държавна или служебна тайна.

Защита на личните данни

Определението на понятието “лични данни” е дадено в чл.2 от Закона за защита на личните данни /ЗЗЛД/. Предоставянето от администратор на данни на лични данни се осъществява единствено при съгласие на съответното лице или при наличие на законно основание за това. Изключение от тези принципи са случаите, в които източникът на данните е публичен регистър или документи, съдържащи обществена информация /чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД/. На практика чест мотив за отказ на информация в съдебната система е защитата на личните данни на страните по делата. Пълният отказ на информация в тези случаи обаче води до непрозрачност и липса на отчетност на съдебната система.

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

В разглежданите нормативни актове липсва ясна уредба на този въпрос. Тук отново следва да се приложи чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ, като се предостави поне частичен достъп до информация. Практиката и в други страни по този въпрос предвижда анонимизиране /заличаване/ на личните данни и предоставянето на останалата информация. В противен случай би се стигнало до пълен отказ на информация в системата и тя би била подложена на практики на непрозрачност.

Изводи и препоръки

В Правилника за съдебната администрация трябва да се уреди изрично частичния достъп до информация с цел защита на личните данни. Практически това е приложимо, както се вижда от интернет страницата на Върховния административен съд. Трябва да се има предвид правилото, установено в редица закони за достъп до информация, според което достъп не се предоставя, когато усилията за заличаване на данни са прекомерни или информацията би станала практически безполезна. В този смисъл достъпът до документите, представени като доказателства по едно дело може да бъде изцяло ограничен, а да бъде свободен по отношение на актовете на съда, исканията на страните /молби, жалби, защиты/ и протоколите от съдебните заседания.

Достъпът до някои по-чувствителни с оглед защитата на личната сфера дела, като тези по осиновявания, може да бъде изцяло ограничен или да се предостави само до съдебния акт след пълна анонимизация на страните и номера на делото.

Следствена тайна

Уредена е в чл. 198 от НПК. По начало тя трае определено време и има определена цел. Най-често целта е да се запазят в тайна действията на разследващите органи, за да не бъдат осуетени или парирани. Едновременно с това следствената тайна не трябва да служи като претекст за отказ на информация от висок обществен интерес. Така например, обстоятелството, че е повдигнато обвинение на публична личност, може да бъде разгласено по подходящ начин. Тук трябва да се спазва баланс между правото на обществото на информация и правото на лицето на справедлив процес, поради което информацията трябва винаги да е точна и да не представя обвиняемия като доказан престъпник. В това отношение бяха създадени казуси с очевиден дисбаланс в интерес на публичния имидж на органите на досъдебното производство. Същевременно е положителен фактът, че опитът да бъде изцяло ограничено правото на информация за досъдебното производство /като компенсация за цитираните казуси/, направен при подготвянето на новия НПК, също не успя.

При всички положения в съдебната фаза не може да има позоваване на следствена тайна, защото процесът по начало е публичен.

Изводи и препоръки

Служебната тайна е свързана с необходимост от внимателна преценка и баланс между обществения интерес от повече информация, и също обществения интерес от справедлив процес, както и защитата на интимната сфера. Практики в това отношение липсват. Препоръчително е в Правилника за дейността на прокуратурата да се дадат указания в тази насока или поне да се опише ясно необходимостта да се прави този баланс.

Обжалване на решенията и отказите за предоставяне на информация

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.

Всяко решение по ЗДОИ, което засяга правата на заявителя може да се обжалва пред съд (чл. 40 ЗДОИ) в 14 дневен срок от узнаването му. Това се отнася, както за решенията за предоставяне на достъп, така и за решенията за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация. Решенията се обжалват пред Върховния административен съд (ВАС) или пред съответния окръжен съд⁷ (за София – Софийски градски съд) в зависимост от органа, който е издал акта. Въпреки липсата на изрична разпоредба в ЗДОИ, мълчаливите откази подлежат на обжалване⁸ на общо основание по силата на чл. 149, ал. 2 от АПК.

Процедурата за обжалване е уредена в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), който в частта си относно съдебното обжалване влиза в сила от 01.03.2007 г.

Жалбите се изпращат чрез институцията, която е издала решението до съответния съд. В тридневен срок (3 дни) от получаване на жалбата административният орган е длъжен да окомплектова преписката и да изпрати на съда жалбата, заедно със заверено копие от цялата преписка. Неизпълнението на задължението за своевременно препращане на жалбата и цялата преписка на съда е административно нарушение, за което съответното длъжностно лице се наказва с глоба в размер от 150 до 1500 лв. (чл. 303, т. 2 от АПК).

При обжалване на отказ за предоставяне на информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ (класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и случаите по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ), съдът може да поиска от органа необходимите доказателства за това. На практика това означава, че съдът може да задължи органа да изпрати отказаната информация, за да я прегледа в закрито заседание и да се произнесе по законосъобразността на отказа и маркирането с гриф за сигурност (чл. 41, ал. 3 и 4 от ЗДОИ). Срокът, в който органът следва да изпрати информацията, се определя от съда за всеки конкретен случай.

Изготвили:

Екип на *Програма Достъп до Информация*
Александър Кашъмов
Дарина Палова
Кирил Терзийски

Български център за нестопанско право
Тони Димов

7 В новоприетия Административнопроцесуален кодекс е предвидено създаването на административни съдилища със седалища и съдебни райони, които съвпадат със седалищата и съдебните райони на всеки от окръжните съдилища. Срокът за създаване на тези съдилища е до 31 декември 2006 г., като те ще започнат да образуват дела от 1 март 2007 г. Дотогава образуваните административни дела в районните и окръжните съдилища и във Върховния административен съд се довършват в същите съдилища по досегашния ред.

8 В този смисъл е трайната практика на ВАС, според която мълчаливите откази подлежат на обжалване, тъй като е приложим общият административен закон. ВАС приема, че липсата на специална норма в ЗДОИ не може да доведе до лишаване на гражданите от достъп до правосъдие, още повече, че подобна теза би обезсмислила изцяло съществуването на ЗДОИ.

Докладът е изготвен с финансовата подкрепа на USAID, чрез Българския център за нестопанско право”.