

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ  
2013**

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2014



ФОНДАЦИЯ  
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ПРОГРАМА ЗА ПОДКРЕПА НА НПО В БЪЛГАРИЯ  
ПО ФМ НА ЕИП 2009 - 2014  
[www.ngogrants.bg](http://www.ngogrants.bg)

*Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация Програма Достъп до Информация и при никакви обстоятелства не може да се приема, че той отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Програмата за подкрепа на неправителствени организации в България.*

## **Състоянието на достъпа до информация в България 2013 Доклад**

©Програма Достъп до Информация, 2014

©Авторски колектив:

г-р Гергана Жулева  
Александър Кашъмов  
Дарина Палова  
Кирил Терзийски  
Фани Давидова

©Дизайн: Веселин Комарски

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.

ISSN 1314-0515 (online)

ISSN 1313-065X (print)

# СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2013

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. ВРЕМЕ ЗА ПРОМЕНИ .....	5
2. ПРЕПОРЪКИ .....	7
3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ .....	9
4. ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ .....	26
4.1. ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО - ОСНОВЕН ЕЛЕМЕНТ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ .....	26
4.2. ОДИТ НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ .....	31
4.3. РЕЗУЛТАТИ .....	33
4.4. ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ .....	40
4.5. КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ .....	44
5. СЛУЧАИ, ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ .....	45
5.1. СТАТИСТИКА .....	45
5.2. ХАРАКТЕРНИ ОСОБЕНОСТИ НА СЛУЧАИТЕ .....	46
6. СЪДЕБНИ ДЕЛА .....	62
ПРИЛОЖЕНИЯ	
ПРИЛОЖЕНИЕ №1	
СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ ОТ ОЦЕНКАТА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ 2011 - 2014 г. ....	73
ПРИЛОЖЕНИЕ № 2	
СТАТИСТИЧЕСКА СПРАВКА ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ СЛУЧАИ .....	103
ПРИЛОЖЕНИЕ № 3	
СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ .....	106



## 1. ВРЕМЕ ЗА ПРОМЕНИ

Програма Достъп до Информация представя доклада „Състоянието на достъпа до информация в България 2013 г.“.

Анализът, който правим на основата на законодателството, на практиките по предоставяне на информация и съдебните решения, обосновава необходимостта от промени в Закона за достъп до обществена информация.

Този закон беше приет през 2000 г. след почти двегодишна обществена дискусия. Промените му през 2007 г. и през 2008 г. също бяха приети след широк обществен дебат. Във времето на приемането на ЗДОИ международните стандарти в тази област се свеждаха до Препоръка № R (81) 19 на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа за достъпа до информация на органите на власт и изброими закони за свобода или достъп до информация във функциониращи демокрации.

За тези 14 години бяха развити международните стандарти в областта на законодателството за достъп до информация. През 2008 г. беше приет първият международен договор за достъпа до информация - Конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа - CETS № 205.<sup>1</sup>

Европейският съюз прие Регламент 1049/2001 за достъпа до официални документи.

През последните 10 години правото на достъп до информация беше признато като основно човешко право от Интерамериканския съд за човешки права, от Европейския съд за правата на човека, Комитета по човешки права на Обединените нации и редица други международни организации. Към момента 97 държави имат действащи закони, според рейтинга на законите за достъп до информация.<sup>2</sup>

Прилагането на закона в България също има богата практика. Първото заявление за достъп беше подадено само седмица след влизането на закона в сила. За тези години бяха подадени 336 603 заявления, от които средно 11 660 писмени на година. Списъкът на съдебните актове на Върховния административен съд по ЗДОИ е впечатляващ - 1616 акта.<sup>3</sup>

През годините се промениха и административните практики, промениха се заявите, промени се отношението и познаването на правото на достъп до информация от гражданите.

Хората от протестите през 2013 г. искаха прозрачност и отчетност на управляващите и ясни механизми за гражданско участие във формирането на политики.

С този доклад ПДИ стартира един необходим дебат за промени в регулацията на правото на достъп до информация. Необходимо е ясно разбиране, че това не е само право на административна услуга по подадени заявления, а основно конституционно

<sup>1</sup> <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=8&DF=16/04/2014&CL=ENG>

<sup>2</sup> <http://www.rti-rating.org/index.php>

<sup>3</sup> <http://zdoi.gkzj.org/>

право на човека. Гражданинът в демократичното общество трябва да знае как го управляват, как се взимат решения, как се харчат обществените пари, кой носи отговорност за случващото се. Само при тези условия гражданите могат равнопоставено да участват в дебата за обществените политики.

През 1946 г. Генералната асамблея на ООН приема една от своите най-ранни резолюции. В нея се казва: „Свободата на информацията е основно човешко право и .... е в основата на всички свободи, утвърждавани от Организацията на обединените нации.“

Предлагаме на вашето внимание анализите на екипа на ПДИ, с които поставяме проблемите в практиката на упражняване на правото на достъп до информация, като сме уверени, че в България е натрупан достатъчно опит, за да започне дебат за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация в съответствие с развитите международни стандарти и изискванията на практиката.

Докладът отразява работата на целия екип на ПДИ в подкрепа на упражняването на правото на информация в България.

Авторите на анализите на различни аспекти на законодателството и практиките са Александър Кашъмов, Гергана Жулева, Дарина Палова, Фани Давидова и Кирил Терзийски.

Април 2014 г.

Гергана Жулева,  
изпълнителен директор на ПДИ

## 2. ПРЕПОРЪКИ

### ПРЕПОРЪКИ, СВЪРЗАНИ С ПРАВНАТА УРЕДБА И ПРИЛАГАНЕТО ѝ

- I. **Относно приемането на международните стандарти**  
Правителството да предприеме стъпки за подписание и ратификация на Конвенцията за достъп до официални документи.
- II. **Относно необходимите промени в законодателството**
  - A. *Промени в ЗДОИ*
    1. Подобряване на наблюдението, координацията и контрола посредством създаване на ефективна институционална среда, в това число чрез създаване на нов орган на власт.
    2. Създаване на ясно задължение за администрацията да подпомага заявителите на достъп до обществена информация.
    3. Подобряване на условията за електронен достъп до информация чрез:
      - въвеждане на ясно и общо задължение за администрацията да отговаря на електронни заявления;
      - въвеждане на забрана да се изисква ползване на електронен подпис от заявителите;
      - отчетливо определяне на предоставяне на информация по електронен път като една от формите за предоставяне на достъп до информация.
    4. Разширяване и прецизиране на активното публикуване на информация чрез:
      - детайлизиране на подлежащите на публикуване категории информация в съответствие със стандартите на унициативата „Партньорство за открито управление“ и добрите законодателни образци в света;
      - конкретизиране на задълженията за публикуване и оповестяване на информацията по чл. 14 от ЗДОИ;
      - създаване на детайлни задължения за актуализиране на информацията, публикувана в интернет;
      - създаване на ясни законови задължения по отношение на форматите, в които се публикува информацията;
      - координация и контрол на активното публикуване;
      - въвеждане на санкции за неизпълнението на задълженията за активно публикуване.
    5. Прецизиране и хармонизиране на уредбата относно ограниченията на правото на информация чрез:
      - изчерпателно и опростено изброяване на основанията за ограничаване на правото на информация в ЗДОИ;
      - уеднаквяване на хипотезите за прилагане на „надделяващ обществен интерес“ от предоставяне на информацията;

- изрично включване на ограничението, свързано със защитата на личната информация, в ЗДОИ;
- прецизиране на обема и съдържанието на ограничението, свързано със защитата на подготвителните документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ);
- премахване на неясно формулирания израз „защита на интересите на третото лице“ или определянето му в закона чрез изчерпателно изброяване на тези интереси.

#### Б. *Промени в други закони*

6. Подобряване на регламентацията относно общественото обсъждане на проекти за нормативни и общи административни актове и съпътстващата го прозрачност чрез:
  - създаване на задължение за публикуване на становищата на участниците в тях;
  - публикуване на анализите на необходимите финансови средства за прилагането на новата уредба, на очакваните резултати от прилагането и на съответствието с правото на Европейския съюз;
  - публикуване на мотивите за неприемане на дадените в рамките на общественото обсъждане предложения и препоръки;
  - възлагане на ясни отговорности в административните структури за изпълнение на задълженията по публикуване на информация, свързана с обсъждането на проекти за нормативни актове;
  - определяне на санкции за неизпълнение на задълженията за публикуване.
7. Подобряване на прозрачността, свързана с обществените поръчки, чрез безусловното приемане без изменения на чл. 22 б-22 г от внесенния законопроект за ЗИД на Закона за обществените поръчки, предвиждащи конкретни задължения за публикуване на информация.
8. Прецизиране на съотношението между ЗДОИ и другите закони/ законови разпоредби, предвиждащи достъп до категории обществена информация. Недопускане на по-широк обхват на ограниченията за дейността на отделни държавни органи, като например МВР.

#### III. **Относно прилагането**

9. По отношение на прилагането на законодателството органите на власт да съобразят всички формулирани препоръки за изменение на ЗДОИ и да ги въведат приоритетно във вътрешните си правила, тъй като липсва законова пречка за това.
10. Органите на власт да предприемат реални мерки за изпълнение на задълженията си по ЗДОИ и задълженията си за активно публикуване, в това число на информация от финансов характер и такава, свързана с почтеността на администрацията.



### 3. ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ЗА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ ПРЕЗ 2013 г.

През 2013 г. от страна на изпълнителната и законодателната власт не са предприемани сериозни стъпки в посока разширяването и подобряването на достъпа до информация. Не са подготвени изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация, въпреки заложената в Оперативния план на правителството по инициативата „Партньорство за открито управление“ мярка в тази насока. Както през предходните години и през 2013 г. не започна процес по подписване и ратифициране на Конвенцията за достъп до официални документи.<sup>4</sup> Същевременно България трябва да осъществи необходимите стъпки за въвеждане на измененията и допълненията в Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор.<sup>5</sup>

Не са предприемани изменения и в Закона за нормативните актове, в който е регламентирано обсъждането на проекти за нормативни актове и съпътстващите задължения за предоставяне на информация, въпреки че в оценката за изпълнението на Оперативния план е отразено, че правителството е предприело „законодателни промени за въвеждане на задължителна оценка на въздействието на нормативните актове“.<sup>6</sup> След приемането на Закона за публичните финанси, който влезе в сила през януари 2014 г., положителна стъпка по отношение на прозрачността представляват измененията и допълненията, внесени в Закона за обществените поръчки през 2013 г., които предстои да бъдат приети на второ четене от парламента.

В някои отношения законодателният процес бележи регрес. През ноември 2013 г. Министерският съвет внесе законопроект за Закон за Министерството на вътрешните работи, с който се предлагат широк обем ограничения на правото на достъп до съхранявана от институцията информация. Народни представители от 42-ото народно събрание внесоха предложение за стесняване на кръга на оповестяването на принадлежност на граждани към бившата Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия. Законодателният пакет за реформиране на сектора „сигурност“, обсъждан детайлно в 41-ото народно събрание, бе внесен и в 42-ото народно събрание от ГЕРБ. Въпреки че законопроектите са внесени на 30 май 2013 г., няма движение по разглеждането им в парламентарните комисии. Това означава, че скоро няма да бъде осъществена необходимата реформа на сектора за сигурност, която трябва да включва и подобрена прозрачност и отчетност. По този начин няма да бъдат отчетени и предложенията и препоръките, дадени по време на проведеното през есента на 2012 г. и началото на 2013 г. обществено обсъждане. В резултат на това обсъждане, включително в рамките на парламентарната комисия по вътрешна сигурност и

<sup>4</sup> Приета от Съвета на Европа, открита за присъединяване от 18 юни 2009 г., вж. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG>

<sup>5</sup> Изменена и допълнена с Директива 2013/37/ЕС.

<sup>6</sup> Докладът по оценката, от стр. 3, от който е цитатът, е достъпен на адрес: <http://www.strategy.bg/Articles/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=10&y=&m=&d=>

обществен рег, през януари и февруари 2013 г. бе постигнато съгласие по рег положителни промени, свързани с подобряване на прозрачността и отчетността на службите и политиките за сигурност. За момента изглежда, че тази реформа е спряна.

## **ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ**

Една от мерките, предвидени в Оперативния план на правителството по инициативата „Партньорство за открито управление“ (ИПОУ), е изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). В оценката на изпълнението на плана е посочено, че ангажиментът за „Разширяване на обхвата на добрите практики, свързани с достъпа до информация“ е във фаза изпълнение.<sup>7</sup> Вероятно се има предвид залегналото в Оперативния план подготвяне на изменение и допълнение на ЗДОИ с цел „създаване на единни параметри/стандарты за изготвяне и публикуване на актуалната информация от администрациите“. Предвижданата законодателна промяна следователно обхваща подобряването на публикуването на информация от страна на институциите.

Независимо от заявления ангажимент на правителството по ИПОУ, в практиката се срещат случаи, които показват необходимост от други изменения и допълнения на ЗДОИ. Действително, законът е приет през 2000 г., когато броят на подобни закони в световен мащаб не бе толкова голям. Днес съществуват 97 национални закона за достъп до информация (свобода на информация),<sup>8</sup> като обикновено последните по време са с по-високо качество. В много от тях по-сериозно са застъпени публикуването на информация в интернет страниците на институциите, създадени са и функционират комисари, комисии, омбудсмани по достъпа до информация. В това отношение българският закон от 2000 г. изостава, тъй като и интернет не бе толкова развит, и този тип законодателство не бе получил толкова широко признание и не се бе превърнал в приоритет на правителствата по света.

С измененията и допълненията в ЗДОИ през 2007 г. и 2008 г. бе постигнато осъвременяване на закона, като се предвиди задължение за администрациите да определят отговорни служители и места за четене на документи, да осигурят бюджет за обучения, да създадат секции в интернет и да публикуват в тях определена информация, да приемат вътрешни правила. Разшири се кръгът на задължените субекти, стесни се обхватът на понятието „търговска тайна“, въведе се проверка за „надделяващ обществен интерес“ от предоставянето на информация в сравнение с ограничаването на достъпа, уточни се доказателствената тежест по отношение на ограниченията, създаде се императивно задължение за предоставяне на частичен достъп.

<sup>7</sup> Пак там, стр. 5.

<sup>8</sup> В Световния рейтинг на националните закони за достъп до информация, осъществен от неправителствените организации „АксесИнфо Юрп“ и „Център за право и демокрация“, към днешна дата са оценени 97 закона - вж. [http://www.rti-rating.org/country\\_data.php](http://www.rti-rating.org/country_data.php). През 2012 г. оценката е обхващала 89 закона - вж. [http://www.rti-rating.org/country\\_rating.php](http://www.rti-rating.org/country_rating.php).

Най-бързо развитие в световен план по отношение на уредбата на правото на достъп до информация бележи т.нар. активно предоставяне - публикуване на информация и документи. Затова предвиденото в Оперативния план по ИПОУ изменение и допълнение на ЗДОИ в това отношение е адекватно на тенденциите и необходимостта от увеличена прозрачност чрез интернет. Наред с това с повечето модерни закони за достъп до информация се създава независим орган, който да осъществява контрол по прилагането им. В практиката проблеми се срещат при подаване на заявления по електронен път и предоставянето на достъп до документи по електронен път. Още при първата редакция на закона през 2000 г. не бе уреден с необходимата яснота и прецизност въпросът с приложението на ограниченията на правото на достъп до обществена информация. Съществен проблем във функционирането на ЗДОИ е липсата на практика по налагане на санкции за неизпълнение на задълженията по него.

### **ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА НАБЛЮДЕНИЕ И КОНТРОЛ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗДОИ**

През годините в световен и европейски план се наблюдава развитие на законодателството относно достъпа до информация в посока създаване на независим орган, който да отговаря за контрола по прилагането му. В Европа такъв орган съществува в институционалната рамка на Европейски съюз, в Обединеното кралство, Шотландия, Ирландия, Германия - на федерално ниво и в отделните страни (лендер), Унгария, Словения, Сърбия. През последните две години се създадоха такива институции в Хърватия и Черна гора. Решенията на комисарите по случаи някъде са с препоръчителен характер (унгарския, европейския омбудсман), другаде са задължителни (комисарите на Обединеното кралство, Словения и др.). Отделно от юридическата сила на актовете значение имат авторитетът и културата на уважение към институциите в дадено общество. От докладите на европейския омбудсман се вижда, че степенята на съобразяване с неговите решения, макар те да са с препоръчителен характер, е висока. Функциите на тези органи варират в отделните държави, като имат както превантивни, така и репресивни аспекти. Първият обхваща дейностите по популяризиране на правото на информация и информиране на гражданите относно начина на упражняването му, наблюдение, обучения, създаване на инструменти за прилагане на закона и уеднаквяване на практиките, обобщение и докладване пред парламента, препоръки за изменение и допълнение на законодателната уредба. Вторият обхваща правомощията по разследване (проверка по случаи), разглеждане на жалби, даване на предписания, налагане на санкции.

За създаването на такава институция в България от значение е дали тя да е комисия, подобна на Комисията за защита на личните данни, или едноличен орган, какъвто е националният омбудсман. В националната ни правна система съществуват и двата варианта. На следващо място възможно е този независим орган или комисия да бъдат избирани от Народното събрание или от Министерския съвет. Изискването за независимост сочи по-скоро към първия вариант. Следва да се подчертае, че това

изискване е предвидено и в чл. 8, пар. 1 от Конвенцията за достъп до официални документи.<sup>9</sup>

Специфичен е въпросът дали е по-подходящо тази независима институция да съвместява контрола по защитата на личните данни и по достъпа до информация. При последния вариант е възможно функциите по наблюдение, координиране и контрол по приложението на ЗДОИ да се възложат на Комисията за защита на личните данни. Подобен модел съществува в някои държави като Канада, Унгария, Обединеното кралство и Словения. В други национални модели институциите с отговорност в сферата на достъпа до информация са различни от тези по защита на личните данни. Във Франция и Белгия функционират комисии по достъпа до административни документи, информационни комисари с функции само по достъпа до информация са създадени в Ирландия,<sup>10</sup> Шотландия, Сърбия, Хърватия, Мексико, Чили, Австралия и Нова Зеландия. В трета категория държави функциите по разглеждане на жалби се изпълняват от парламентарния омбудсман - срв. Швеция, Дания, Норвегия, Финландия.<sup>11</sup>

Понастоящем функционални задължения в описаните сфери у нас имат няколко различни органи на власт. Звено в администрацията на Министерския съвет отговаря за събирането на информация по изпълнението на закона в цялата страна и изготвя годишния доклад за състоянието на администрацията, част от който е и обобщението относно прилагането на ЗДОИ.<sup>12</sup> Инспекторатите към министерствата са областени да осъществяват административни разследвания за нарушения на закона и да предлагат налагане на дисциплинарни наказания.<sup>13</sup> Последните се налагат от съответния орган на власт или властен от него служител (чл. 43, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ), а в останалите случаи - от министъра на правосъдието, съгласно чл. 43, ал. 2, т. 3 и т. 4 от ЗДОИ. Министърът на финансите приема заповед, с която определя нормативите за заплащане на материалните разходи по предоставяне на информацията, на основание чл. 20 от ЗДОИ. Националният омбудсман е във възможност да разглежда оплаквания за нарушение на ЗДОИ, съгласно определените му със закон правомощия.<sup>14</sup> Комисията за защита на личните данни разглежда и жалби, в които се иска произнасяне по въпроса за баланса между достъпа до обществена информация и защитата на личните данни (например в случаите на достъп до информация за допълнително материално стимулиране на служителите в държавната администрация).<sup>15</sup>

<sup>9</sup> Достъпна на български език на интернет адрес: [http://www.aip-bg.org/pdf/conv\\_access\\_bg.pdf](http://www.aip-bg.org/pdf/conv_access_bg.pdf)

<sup>10</sup> Вж. <http://www.oic.gov.ie/en/>

<sup>11</sup> Вж. <http://info-commissioners.org/?id=106>

<sup>12</sup> Отдел „Административна и регионална координация“ към главния секретар на Министерския съвет, съгласно чл. 59, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация.

<sup>13</sup> Съгласно разпоредбата на чл. 46 от Закона за администрацията.

<sup>14</sup> Срв. чл. 19, ал. 1, т. 1 от Закона за омбудсмана.

<sup>15</sup> Вж. например становище на КЗД рег. № П-7488/2013 от 14.12.2013 г., становище рег. № П-5864/2012 г. от 06.12.2012 г. и гр. Относно въпросите за достъп до информация, свързана с допълнителното материално стимулиране на длъжностни лица, вж. становище рег. № 753/2012 г. от 17.02.2012 г., становище рег. № 1094/2012 г. от 12.03.2012 г., вкл. информация за брутно трудово възнаграждение на председателя на Комисията за регулиране на съобщенията - становище рег. № П-5812/2012 г. от 14.11.2012 г., и гр.

За изпълнение на задължението за публикуване на различни видове информация, произтичащо от различни специални закони, отговарят различни институции.

Основният проблем при това многообразие от институции, отговарящи за различни аспекти от прилагането на ЗДОИ, е, че липсва координиращо звено, което да трупа и експертиза, и информация по отношение на всички тези разностранни дейности. Отделно от това по отношение на част от дейностите, които обичайно осъществява един информационен комисар или комисия по достъпа до информация, у нас липсва институция, която изобщо да ги осъществява, като например създаването на наръчници, указания към държавните органи, координацията на държавните органи и др. (вж. стр. 25).

## **АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ**

На активното публикуване на информация в ЗДОИ са посветени чл. 14, чл. 15 и чл. 15а. Понастоящем се изисква публикуването на основни видове информация, които обичайно подлежат на оповестяване и съгласно групи национални закони. Това е описанието на функциите на административните структури, списъците с техните актове, контактите на звената, които приемат заявления за достъп до информация (чл. 15). Същевременно възможности за публикуване дават и групи разпоредби - напр. съгласно чл. 14, ал. 2, т. 3 от ЗДОИ може да бъде активно публикувана информация, която представлява или би представлявала обществен интерес. Тук се предоставя широка възможност за една добронамерена администрация да публикува важни документи при липса на друго основание. През миналата година Народното събрание публикува множество документи, свързани със снабдяването с електроенергия и др., включително договори, доклади. Министерството на околната среда и водите публикува договора на „Юлен“ АД за концесия на пистата в Банско, Държавната агенция за национална сигурност публикува части от разработката „Галерия“, бяха публикувани договорите на държавни институции с медиуми. Би било добре, ако търсеният с подобни кампанийни публикации политически ефект се превърне в траен, институционален почин за системно публикуване на информация от подобен вид.

В някои национални закони са предприети различни подходи по отношение на публикуването на документи. В Закона за свобода на информацията на Обединеното кралство е предвидено задължение за институциите да приемат свои програми за публикация (publication schemes) на документи, без да се изброява подробно в съдържателно отношение каква информация следва да бъде публикувана. В общата законова разпоредба е установено обаче задължение за периодичен преглед на тези програми, както и относно начина на публикуване.

В ЗДОИ не е изброена изчерпателно цялата информация, която институциите следва да публикуват онлайн. Така например нормата на чл. 14, ал. 2, т. 4 от ЗДОИ бланково препраща към публикуването на информация, „която следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон“. В действителност множество закони и подзаконов нормативни актове предвиждат задължения за публикуване в интернет страниците на институциите на определени категории информация.

Изброяване на тези категории на едно място не е осъществено не само в нормативната уредба, но дори и в друг документ, свързан с прилагането на закона, като инструкция, указания, наръчник, списък и др. Това означава, че публичната администрация е лишена от каквато и да е опора, извън експертното знание на служителите в нея, относно изпълнението на всички нейни задължения за публикуване на информация. Подобна празнота преняства както ефективно изпълнение на задълженията за публикуване на информация, така и гражданите, които са потребители на тази информация. До момента единственият портал на публичните регистри, в които институциите оповестяват информация по силата на нормативни задължения, е създаден и се поддържа от ПДИ.<sup>16</sup> Държавна институция с аналогична функция да поддържа подобен портал липсва.

От изложеното следва, че по отношение на публикуването на информация от институциите най-общо са възможни два подхода на подобряване - или в ЗДОИ да бъдат детайлно изброени категориите информация, които подлежат на публикуване от институциите, или последните да бъдат задължени по закон да съставят свои програми за публикуване, т.е. те сами да систематизират различните категории информация, чието публикуване е задължително на основата на различни закони. Така и собствената им работа ще придобие по-цялостен и координиран вид и е логично да се подобри ефективността на дейността по публикуване.

## **ЕЛЕКТРОННИЯТ ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ**

Според чл. 24 от ЗДОИ заявлението се смята за писмено и в случаите, когато е отправено по електронен път при условия, определени от съответния орган. Нормата е приета през 2000 г. и отразява състояние, при което не всички публични институции притежаваха собствени интернет страници и техническа възможност да получават електронни заявления и да им отговарят. През 2014 г. картината, разбира се, е различна. Годишните проучвания на ПДИ на активната прозрачност показват, че понастоящем всички органи на изпълнителната власт имат интернет страници и възможност да отговарят на електронни заявления.<sup>17</sup> Много институции са предвидили във вътрешните си правила възможност за подаване на такива заявления. Съществуват все още институции обаче, които не приемат електронни заявления или поставят условието те да са с електронен погнис.<sup>18</sup>

В практиката на Върховния административен съд (ВАС) се приема, че ако заявление е подадено чрез виртуалното деловодство на публичната институция, то не може тази институция да поддържа тезата, че за нея не е възникнало задължение да отговори и че заявлението не отговаря на изискването на чл. 25, ал. 1, т. 1, 2 и 4 от ЗДОИ.<sup>19</sup> Същевременно при настоящата редакция на чл. 24, ал. 2 от ЗДОИ задължението за отговаряне на електронни заявления трудно може да се приеме

<sup>16</sup> Достъпен на интернет адрес: <http://www.publicregisters.info/>

<sup>17</sup> <http://www.aip-bg.org/surveys/>

<sup>18</sup> Вж. резултатите от проучването на активната прозрачност 2014 г. по-нататък в доклада.

<sup>19</sup> Вж. Решение № 257/09.01.2014 г. по а.г. № 8864/2013 г. на ВАС, VII о.

за императивно. При това положение не е ясен отговорът на въпроса: дали трябва да се приеме същият подход за случаите, в които заявителят просто изпраща заявление по електронна поща до институцията, която не поддържа виртуално деловодство. Допълнителен проблем възниква с изискването на някои институции към заявителите да използват електронен подпис.

Изискването за подаване на заявления с електронен подпис е дискриминационно и не се основава на разпоредбите на ЗДОИ. Дискриминационно е, тъй като използването на електронен подпис не е достъпно за всеки, а правото на достъп до обществена информация е основно право на гражданите, гарантирано с чл. 41 от Конституцията. Същевременно, съгласно принципа на чл. 6, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, администрацията трябва да осигури еднакви условия за достъп до обществена информация. Изискването за електронен подпис нарушава този принцип, тъй като притежателите на електронен подпис (каквото не всеки притежава) се поставят в привилегировано положение спрямо гражданите, които нямат такъв. Впрочем електронните заявления са широко разпространени в съвременния свят и липсва изискване да са изпратени с електронен подпис. Всеки гражданин на Европейския съюз може да подаде свободно заявление по електронна поща до институциите на ЕС на основание Регламент (ЕО) № 1049/2001 г. на Европейския парламент и Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията. Електронен подпис не се изисква. Дори в последните години се създават онлайн платформи за подаване на заявления, които, както и отговорите и предоставените по тях документи, са общодостъпни.<sup>20</sup>

На следващо място, в чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ липсва изискване заявлението да бъде подписано. Категоричната идентификация е необходима само в случаите, когато едно лице упражнява права от строго личен характер. Така например достъп до собствени лични данни по реда на Закона за защита на личните данни има само титулярът на данните, а право да иска извършване на административна услуга, като издаване на скица за недвижим имот или удостоверение за наследници, има само лице, което е легитимирано за това. Затова при административните услуги интересът подлежи на доказване и идентичността на лицето трябва да бъде безспорно установена. Обратно, в законодателството относно достъпа до обществена информация владее принципът, според който не може да се изисква от заявителите да доказват конкретен интерес към информацията<sup>21</sup> или причини да я искат, и всеки има право на достъп до информацията, на която има право и всеки друг. Единствената разлика с публикуването на информация от администрацията е, че при искането на информация заявителят е активният, без значение кой в действителност е той. И в двата случая администрацията няма

<sup>20</sup> Сrv. платформата за подаване на заявления до институциите на ЕС: <http://www.asktheeu.org/>

<sup>21</sup> Вж. чл. 4, пар. 1 от Конвенцията за достъп до официални документи. Сrv. чл. 4, пар. 1, буква „а“ от Конвенцията за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, обн. ДВ бр.33/2004 г.

правомощия да проучва кой е читателят на публикуваната информация или заявителят на поискания документ.

Посочената негативна практика да се изисква електронен подпис обаче не се възпира в рамките на изпълнителната власт, тъй като липсва орган, отговорен за координирането и контрола по прилагането на ЗДОИ. Липсва и съдебна практика по въпроса, а е необходимо въпросът да бъде решен в полза на правото на гражданите на информация. Приемането на правомощието на органите да приемат условия за подаване на заявления по електронен път съгласно чл. 24, ал. 2 от ЗДОИ като пълна и неподлежаща на контрол дискреция създава риск от сериозно пречатстване на упражняването на правото.<sup>22</sup>

По-категорична е практиката на ВАС, може ли заявителят да иска предоставяне на информация по електронен път. Съдът приема, че след като в чл. 26, ал. 1 е предвидена форма на достъп „копие на технически носител“, то се определят техническите параметри за запис.<sup>23</sup> Според ВАС понятието „технически носител“ не е идентично с „материален носител“ и не трябва да се разбира „единствено като физически самостоятелен предмет“. Според това тълкуване законодателят е предоставил възможността, с оглед на развитието на техническите способности за пренос на информация и на предпочитанията на заявителя, да бъде използван носител, който е най-удобен за заявителя и не води до необосновани разходи за задължения субект. Такъв носител е електронната поща като метод за обмен на цифрови съобщения през интернет.<sup>24</sup>

Въпреки усилията по тълкувателен път да бъде осъвременено разбирането и тълкуването на ЗДОИ, едно законодателно изменение по така очертаните въпроси би постигнало вероятно по-мащабен и категоричен резултат.

## ПОДПОМАГАНЕ НА ЗАЯВИТЕЛИТЕ

При сравнителния анализ на ЗДОИ с Конвенцията за достъп до официални документи се установява, че в него липсва задължение за администрацията да подпомага заявителя. Според чл. 5, пар. 1 от Конвенцията публичната институция трябва да помага на заявителя, в разумни граници, да идентифицира търсения официален документ. Следва да се отбележи, че съгласно ЗДОИ комуникацията на администрацията със заявителя, подал писмено заявление, се осъществява по строго формален начин, в писмена форма. Докато при устно поискване на информация на място администрацията очевидно може да предостави дори и устна справка -

<sup>22</sup> В Определение № 8784/02.07.2009 г. по а.г. № 8538/2009 г. на ВАС, V о. се приема, че даването на указания от страна на административен орган към заявител за подаване на заявление с електронен подпис представлява указване и разясняване на „реда и начина, по който може редовно да го сезира с искането по чл. 24, ал. II от ЗДОИ“ и не подлежи на обжалване по съдебен ред.

<sup>23</sup> Решение № 1864/11.02.2014 г. по а.г. № 14317/2012 г. на ВАС VII о.

<sup>24</sup> Решение № 512/15.01.2014 г. по а.г. № 14317/2012 г. на ВАС VII о. Вж. също коментара в бр.2 от 2014 г. в Информационния бюлетин на ПДИ: „Отказът да се предостави информация по електронна поща е незаконосъобразен“ - [http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Отказът\\_да\\_се\\_предостави\\_информация\\_по\\_електронна\\_поща\\_е\\_нез/100025/1000526620/](http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Отказът_да_се_предостави_информация_по_електронна_поща_е_нез/100025/1000526620/)



чл. 26, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, при работата по писмено заявление правилата предполагат повече формалност и дистанцираност между служителя и заявителя. В това отношение ЗДОИ се различава от други закони за достъпа до информация, които предвиждат даденият служител да даде обратна връзка на заявителя, за да потвърди полученото заявление, установения обхват и естество на исканата информация, и да съобщи дължимата сума за материалните разходи по предоставяне на информацията. Съгласно ЗДОИ подобна комуникация се осъществява само в случай, че не е ясно каква информация се иска или е формулирана много общо (чл. 30).

Действително, съгласно чл. 28, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) административните органи дължат на гражданите съдействие, включително чрез предоставяне на информация за функциите си, сроковете и дължимите такси, достъп до формулярите и помощ при попълването им, и организирани на дейността си така, че по възможност да обслужват гражданите в едно служебно помещение (едно гише). Същевременно, доколкото в ЗДОИ има специални разпоредби за дължимото плащане на разходите и сроковете, а формуляри не се предвиждат, приложението на посочената разпоредба би могло да се изключи. В административната практика служителите не осъществяват често активна комуникация с гражданите. Наред с това е обичайно вътрешните правила на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ да се публикуват в неудобен за ползване формат вместо като прости съвети, отговор на често задавани въпроси или наръчник към заявителя. Не се публикуват подходящи за ползване и пълни списъци с издадените актове,<sup>25</sup> с чиято помощ заявителите да формулират по-ясно исканията си. По този начин гражданите не са адекватно подпомогнати при упражняването на правото си на информация чрез подаване на заявления. Би било уместно детайлизирането на задължението на органите на власт за съдействие при заявления по ЗДОИ в начертаните насоки.

## **ФОРМУЛИРАНЕ НА ОГРАНИЧЕНИЯТА ПО ЗДОИ**

Ограниченията не са достатъчно прецизно и пълно формулирани в ЗДОИ. От една страна, в чл. 5 от закона са изброени интересите, за чиято защита са предвидени ограничения на правото на информация. От друга страна, в чл. 7, ал. 1 от ЗДОИ е посочено, че достъпът до информация може да бъде ограничаван само в случаите, когато е налице класифицирана информация или друга защитена от закон тайна. По-подробно изброяване на ограниченията се съдържа в чл. 37, ал. 1. Посочени са държавна и служебна тайна, информацията по чл. 13, ал. 2 (защита на подготвителни документи и преговори) и защитата на интересите на трето лице (която би трябвало да обхваща търговската тайна и личните данни).<sup>26</sup> При този преглед се установява, че две от посочените основания за ограничаване на достъпа - това по чл. 13, ал. 2 и свързаното със защитата на трето лице, не са сведени до простота и съдържат в себе си повече от един защитен интерес. Поради

<sup>25</sup> Вж. проучванията на ПДИ.

<sup>26</sup> Основанието за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ - в случаите, когато информацията е предоставена през последните шест месеца, не е същинско ограничение, тъй като приложимостта му не зависи от характера на исканата информация.

това нормата на чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ не съдържа ясно и изчерпателно изброяване, сравнена например с чл. 20, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда.

Неясноти се появяват в практиката по въпроса: какво се крие зад „интересите на третото лице“. Дали те се свеждат до търговска тайна при търговците и защитени лични данни при физическите лица, или обхващат и други защитими интереси.<sup>27</sup> Поставя се понякога и въпросът: дали изобщо личните данни са включени в обхвата на защита на „интересите на третото лице“. Това е така, тъй като те не са изрично посочени в ЗДОИ като ограничение.<sup>28</sup> Нещо повече, в чл. 2, ал. 4 от ЗДОИ е записано, че законът не се прилага за достъпа до лични данни. В преобладаващата съдебна практика все пак се приема, че защитата на личните данни е ограничение съгласно ЗДОИ. Според приетото тълкуване данните на държавни служители са в много по-занижена степен защитени от тази на частните лица.<sup>29</sup>

Твърде широко се разбира съдържанието на ограничението, предвидено в чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В практиката то се простира от експертизи и консултации, през административни разследвания, анализи и доклади, обсъждания в колективни органи на власт и срещи, до изказвания и становища в рамките на публични събрания и обсъждания. В действителност в голяма част от националните закони за достъп до информация на ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ съответства повече от едно основание за ограничаване на достъпа. Също така съгласно Конвенцията за достъп до официални документи, която съдържа един пределно общ текст, на защита подлежат дисциплинарни разследвания (чл. 3, пар. 1, буква „d“), проверки, контрол и надзор от страна на публични институции (чл. 3, пар. 1, буква „e“), обсъжданията в или между публичните институции по даден въпрос (чл. 3, пар. 1, буква „k“). От тези ограничения най-близко до естеството на защитата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е последното, но поради липса на ограничения в ЗДОИ, които да кореспондират на двете посочени от конвенцията, чл. 13, ал. 2, т. 1 се прилага и за трите случая. Широкото разбиране на едно ограничение обаче води до противоречие с принципа за тясното тълкуване на ограниченията по ЗДОИ като изключение от принцип.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> От разпоредбата на чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ например се установява, че законодателят не е предвидил да се отказва достъп до информация за защита на авторски права. Същевременно обаче изразът „интересите на трети лица“ е твърде неясен и в практиката се тълкува широко, включително като обхващащ такива права.

<sup>28</sup> Тук се констатира разминаване с аналогичната на чл. 37, ал. 1 от ЗДОИ разпоредба на чл. 20, ал. 1 от ЗООС.

<sup>29</sup> Относно различията в практиката във връзка с баланса между достъпа до обществена информация и защитата на личните данни вж. коментара в бр. 12 от 2013 г. в Информационния бюлетин на ПДИ: „Балансът между достъпа до информация и защита на личните данни. Практика през 2013 г.“ -

<http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/>

Балансът\_между\_достъпа\_до\_информация\_и\_защитата\_на\_личните\_д/101409/1000879511/

<sup>30</sup> Съгласно приетото тълкуване в РКС № 7/26 юни 1996 г. по к.г. № 1/1996 г. Принципът е изведен и в международното право - както в практиката на Европейския съд по правата на човека по чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека, така и в чл. 3, пар. 1 и 2 от Конвенцията за достъп до официални документи.

Друг констатиран въз основа на прегледа на съдебната практика през последните години проблем се състои в различното прилагане на отделните хипотези на надделяващ обществен интерес, предвидени в ЗДОИ. Така например хипотезите по § 6 от ДР на ЗДОИ, приложими за ограниченията по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, са по-малко на брой, а и по обхват от хипотезите по § 5 от ДР на ЗДОИ, приложими за случаите на търговска тайна. Така се оказва, че при търговската тайна обхватът на хипотезите, в които следва да се прилага проверката за надделяващ обществен интерес, е по-широк от този в случаите на защита на подготвителните документи и преговорите. Това различие обаче не се дължи на законодателен замисъл или естеството на съответните ограничения. Едва ли има разумна причина подготвителните документи да не се разкриват при надделяващ обществен интерес в случаите на текуща дискусия. Наличието на такава дискусия обаче е основание за прилагане на надделяващ обществен интерес спрямо търговска тайна, но не и спрямо подготвителни документи, тъй като в § 6 от ДР на ЗДОИ то не е предвидено. Същевременно именно представените становища и консултации в хода на текуща дискусия по законопроект, проект за подзаконен нормативен акт или за общ административен акт е редно да са в максимална степен общественостъпни.

Не по-малко смущаващо е противоречието в съдебната практика по въпроса, дали защитата на личните данни подлежи на баланс на интереси. В някои решения се приема, че общественият интерес преобладава само защитата на информацията, засягаща интересите на третото лице по чл. 37 от ЗДОИ, но не и защитата на личните данни. Следователно последната не се смята за част от „защитата на интересите на трето лице“.<sup>31</sup> В същото решение се приема, че е обществен характерът на основното трудово възнаграждение на председателя на Комисията за регулиране на съобщенията, тъй като „защитата на лични данни на лицата, заемащи публични длъжности, е много по-занижена в сравнение със защитата, от която се ползват останалите граждани“.<sup>32</sup>

Изводът от изложеното е, че ЗДОИ може да се подобри, като се изброят изчерпателно и ясно в една разпоредба всички основания за ограничаване на достъпа до информация и се уеднаквят в максимална степен хипотезите на надделяващ обществен интерес.

## **ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ И ОБЩЕСТВЕНО УЧАСТИЕ В ПРОЦЕСА НА ВЗЕМАНЕТО НА РЕШЕНИЯ**

На законодателно ниво участието на обществеността в процеса на вземането на решения е уредено по отношение на: 1) проектите за нормативни актове, 2) проектите за т.нар. общи административни актове, 3) проекти за определени документи, инвестиционни предложения, съгласно специалните закони. Уредбата на достъпа до информация и участието по отношение на изработването на проекти

<sup>31</sup> Решение № 3872/19.03.2014 г. по а.г. № 6575/2013 г. на ВАС, VII о.

<sup>32</sup> Пак там. Това тълкуване е прието и в редица други решения на ВАС, като Решение № 16380/10.12.2013 г. по а.г. № 13425/2013 г. на ВАС, петчленен състав, Решение № 6681/16.05.2013 г. по а.г. № 13332/2013 г. на ВАС, V о.

за нормативни актове се съдържа в чл. 26-28 от Закона за нормативните актове (ЗНА). Достъпът до информация и формите на участие в процеса на изготвянето на общи административни актове са регламентирани в чл. 65-69 от Административнопроцесуалния кодекс. В Закона за опазване на околната среда (ЗООС) е уредена процедура по обсъждане в рамките на екологична оценка на планове и програми (чл. 84-91 от ЗООС), както и на оценка на въздействието върху околната среда на инвестиционни предложения за строителство, дейности и технологии или техните изменения и разширения, при чието осъществяване са възможни значителни въздействия върху околната среда (чл. 92-102 от ЗООС). Специални процедури по обсъждания са уредени в Закона за устройство на територията (на проекти за общ и подробен устройствен план), Закона за безопасното използване на ядрената енергия (на проект на решение за изграждане на ядрена централа) и др. От изложеното следва, че предмет на обществени обсъждания са проекти за нормативни и общи административни актове, както и планове, програми и инвестиционни предложения.

Обществените обсъждания не се свеждат до съществуването и функционирането на обществени съвети, както понякога се поддържа, тъй като правото на участие на заинтересованите лица в обсъждания с посочения предмет не може да бъде ограничавано от държавния орган, който отговаря за провеждане на обсъждането. Освен това целта, смисълът и начинът на конституиране на обществените съвети е различен. Такива съвети могат да се създават по усмотрение на Министерския съвет или отделните министерства. В първия случай те са постоянно действащи консултативни органи на правителството, осигуряващи координация в сферата на изпълнителната власт, както и сътрудничество с други държавни органи, органи на местното самоуправление и с неправителствени организации при определянето и провеждането на държавната политика в дадена област или по особено важни въпроси от обществена значимост.<sup>33</sup> Също и при осъществяване на своята дейност министърът може да създава съвети като експертни консултативни звена за решаване на проблеми от специалната му компетентност, както и работни групи за изпълнение на конкретни задачи.<sup>34</sup>

Един от често срещаните проблеми в практиката е неспазването на изискванията на чл. 26-28 от ЗНА от страна на органите на власт, отговорни за изготвянето на законопроекти или проекти за подзаконови нормативни актове. Налице са случаи на неспазване на задължението за публикуване на проекта за нормативен акт и подлагането му на обществено обсъждане в период, не по-кратък от 14 дни. Неизпълнението на тези задължения, предписани в чл. 26, ал. 2 от ЗНА, е основание за отмяната на приетия подзаконов нормативен акт, съгласно трайната съдебна практика.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Съгласно чл. 21 от Закона за администрацията.

<sup>34</sup> Съгласно чл. 45 от Закона за администрацията.

<sup>35</sup> Срв. Решение № 78/06.01.2014 г. по а.г. № 8815/2013 г. от ВАС, VII о.,

Решение № 16522/11.12.2013 г. по а.г. № 11740/2013 г. на ВАС, петчленен състав, и мн. групи.

Наред с това обикновено не се публикуват, а вероятно не се и изготвят анализи на необходимите финансови средства за прилагането на новата уредба, очакваните резултати от прилагането ѝ и анализ на съответствието с правото на Европейския съюз.<sup>36</sup> В рамките на обществените обсъждания, които се провеждат, не се публикуват, а при поискване по ЗДОИ - дори се отказват становища на останалите участници в тези обсъждания. По този начин се препятства осъществяването на реална и пълноценна дискусия с диалог и развиване на доводи, отнесени към останалите изразени позиции в рамките на даденото обсъждане. Същевременно не е широко разпространена практиката органът, отговорен за изготвянето на проекта за нормативен акт, да публикува мотиви относно причините да не приема дадени предложения и препоръки, дадени в рамките на общественото обсъждане. Тези дефицити на прозрачност водят до непълноценно обсъждане на проектите за нормативни актове и се отразяват на тяхното качество и правотехнически характеристики. В не по-малка степен изложеното се отнася и до проектите за общи административни актове, които обхващат и различни политически документи като планове, стратегии, програми и др.

## **ПУБЛИЧНОСТ НА ИНФОРМАЦИЯТА, СВЪРЗАНА С ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ**

Прозрачността на обществените поръчки се свързва с необходимостта от правилното и справедливо разходване на обществени средства. Регламентацията на материята относно обществените поръчки датира от 1997 г., когато се прие Законът за възлагане на гържавни и общински поръчки.<sup>37</sup> Измененията в тази законодателна уредба са изключително интензивни и разнопосочни, което пречи на предвидимостта и контрола по прилагането ѝ. Изменения бяха предприемани и в предходния, приет през 1999 г. Закон за обществените поръчки (ЗОП),<sup>38</sup> а в настоящия, приет през 2004 г., те се определят като 27 на брой.<sup>39</sup> Очевидно е, че ако тези изменения не целят непрозрачното и несправедливо разходване на обществени средства, то поне със сигурност не му противодействат. Всички тези обстоятелства водят до изключителна необходимост от установяване на повишена прозрачност, като една от гаранциите за предвидимо и честно разпределяне на публични средства.

През годините се установи, че обикновено се иска достъп до протокола на комисията, осъществила процедурата, офертите на участниците, сключения договор и данните, свързани с отчетеното му изпълнение. В съдебната практика по Закона за достъп до обществена информация отпреди 2009-2010 г. се срещат решения, в които се приема, че достъпът до офертите след приключване на процедурата<sup>40</sup> и

<sup>36</sup> Предвидени в чл. 28, ал. 2, т. 3 - 5 от ЗНА.

<sup>37</sup> Обн. ДВ бр. 7 от 31 януари 1997 г., отм. със Закона за обществените поръчки, обн. ДВ бр. 56 от 22 юни 1999 г.

<sup>38</sup> Обн. ДВ бр. 56 от 22 юни 1999 г., отм. със Закона за обществените поръчки, обн. ДВ бр. 28 от 6 април 2014 г.

<sup>39</sup> Обстоятелството е отчетено в мотивите към законопроекта за ЗИД на ЗОП № 302-01-14.

<sup>40</sup> Решение № 8459/20.10.2004 г. по а.г. № 3351/2004 г. на ВАС, V о.

до сключените договори<sup>41</sup> е свободен и не подлежи на ограничаване. Налице е обаче и практика в обратния смисъл.<sup>42</sup>

През 2008 г. с измененията и допълненията в ЗДОИ, с които бяха въведени хипотези на разкриване на информация при наличие на „нагделяващ обществен интерес“, и съдебната практика стана по-категорична. В съответствие с хипотезата на § 1, т. 5, буква „е“ от ДР на ЗДОИ при презумиран нагделяващ обществен интерес всеки има право на достъп до съдържанието на договор, по който едната страна е задължен субект по ЗДОИ.<sup>43</sup> Това право обхваща както договорите, така и друга информация, свързана с тях, която е от значение за отчетността и прозрачността на органите на власт.<sup>44</sup>

Независимо от посоченото развитие и постигнатото състояние на нещата обаче, достъпът до общественозначимата информация, свързана с обществените поръчки, практически не е добре уреден. Институциите често отказват информация по заявление и чакат въпросите по достъпа да се разрешат в съда. Същевременно в публичния регистър на обществените поръчки се подава информация за договора, но не се публикуват в цялост самият документ, нито данни за отчетеното изпълнение. Годишните проучвания на ПДИ на активната прозрачност на институциите дават нагледна представа за състоянието на публикуваната информация.

През 2013 г. бе внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки. Предлага се задължителното създаване на обособена част от интернет страница, озаглавена „профил на купувача“, в която да бъде задължително публикувана информация, свързана с обществените поръчки. Там ще се публикуват както обявите, решенията, поканите, разясненията и останалата задължителна и понастоящем информация, също така протоколите на комисиите заедно с приложенията към тях, сключените договори, включително с подизпълнители, и анексите към тях, документите, които удостоверяват приемане на изпълнението им, и информацията относно направените плащания. Задължението за публикуване се създава с приемането на нов раздел III „Профил на купувача“ в глава втора от закона, с членове 22 б - 22 г. Отговорни за публикуването са възложителите на обществени поръчки, които следва да го осъществяват в своя електронна страница или на друг интернет адрес.

От публикуваните документи се заличава информацията, за която участниците в процедурата са приложили декларация за конфиденциалност по реда на чл. 33, ал. 4 от ЗОП, както и информацията, която подлежи на защита по закон (чл. 22 б, ал. 3 от внесенния проект). Публикуването на съответните документи и информация следва да се осъществява в 30-дневен срок.

<sup>41</sup> Решение № 4717/25.05.2004 г. по а.г. № 8752/2003 г. на ВАС V о.

<sup>42</sup> Решение № 16170/29.12.2009 г. по а.г. № 13423/2008 г. на ВАС, III о.

<sup>43</sup> В съдебната практика вж. напр. Решение № 8706/18.06.2012 г. по а.г. № 9760/2011 г. на ВАС V о.

<sup>44</sup> Решение № 10306/30.07.2010 г. по а.г. № 14068/2009 г. на ВАС V о.

Предложените изменения заслужават висока оценка. Същевременно буги притеснение обстоятелството, че в рамките на парламентарните дебати отпадат отделни категории информация, предвидени за публикуване в първоначалния вариант на внесеня законопроект. Смятаме, че трябва да бъде налице пълна публичност на договорите и отчетите по тяхното изпълнение и не следва да се допуска отстъпление от направената с внесеня законопроект заявка в това отношение.

## **ПУБЛИЧНОСТ НА ИНФОРМАЦИЯТА, СВЪРЗАНА С ПОЧТЕНОСТТА НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ**

Законодателството не предвижда еднна уредба на прозрачността, свързана с почтеността на държавните служители. Тя е разпръсната и се съдържа в различни нормативни актове. Публичността на декларациите по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) произтича от разпоредба в този закон,<sup>45</sup> докато тази на декларациите за доходите и имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности - от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (ЗПИЛЗВДД).<sup>46</sup> Оттук и изпълнението на задълженията за прозрачност е функция от капацитета и усилията на органа на власт, отговорен за прилагането на съответния закон. Публичността на декларациите по ЗПИЛЗВДД е максимална, докато на декларациите по ЗПУКИ е твърде незадоволителна.<sup>47</sup> Отговорен орган в първия случай е Сметната палата, а във втория - съответният орган на власт. За слабото публикуване на декларациите по ЗПУКИ значение имат и становищата на Комисията за защита на личните данни, с които се дава неясно тълкуване на разпоредбата на чл. 17, ал. 2 от ЗПУКИ и се съветват администрациите да изискват изрично съгласие от държавните служители за публикуване на данните.<sup>48</sup>

В практиката се поставя въпросът за публичност на възнагражденията в държавната администрация и въобще публичния сектор, както и евентуално на допълнителното материално стимулиране.<sup>49</sup> Действително липсва законово задължение за цялостно публикуване на данни за получаваните възнаграждения в администрацията. В това отношение у нас е налице отклонение от възприетата практика на прозрачност в голяма част от демократичните държави. Необходимо е тази празнота да бъде запълнена.

---

<sup>45</sup> Чл. 17, ал. 2 от ЗПУКИ.

<sup>46</sup> Чл. 6 от ЗПИЛЗВДД.

<sup>47</sup> Срв. резултатите от проучването на активната прозрачност по-нататък в доклада.

<sup>48</sup> Във връзка с премахването на декларациите за конфликт на интереси от интернет страницата на Висшия съдебен съвет през 2013 г. три неправителствени организации, в т.ч. ПДИ, подадоха жалба до ВАС. Поради проведени успешни преговори и връщането на декларациите в интернет страницата на ВСС производството по делото бе прекратено. Понастоящем липсва категорично произнасяне на съда по въпроса за непубликуването на декларации по ЗПУКИ.

<sup>49</sup> Срв. Решение № 178/08.01.2013 г. по а.г. № 2150/2012 г. на ВАС, V о., Решение № 8926/19.06.2013 г. по а.г. № 11623/2012 г. на ВАС, V о., Решение № 3033/04.03.2014 г. по а.г. № 11847/2013 г. на ВАС VII о. .

## ЗДОИ И СПЕЦИАЛНИ ЗАКОНИ ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ правото на достъп до обществена информация се осъществява по реда на този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на информация. В практиката се оказва, че тази разпоредба не е достатъчно ясна. Така например в Закона за опазване на околната среда се препраща изцяло към процедурата за подаване на заявление и отговор по него, предвидена в ЗДОИ. Независимо от това в съдебната практика се поставя изискване заявителят изрично да се е позовал на ЗООС, за да бъде приложен правният режим на ограниченията, предвидени в чл. 20, ал. 1 от ЗООС, а не този по ЗДОИ. Също така често заведено дело срещу отказ по ЗДОИ се прекратява от съдилищата с мотивите, че приложимият ред за достъп до информация е предписаният в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), тъй като страната е участник в производство по АПК. В действителност в чл. 12, ал. 2 от АПК е посочено, че страните в административните производства осъществяват правото си на достъп до информация по реда на този кодекс, а останалите - по реда на ЗДОИ. Ред за упражняване на правото на информация в АПК обаче не е предвиден.

По начало условно могат да бъдат обособени различни аспекти на правото на достъп до информация. Правото на всеки на достъп до обществена информация предполага равно право на всеки гражданин да получи документи, създадени или съхранявани от държавен орган или друг задължен субект. Документите, свързани с околната среда или съхранявани в Националния архивен фонд или документацията на бившите служби за сигурност, съдържат обществена информация, но са регламентирани с различни закони и подлежат на достъп съгласно различен правен режим. За тях общо са приложими обаче част от принципите, които се отнасят за достъпа до всяка обществена информация.

По-различен е случаят с достъпа само на определени лица до информация, свързана с тях или с процедури, в които те участват. Съгласно Закона за защита на личните данни право на достъп до лични данни имат по правило само титулярите на данните, а други лица - само при наличие на изрична законова хипотеза, която им дава това право (органи на власт, журналисти и др.). Съгласно АПК участниците в производства имат право на достъп до цялата информация, свързана с тях, в това число информация, която не е достъпна за всеки. В редица случаи информацията по ЗЗЛД и АПК не е обществена по своя характер.

Създаването на отделни режими на достъп до обществена информация, извън посочените аспекти, може да доведе до неоправдано ограничаване на правото на достъп до информация. Така например с внесенния законопроект за Закон за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР)<sup>50</sup> се предлагат допълнителни ограничения на правото на достъп до информация от тази институция, които са с по-широк обхват от тези по ЗДОИ. Предлаганият подход е недопустим от гледна точка на гарантираното с чл. 41 от Конституцията право на достъп до обществена информация и създава предпоставки за нарушаване на правата на гражданите и непрозрачност на широк периметър от дейността на МВР.

<sup>50</sup>Законопроект със сигнатура 302-01-39, внесен на 11.11.2013 г.



ФУНКЦИИ НА ОРГАН, КООРДИНИРАЩ И КОНТРОЛИРАЩ ДЕЙНОСТИТЕ ПО ЗДОИ									
Институция	Дейности								
	Превенция					Репресия			
	Наръчници	Указания, заповеди	Наблюдене и анализ	Препоръки	Обучения	Разследване	Разглеждане на жалби	Налагане на санкции	Координиране на отговорните по ЗДОИ органи
МС отдел „АРК“			Да						
Инспекторати по чл.46 ЗА						Да	Да		
Органи на Изп. власт								Да	
Министър на правосъдието								Да	
Министър на финансите		Да							
Омбудсман							Да		
Институт по публична администрация					Да				

## 4. ПРОБЛЕМИ И ТЕНДЕНЦИИ В АКТИВНОТО ПУБЛИКУВАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

### 4.1. ОНЛАЙН ПУБЛИКУВАНЕТО - ОСНОВЕН ЕЛЕМЕНТ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Активното публикуване на информация е сред най-важните елементи на правото на информация. Неговото значение за упражняването на това право нараства и постепенно се утвърждават стандартите в тази област. В повечето закони за достъп до информация, приети през последното десетилетие, се създават задължения за публикуване на определени категории информация онлайн. Страните с по-старо законодателство го допълват или приемат нови закони за електронния достъп до информация. Прегледът на законодателството показва, че някои категории информация от задължителните за публикуване онлайн са общи.<sup>51</sup> Така например правомощията и актовете на органите на власт, тяхната структура и функции, дейностите им, договорите, прозрачността на процеса на вземане на решения са задължителни за публикуване, според повечето закони за достъп до информация. В много страни, които имаха такова законодателство преди 1990 г., задълженията за публикуване се разширяват не само чрез законите за достъп до информация, но и чрез специални закони, въвеждащи задължения за публикуване на определени категории информация - договори, бюджетна прозрачност или пък развиващи т.нар. насочена прозрачност. В последно време този процес на разширяващата се прозрачност е специално изследван и систематизиран.<sup>52</sup>

Какви са причините и факторите, които водят до детайлизиране на законодателството, осигуряващо прозрачност на институциите? Каква е ролята на кризите в този процес? Защо концепциите за активна прозрачност трябва да са водещи при изграждането и развитието на електронното правителство?

Всички изследвания се съгласяват<sup>53</sup>, че регулирането на задълженията за активно публикуване е обусловено от няколко причини.

1. Необходимост от установяване на минимални стандарти за активно публикуване;
2. Нарастване на търсенето на обществена информация;

---

<sup>51</sup> Сравнителен преглед на категориите информация за активно публикуване (утвърждаващи се стандарти) на Съвета на Европа, Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа и др. може да бъде намерен в студиюта на Хелън Дарбишър [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf) стр.39. Студиюта е представена и в информационния бюлетин на ПДИ, брой 10 (82), октомври 2010. <http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/2010/>.

<sup>52</sup> Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency, Archon Fung, Mary Graham, David Weil, Cambridge University Press, 2007.

<sup>53</sup> Както вече сме отбелязвали в доклада „Състоянието на достъпа до информация в България 2011 г.“.

3. Налагащо се признаване на активното публикуване като неделима част от правото на достъп до информация.<sup>54</sup>

Развитието на законодателството за активно публикуване онлайн и практиките дават възможност и за анализ на движещите сили и фактори на този процес. Една от основните движещи сили, свързана с нормално функциониращата демокрация, е достъпността на законодателството и прозрачността на законодателния процес, даваща възможност за участие на заинтересованите в неговото обсъждане. Втората движеща сила, излизаща на преден план особено в новите демокрации, е необходимостта от отчетност, прозрачността на действията на управляващите и ролята на достъпа до информация за упражняване на други права на гражданите. Активната прозрачност има важно значение за намаляване на лошите административни практики и корупцията. Третият фактор за развитието на активната прозрачност е увеличаващото се обществено участие във вземането на решения за обществени политики. Гражданското участие в този процес е невъзможно без развитието на активната прозрачност. Гражданите и заинтересованите групи трябва да разполагат с толкова информация, колкото имат и правителствените експерти, за да участват и да са равнопоставени в хода на обсъжданията. Ясно е, че достъпът до информация в това отношение е свързан с активното публикуване, а не със сравнително по-бавния процес на подаване на писмени заявления.

В приетата на 28 ноември 2008 г. Конвенция за достъпа до официални документи на Съвета на Европа (Конвенцията) активната прозрачност е един от принципите на правото на достъп. В чл. 10 на Конвенцията това задължение на институциите на изпълнителната власт се формулира достатъчно общо, но отразява развиващото се законодателство на държавите членки, а именно:

#### **„Член 10 - Предоставяне на документи по инициатива на публичните институции**

По своя собствена инициатива и когато е уместно в интерес на повишаване прозрачността и ефективността на публичната администрация и с цел насърчаване информираното участие на гражданите по въпроси от общ интерес, публичните институции предприемат необходими мерки, за да публикуват официални документи, които съхраняват.<sup>55</sup>

В обяснителния доклад към Конвенцията<sup>56</sup> се разясняват „обществените документи“ от общ интерес, които трябва да бъдат публикувани, без да се подават специални заявления за това, а именно: документи за структурата, персонала, бюджета,

<sup>54</sup> Вж. студиума на Хелън Дарбишър: [http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-68250334206/Darbishire\\_Proactive\\_Transparency.pdf](http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259011531325/6598384-68250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf).

<sup>55</sup> Конвенцията беше отворена за присъединяване на 18.06.2009 г., Вж.: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=8&DF=16/04/2014&CL=ENG>

На български език: Конвенция за достъпа до официални документи и обяснителният доклад към нея [http://www.aip-bg.org/pdf/convention\\_report\\_pdf.pdf](http://www.aip-bg.org/pdf/convention_report_pdf.pdf)

<sup>56</sup> Пак там.

дейностите, правилата, политиките, решенията, делегиране на власт, информация за правото на достъп и как да се изискват официални документи, както и друга информация от обществен интерес.

Всички тези документи, даващи възможност на гражданите да формират мнение относно институциите, които ги управляват, и да участват в процеса на вземане на решения, би трябвало по инициатива на органите да бъдат публикувани.

Въвежда се още един критерий, от който може да се ръководят националните законодатели, уреждащи задълженията за активно публикуване - ориентацията към най-търсени чрез заявления документи. В редица регулации за електронния достъп този принцип отдавна се следва (Мексико, САЩ, Словения).

В последните години в рамките на глобалната инициатива „Партньорство за открито управление“ бяха изработени и широко обсъдени „Стандарти за открито управление“.<sup>57</sup> Важна част в тези стандарти е частта „Стандарти за проактивно публикуване на информация“, а именно онлайн публикуване на:

- Институционална информация - законодателство, вътрешни правилници, функции и правомощия;
- Организационна информация - структура, персонал, контактна информация, включително имената на служителите;
- Оперативна информация за дейностите - стратегии и планове, политики, дейности, процедури, отчети и оценки за работата - включително фактическа оценка и други документи и данни, на базата на които са формулирани политиките;
- Решения и актове - включително данни и документи, които обосновават необходимостта от тези решения и актове;
- Услуги - описание на услугите, предоставяни от органа, наръчници и описания, формуляри, информация за таксите и сроковете за предоставяне;
- Бюджетна информация - бюджетна процедура, проектобюджет, бюджет, финансови отчети, включително информация за заплатите в публичната институция, одиторски доклади;
- Информация за обсъждания - тема, време, дневен ред, информация за обществени обсъждания и правилата за участие;
- Информация за процеса на взимане на решения и общественото участие - информация за процедурите на взимане на решения, включително механизмите за консултации и общественото участие в този процес;
- Информация за субсидии - за субсидираните лица, за целите на субсидирането, сумите и изпълнението;
- Информация за обществени поръчки - за процеса на обществената поръчка, критериите, резултатите от конкурса, договорите и отчетите за изпълнение на договорите;

<sup>57</sup> <http://www.access-info.org/en/open-government-data>

- Информационни масиви и ресурси - описание на информационните ресурси, индекси, списъци на регистрите, описание на публичните регистри, на бази данни, реда за достъп до тях, включително онлайн регистрите и базите данни;
- Информация за създаваната и съхранявана информация - регистър на документите/информацията, която се съхранява и създава;
- Информация за публикациите на институцията, включително информация за безплатни и платени публикации;
- Информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация.<sup>58</sup>

Стандартите за публикуване на определени категории информация, представляващи обществен интерес, предполагат и правила за обновяване на информацията, получаването ѝ безплатно, задължение на органа на власт за някои категории информация да търсят и други канали за бързо разпространение на информация, когато се цели предотвратяване на опасност за живота, здравето, собствеността на гражданите. Допълнително се създава задължение за администрацията да уведоми, колкото може по-бързо, гражданите по всички подходящи начини, както е например според естонския закон.<sup>59</sup>

Подобни разпоредби има и в чл. 14 на българския Закон за достъп до обществена информация и ЗООС, но без детайлизация относно срокове и конкретни задължения.

Друг важен и обсъждан въпрос е публикуването в отворени формати, в машинночитаеми формати, в отворени данни. Създаването на портали за отворени данни не замества задълженията за активно публикуване на информация от страна на публичните институции, нито пък едното противоречи на другото. В това отношение пример за едното и другото е Австралийският портал за правителствени данни, който обединява 36 000 бази данни и държавни каталога/регистра.<sup>60</sup>

Добър пример за детайлно законодателно уреждане на активното публикуване е естонския закон за достъп до информация (част 4).

Много от категориите информация, изброени по-горе като стандарти в тази област, са задължителни за онлайн публикуване и според българското законодателство, макар и не така детайлно определени. Така например институционалната, организационната, оперативната информация, административни актове, информация за реда на упражняване на правото на достъп и за информационните ресурси, регистри, бази данни е задължителна за публикуване в интернет страниците, според Закона за достъп до обществена информация чл. 15 и чл. 15а след измененията от 2008 г. Законът обаче не определя какво да се разбира под актуалност на публикуването, не определя съдържанието на тези общи категории и практиката на публикуване е изключително разнообразна.

<sup>58</sup> Pak мам, <http://www.access-info.org/en/open-government-data>

<sup>59</sup> <http://www.rti-rating.org/files/pdf/Estonia.pdf>

<sup>60</sup> <http://www.govpond.org/index.php>; <http://data.gov.au/>

Списъкът на издадените актове в изпълнение на правомощията на административните структури е задължителен за публикуване според чл. 15, ал. 1, т. 2 на ЗДОИ от 2000 г., а онлайн публикуване на този списък е задължително според измененията на Закона за достъп до обществена информация от декември 2008 г. Тези изменения внесоха яснота кои актове на органите на власт трябва да бъдат публикувани, а именно „структурирана съвкупност от всички издадени от съответния административен орган нормативни, общи и индивидуални административни актове“.<sup>61</sup>

Остава законодателно неуреден въпросът за наличието на единен портал на всички административни актове. Първоначалното намерение на законодателя от 2000 г. за създаването на Регистър на административните структури и актовете на органите на изпълнителната власт не беше постигнато. През 2002 г. отпадна задължението за публикуване на административните актове и останаха само тези, които създават регулаторни режими. Сега тази база данни се нарича Административен регистър и не съдържа административни актове, освен тези за регулаторните режими.<sup>62</sup>

Актовете на общинските съвети се разгласяват „чрез интернет страницата на общината и по друг подходящ начин“ според чл. 22, ал. 2 на измененията на Закона за местното самоуправление и местната администрация (ДВ, бр. 69 от 2006 г.).

Публикуването на проектобюджета, бюджета и проектите за финансов отчет и финансовите отчети се регулира от Закона за публичните финанси.<sup>63</sup>

Редица закони определят онлайн поддържането на публични регистри. Преглед на тези закони за задължения беше направен от ПДИ през 2011 г. и е в основата на портала за публичните регистри.<sup>64</sup>

Публичността на структурата, функциите, услугите, информационните ресурси, с които разполагат държавните органи, регистрите, които поддържат, включително и контактната информация, са също важен елемент от съдържанието на активното публикуване. Българското законодателство урежда публикуването на структурата, функциите и информационните масиви и ресурси още от 2000 г., когато беше приет ЗДОИ. Тези категории информация трябва да са публикувани онлайн според измененията в ЗДОИ от 2008 г. (чл. 15а от ЗДОИ).

След измененията на ЗДОИ от декември 2008 г. се създаде задължение за формиране на секции „Достъп до информация“ в интернет страниците на институциите (чл. 15а от ЗДОИ).

<sup>61</sup> ЗДОИ, Допълнителна разпоредба §1 т. 3 (ДВ, бр. 104 от 2008 г.).

<sup>62</sup> НАРЕДБА ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ВОДЕНЕТО, ПОДДЪРЖАНЕТО И ПОЛЗВАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ РЕГИСТЪР С ПМС 132 ОТ 12 МАЙ 2011 Г. ОБН. ДВ 39/2011 г., <http://ar2.government.bg/ras/>

<sup>63</sup> Закон за публичните финанси. - ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г.

<sup>64</sup> [www.publicregisters.info](http://www.publicregisters.info)

## 4.2. ОДИТ НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ<sup>65</sup>

ПДИ оценява онлайн публикуването на органите на власт от години. Целта на първите оценки в периода 2006 - 2008 г. беше кампанията за уреждане на задълженията за онлайн публикуване. С приемането на измененията на ЗДОИ от 2008 г. бяха уредени задълженията за публикуване на основни категории информация онлайн, а проучванията на ПДИ придобиха значението на проверка за изпълнението на тези задължения. Ето защо наричаме тези свои оценки граждански одити на активната прозрачност. През 2010 г. ПДИ разработи и мрежа от индикатори, интегрирани във вътрешната информационна система на организацията, така че във всеки момент да могат да се проверят интернет страниците на органите на власт.

За да има сравнимост, одитът се извършва в определено време. На основата на резултатите формулираме и препоръки към законодателната и изпълнителната власт относно активното публикуване. Препоръките ни в няколко поредни доклади бяха следните:

- Да се определи звено в администрациите, координиращо онлайн публикуването;
- Вътрешните информационни системи да са ориентирани към публиката;
- Да бъде определен редът за публикуване и да се осигури актуалността на информацията;
- Да се унифицира редът за работа с електронните заявления, който да не противоречи на ЗДОИ;
- Да се определи звено в администрацията, отговорно за контрола на работата по ЗДОИ;
- Да се набележат мерки за повишаване на финансовата прозрачност и бюджетната прозрачност, включително и на договорите за обществени поръчки.

Всяка година ПДИ прави преглед и увеличава индикаторите за оценката на няколко основания:

1. Нови законови задължения за онлайн публикуване.
2. Детайлизиране индикаторите на основата на наблюденията от предишни години.
3. Включване на индикатори на основата на търсенето на определени категории информация. Тези категории определяме на основата на систематизиране и анализ на случаите, които постъпват в ПДИ за правен съвет и консултации, и наблюдението на медийните публикации.

За някои индикатори е очевидно, че макар законът да не изисква публикуване на собствената интернет страница, създава задължения за публикуване в определен централен регистър. Публикуването и на собствена интернет страница говори за

<sup>65</sup> Резултатите могат да бъдат видени на страницата на ПДИ и в графичен вид в Приложение № 1: „Сравнителни данни на резултатите от 2011 г. и 2014 г. и резултати от оценка на интернет страниците на институциите в системата на изпълнителната власт 2014 г. по институции“.

ясно разбиране на смисъла на прозрачността, а не само изпълнение на някакво спуснато отгоре задължение за онлайн публикуване. Така стоят нещата с информацията, свързана с обявяването и възлагането на обществени поръчки. Никой не забранява на органите на власт да имат онлайн регистри на обявените и възложени обществени поръчки, след като голяма част от тази информация се изпраща в Агенцията за обществени поръчки. За възложените договори в централния регистър се публикува онлайн информация за възложителя, обекта на обществената поръчка, описание на договора, наименование и адрес на изпълнителя, стойността на договора, свързаност на поръчката с фондове на Европейския съюз и т.н.

През 2014 г. бяха увеличени индикаторите за бюджетната и финансовата прозрачност, като се следваха изискванията на Закона за публичните финанси. Екипът на ПДИ проверяваше и онлайн публикациите на общите погребни устройствени планове и разрешителните за строеж за общините.

Тази година гражданският одит обхвана 535 институции - органи от системата на изпълнителната власт на централно, териториално и местно ниво, независими органи на власт и Националния осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса. В сравнение с миналата година, когато оценяваните страници бяха 489, тази година обхватът беше увеличен със страници на териториални звена на централни органи на власт.

В периода 3 февруари - 3 март 2014 г. 534 страници бяха оценени на основата на 66 индикатора и още 9 за страниците на общините. В този период не функционираше една преди съществуваща страница - тази на Областна управа Враца.





### 4.3. РЕЗУЛТАТИ

Резултатите са публикувани в интернет страницата на ПДИ и позволяват справки по тип институции, по индикатори, по области, по институции, по начин и срокове на отговори на електронните заявления, подадени до 535 институции.

Индикаторите бяха количествено оценени според значението на информацията, която трябва да се публикува в интернет, и тази оценка формира рейтинга на активната прозрачност. Справките по рейтинга могат да се правят също по тип институции, по области, по органи на местно самоуправление. Беше направен също така и сравнителен рейтинг за три години, който показва тенденциите в активното публикуване.

Резултатите могат да бъдат обобщени по няколко теми и сравнени с тези от предишни години. Темите, по които обобщаваме резултатите по индикатори, следват „Стандартите за проактивно публикуване на информация“:

- Институционална информация - нормативна уредба, функции, услуги, информационни масиви;
- Организационна структура, контакти;
- Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности, отчети;
- Финансова прозрачност, свързана с интегритета - бюджети и финансови отчети, декларации за конфликт на интереси и декларации за имуществото;
- Наличие и съдържание на секциите по достъпа до информация.

#### **Институционална информация - нормативна уредба, описание на функциите, услугите и информационните масиви**

Ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт са задължени да публикуват онлайн актуална информация, свързана с правомощията, функциите и отговорностите на тяхната администрация. Голяма част от тази информация се съдържа в законодателните актове и правилниците на администрацията, които уреждат създаването и дейността на дадената институция, допълнени със специални секции, където са резюмирани функциите на институцията и отговорностите ѝ по отношение на различни обществени сфери, както и услугите, които предоставя на гражданите и юридическите лица. Във връзка с изпълнението на функциите и отговорностите си администрацията поддържа и информационни масиви, регистри, част от които са по необходимост общодостъпни - за да осигуряват гражданския и стопанския оборот и да осигуряват упражняването на определени права и регулирани дейности.

Резултатите по наблюдаваните индикатори показват увеличение на публикациите на нормативната уредба относно правомощията и отговорностите на органите на власт с 3% в сравнение с 2013 г. Почти 100% изпълнение показват централните органи на власт, държавните агенции, комисии, изпълнителни агенции и независимите органи на власт, като се запазва тенденцията за най-слабо

изпълнение в териториалните звена на органите на централната власт и общините<sup>66</sup>.

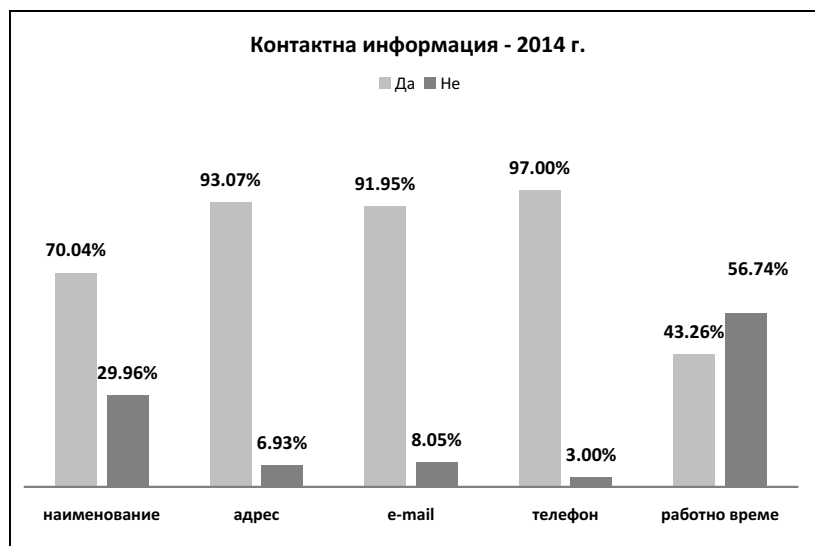
Макар абсолютният брой на наблюдаваните институции, публикували информация за своите функции, да се е увеличил от 393 на 418, в процентно отношение те са намалели. Съвместно се е увеличил абсолютният брой на институциите, публикували информация за услугите, които предоставят - от 422 на 442.

Колкото до задължението за публикуване на описание на информационните масиви и ресурси, и тази година не се наблюдава особено развитие. Очевидно това задължение се нуждае от детайлни определения и регламентация по отношение на съдържанието, форматите и актуалността на публикуваната информация.

### Организационна структура и контактна информация

Най-значително е изпълнението на онлайн публикациите за организационната структура на органите на власт - над 90% за всички нива. Положително развитие е също така допълнителната информация към органограмите, публикувани в интернет страниците - имената на служителите по отдели и дирекции, техните функции и контактна информация.

Продължава да се увеличава публикуването на така наречената контактна информация - за отдела за връзки с обществеността, адреса, телефона, e-mail адреса. Това увеличение не се отнася за публикациите за работното време на институциите.



<sup>66</sup> Вж. сравнителните графики 1 и 2.

## Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейност и тяхното отчитане

Няма особена промяна на публикуването на нормативни актове. Общото изпълнение за 2014 г. е 81%, като най-добро е то при централните органи на власт и независимите органи на власт - 100%.

Запазва се тенденцията за увеличаване на онлайн регистрите с индивидуални административни актове.

Колкото до задължението за публикуване на актовете на общинските съвети, изпълнението е много високо - 93%.

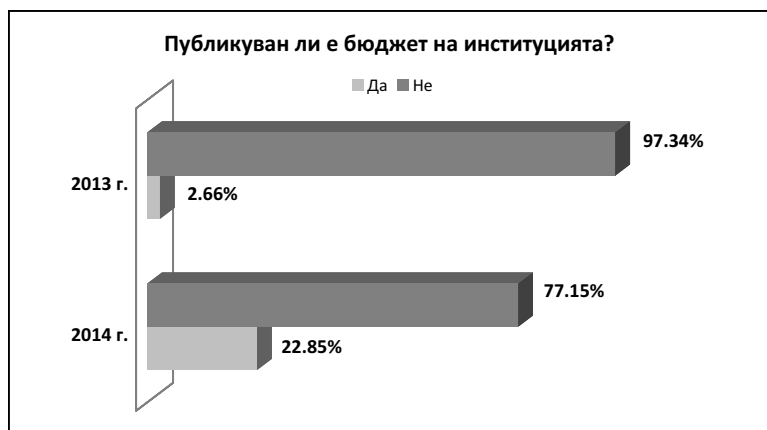
Смятаме, че въвеждането в много общини на вътрешни информационни системи и ориентацията към откриване на регистрите на нормативните, общи и индивидуални административни актове за обществен достъп е добра крачка към оперативната прозрачност.

Плановете и стратегиите за развитие винаги са били сред активно и добре оповестяваната информация в сравнение с отчетите за работата на институциите. Тази тенденция се запазва и през 2014 г. - 76% от институциите публикуват програми и стратегии за развитие и 17% - своите отчети.

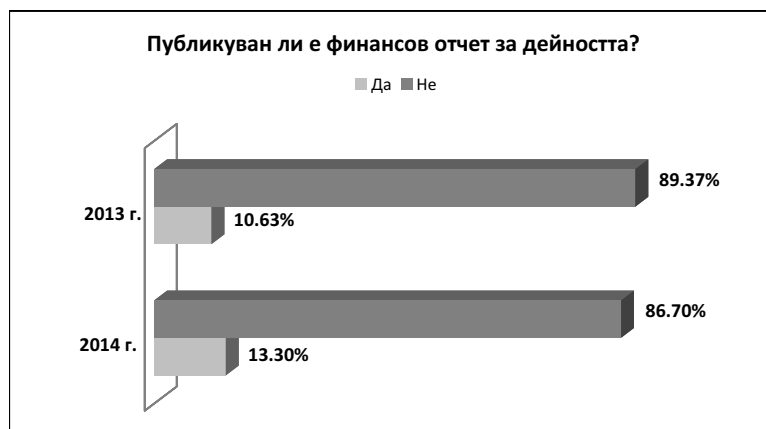
Увеличава се процентът на институциите, поддържащи секция проекти за нормативни актове от 28% през 2013 на 36% през 2014 г. Друг е въпросът за пълнотата на публикуваната информация. Като правило липсва информация, обосноваваща необходимостта от промяна на нормативния акт или приемането на нов, сроковете за обществено обсъждане и резултатите от него.

## Финансова и друга прозрачност - договори, бюджети и финансови отчети, декларации за конфликт на интереси

Важен елемент на активната прозрачност е публикуването на бюджета и финансовите отчети. Детайлизирането на това задължение, както вече беше отбелязано, бе направено в Закона за публичните финанси и предполага повече задължения за първостепенните разпоредители с бюджетни кредити, прилагане на програмни бюджети и тяхната отчетност. Наблюдавахме също така онлайн публикуването на проектобюжетите на общините, а също така публикуването на датите за общественото им обсъждане, както и на финансовите отчети.



Детайлизирането на задължения за онлайн публикуване в закона като правило води до бързо увеличение на публикациите. Това се отнася до първостепенните разпоредители с бюджетни кредити - от централните органи на власт 71% са публикували своите бюджети за 2014 г., от общините - 39%, а от независимите органи на власт - 50%. Много по-ниско е изпълнението за финансовите отчети.



От обхванатите 534 институции 297 са първостепенни разпоредители с бюджети. За тях изследвахме публикациите на ежемесечните и тримесечните отчети. Само 18% от министерствата и 6% от общините са публикували ежемесечни отчети през 2013 г., а по отношение на тримесечните отчети изпълнението е 76% от министерствата, 2% от държавни комисии и агенции и 4% от общините. По отношение на задължението за част от първостепенните разпоредители (без общините) да прилагат програмни бюджети и съответно да отчитат изпълнението на тези програмни бюджети, от 23 органа на власт 18 са публикували в интернет своите програмни бюджети.

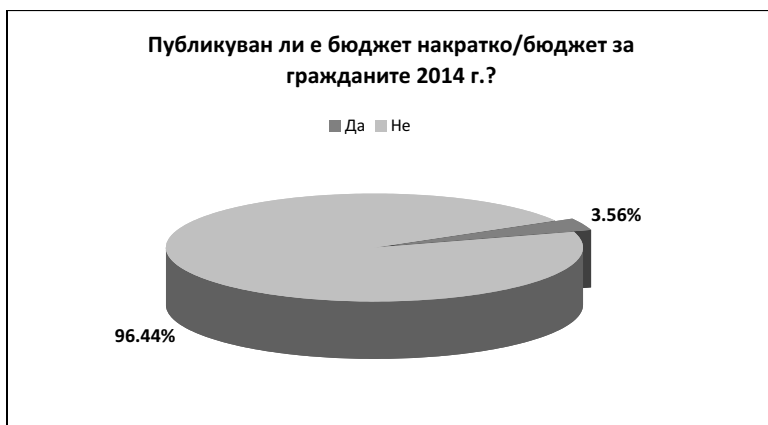
Що се отнася до публикуването в интернет на всекидневните плащания по СЕБРА<sup>67</sup>, което стартираха във връзка с приоритета „бюджетна прозрачност“ в рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“, тези публикации се правят само от 32 институции - 15 министерства, едно териториално звено, осем независими органи на власт, пет държавни агенции и комисии и три общини.

В рамките на инициативата „Партньорство за открито управление“ бе заложена и мярката за публикуване на бюджет за гражданите. Инициатор на този вид обяснителен текст за бюджета беше Министерството на финансите, което първо публикува „Бюджет накратко“.<sup>68</sup> Такива публикации са направили само 19 институции, повечето от които са общини.

<sup>67</sup> Система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА) е система за наблюдение на иницираните плащания от включените в нея бюджетни организации и управление на плащанията в рамките на предварително зададени лимити.

Вж.: <http://www.minfin.bg/bg/transparency>

<sup>68</sup> <http://www.minfin.bg/bg/page/850?q=%D0%B8%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%BD+%D0%B1%D1%8E%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%B8%D0%BD>



В тази част на оценката на интернет страниците на органите на власт бяха и въпросите, свързани с публикациите на декларациите по член 12 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) на служителите в администрацията и списъците на погалите такива декларации. Запазва се тенденцията за увеличаване на броя на институциите, които публикуват списъците на служителите, погали декларации, но едновременно с това процентът на институциите, публикували самите декларации, остава непроменен - 32,77% .



Значително са се подобрили публикациите с обявите на обществени поръчки. 79,40% от проучваните институции поддържат регистър на обявите за обществени поръчки. Що се отнася до регистри на възложените обществени поръчки, публикациите не надминават 10%. Публикуването на договорите на органите на власт остава един от най-чувствителните моменти, свързани с прозрачността. Години наред под 3% от институциите публикуват договори на своите страници, ето защо в хода на проучването през 2013 г. и през 2014 г. ПДИ иска с електронно заявление копие от последния по време договор по ЗОП от проучваните институции. През тази година получихме над 300 договора по обществени поръчки, което в сравнение с 2013 година е значително подобрение.

## Секции „Достъп до информация“

Секцията „Достъп до информация“ в интернет страниците има за цел да улесни и подпомогне заявителите или търсещите информация как е организиран процесът в конкретната институция, като им посочи определения ред (вътрешни правила), включително реда за достъп до публичните регистри. В секцията трябва да е посочено звеното, отговарящо по ЗДОИ, определеният за това служител, адрес, телефон и работното време на звеното. В секциите следва да има и отчет за изпълнение на ЗДОИ.

За улесняването на достъпа до информация в институцията способстват също така задължения за публикуване, създадени според изискванията на групи закони. Ето защо резултатите по два от индикаторите на оценката (публикуван ли е списък на разсекретени документи и списък на категориите „Службена тайна“) са включени към темата: информация за упражняването на правото на достъп до информация.

Секция „Достъп до информация“ е създадена в 55,43% от проучените страници. За сравнение с миналата година - такива секции съществуват в 55,42% от сайтовете. Упорито не изпълняват своите задължения по закон да направят такава секция 238 от проучваните органи. Сред тях са Министерски съвет, Министерството на инвестиционното развитие, Министерството на земеделието и храните и най-странното - Министерството на правосъдието, което според Закона за достъп до обществена информация би трябвало да е административно наказващ орган по чл. 43.

Съдържанието на секциите в институциите, създали такива секции, не отговаря на изискванията на закона в 94% от случаите. Само 17 са органите на власт, чиито секции отговарят на изискванията. Това са Министерство на отбраната, две областни управи - Разград и Смолян, Изпълнителната агенция по околна среда и Регионалната инспекция по околна среда и водите - Благоевград, Регионален инспекторат по образованието - Благоевград, Патентното ведомство и общините - Девин, Добрич, Долни чифлик, Кочериново, Криводол, Момчилград, Никопол, Разград, Челопеч, Ябланица.

Няма особено развитие и по отношение на вътрешните правила за достъп до информация. При липсата на контрол за тези публикации от три години насам техният брой не се увеличава, макар да е над 50%.

Задължението за онлайн описание на необходимия ред за достъп до публичните регистри в секция „Достъп до информация“ продължава да не се изпълнява и само 30 от 534 институции са публикували този ред.

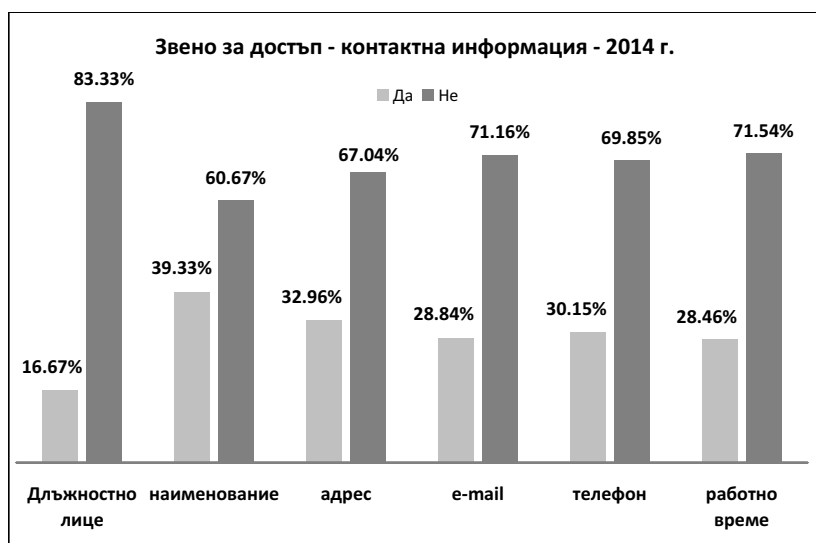
Само с 3% са се увеличили публикациите онлайн на отчетите по ЗДОИ, макар тези отчети да се изпращат към дирекция „Държавна администрация“ за подготовката на годишния доклад „Състоянието на администрацията“. През 2014 г. тези отчети са публикували 129 институции от проучваните 535.

Колкото до прозрачността на процеса на декласификация на документи, предвиден по § 9 от ПЗР от ЗЗКИ, която обуславя достъпа до тези документи по реда на ЗДОИ - изпълнението е плачевно за последните четири години.



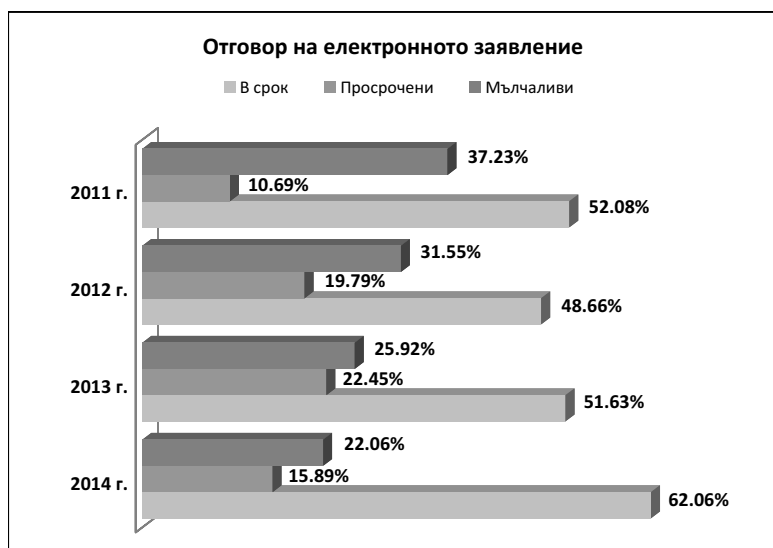
По отношение на списъка на категориите информация, класифицирани като служебна тайна, 15% от институциите са направили това на своите интернет страници.

Що се отнася до контактната информация за звеното, което отговаря за приемането на заявления за достъп, публикуването ѝ също е много пог 100%. Задължението за публикуване на контактна информация от служителя по ЗДОИ също не се радва на добро изпълнение - то не надхвърля 20%.



#### 4.4. ЗАЯВЛЕНИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ

Подаването на заявления по електронен път е предвидено в ЗДОИ още при приемането му. Според чл. 24 ал. 2 „Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган“. Този ред или условия естествено не може да противоречи на изискванията на ЗДОИ и рационалното очакване на заявителите беше, че той ще бъде описан във вътрешните правила за достъп до информация в институциите. Вече пета година ПДИ подава електронни заявления в рамките на оценката на интернет страниците, която прави. Налага се интересният извод, че начинът, по който отговарят държавните органи на електронните заявления, не зависи от темата на исканата информация. През първите години ПДИ търсеше чрез тези заявления информация, която би трябвало да е публикувана в интернет. Последните две години се искаше копие от последния по време договор по ЗОП. Тази информация обикновено е чувствителна за институциите. На графиката по-долу се вижда как се увеличава отговарянето на тези заявления по години и как намаляват мълчаливите откази, което е една позитивна тенденция.



В рамките на Проучването на активната прозрачност през 2014 г. екипът на ПДИ подаде 535 електронни заявления с искане за предоставяне по електронен път на копие от последния договор за обществена поръчка за 2013 г. Получихме 420 отговора, 115 институции не отговориха на заявлението ни.

Представяме ви някои от административните практики както в отговорите, с които ни е предоставена информация, така и в тези, с които ни е отказано.

#### Противоречива практика

Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол отказа да предостави на ПДИ договор с „Мобилтел“ ЕАД поради търговска тайна и несъгласие на мобилния оператор. В същото време Агенцията за ядрено регулиране ни изпрати пълния текст на договора си с „Мобилтел“ ЕАД, без да търси съгласие на оператора.



Формулировката на искането ни - копие от последния договор за обществена поръчка, мотивира някои институции да ни дават повече от един договор. Това се случва, когато последната им процедура за обществена поръчка е включвала няколко обособени позиции и е сключен договор по всяка от тях. Агенцията по геодезия, картография и кадастър ни информира, че ще ни изпрати 12 договора, а Националният статистически институт ни уведоми, че последната им обществена поръчка е за застраховка на служебни автомобили и са сключени 36 договора. Следва да отбележим и действията на МВР, което е преценило, че трябва да предостави информация за всички свои структури, които са самостоятелни юридически лица, съответно възложители по ЗОП (Академия на МВР, Медицински институт на МВР, ГД „Гранична полиция“, ГД „Национална полиция“, ГД „Пожарна безопасност и защита на населението“, Дирекция „Международни проекти“, Дирекция „Миграция“, Дирекция „Специална куриерска служба“, Дирекция „Управление на собствеността и социални дейности“). От МВР поискали съгласие от всички контрагенти по договорите. Получили съгласие от 3 фирми, една отказала, 5 не отговорили. Посочват в решението си, че по силата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ са длъжни да осигурят частичен достъп, като не разкриват информация за третото лице. И ни предоставят копия от 9 договора със заличени данни. Странно: заличени са имената на директорите на съответните дирекции на МВР, които са страни по договорите, както и имената на лицата, представляващи фирмите, страни по договорите, а всички данни на самите фирми като наименование, ЕИК и адрес на управление са оставени.

Като положителна административна практика може да бъде отбелязан отговорът на Националната служба за съвети в земеделието, която ни уведомява, че през 2013 г. няма сключен договор по обществена поръчка, затова ни изпращат последния такъв от 2012 г. Сред институциите, уведомили ни, че нямат сключен договор по обществена поръчка и съответно не са ни изпратили такъв, са Държавен културен институт към МВНР, Държавна комисия по хазарта, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, Изпълнителна агенция „Медицински одит“, Изпълнителна агенция „Национален филмов център“, Изпълнителна агенция по трансплантация, Национален институт за помирение и арбитраж, Национална агенция за оценяване и акредитация, Областна администрация - Монтана, и др.

### **Третите лица**

Често срещана практика е институциите да търсят съгласие на трето лице (фирмата, страна по договора) за предоставяне на информацията. Сред фирмите, питани и дали съгласие, са ДЗЗД „Административна реформа“, ЗАД „Армеец“ АД, ЗАД „Булстрад Виена иншурънс груп“, ДЗЗД „Актив - Колидж“. Сред фирмите, отказали съгласие, са „Мобилтел“ ЕАД, ЗАД „Виктория“ АД, ЖСК „Съгласие“ ЕАД, „Петрол“ АД, „Комекс РМ“ ЕООД, „Лукойл България“ ЕООД, Кооперация „Панга“, БТК ЕАД, Консорциум „ЦЕРБ - БСК 2009“.

Сред любопитните административни практики при липса на съгласие на третото лице се откроява Областна администрация - Враца, която след отказ на фирмата е предоставила частичен достъп под формата на копие от проекта на договора, както и Областна администрация - Смолян, дала ни пълен достъп, след като не е

получила отговор от фирмата в срок. Областният управител на Бургаска област е посочил в решението си, че в случая не е необходимо да се търси съгласие на трето лице, тъй като е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на договора. Подобно посочване има и в решението на Областна администрация - Сливен.

Като негативна административна практика могат да бъдат посочени случаите, в които институциите не изпращат уведомление, че е стартирана процедура за търсене на съгласие на трето лице, респективно за удължаване на срока по заявлението. Често заявителят разбира, че е търсено съгласие едва при получаване на решението за предоставяне или отказ.

### **Електронен погнус**

От 535 институции само 10 са обявили, че изискват електронен погнус при подаване на заявлението. Сред тези, които отказаха информация или оставиха заявлението ни без разглеждане, тъй като не е погнусено с електронен погнус, са ДА „Държавен резерв и военновременни запаси“, Националната агенция по приходите, Областна администрация - Габрово, и гр. Областният управител на Ловеч ни е предоставил достъп, въпреки липсата на електронен погнус, като е посочил, че е взел предвид значението на прозрачността на публичната администрация в демократичното общество и при проява на еволютивно правно мислене счита, че информацията следва да бъде предоставена.

### **Предоставяне на информация по електронен път**

Любопитна административна практика представляват случаите, в които институциите искат връщане на погнусан и сканиран протокол за предоставяне на информацията (Дирекция Национален парк - Габрово, Централен балкан; Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“; Областна администрация - Сливен, Община Банско и гр.). Негативна административна практика е изпращането на договора от Министерство на труда и социалната политика едва след като заявителят го е получил на място в институцията и е погнусал протокол за това.

Следва да отбележим и практиката на някои институции да изпращат договора с празен e-mail, без решение за достъп или съпроводително писмо (Изпълнителна агенция по горите, Областна администрация - Разград, Областна администрация - Русе). Има и такива, които изпращат договорите с кратко писмо в стил „Изпращаме Ви приложена исканата информация“ (Изпълнителна агенция по селекция и репродукция в животновъдството, Изпълнителна агенция по сортоизпитване, апробация и семеконтрол, Комисия за защита от дискриминация, Комисия по досиетата, Национално бюро за правна помощ, Областна администрация - София, Областна администрация - Стара Загора, и гр.).

## **Частичен достъп**

Случаите, когато ни е предоставен частичен достъп, биват два вида. В едните договори не е изпратен, но сме насочени към запис за него в Регистъра на обществените поръчки (РОП), а в другите договори е получен, но със заличаване на определени данни в него. При насочването към РОП не всички институции дават съответния номер, под който е записан договори в регистъра. Посочено е само име на договора и дата на сключване, без референция към номера на запис в регистъра, а това затруднява значително намирането му. Колкото до заличаване на данни от договорите, най-срещаната практика е да се заличават имена на управителя, ЕГН, подпис, адрес, банкова сметка.

## **Цена за получаване на информацията**

По отношение на разходите би трябвало да няма интересни моменти, тъй като предоставянето на информация по електронен път не е свързано с разходи и по тази причина е безплатно. Но практиката на институциите е доста разнообразна. От Областна администрация - Перник, ни изпратиха договор по електронен път, но след заплащане в размер на 0,60 лв. (по 12 ст. за разпечатване на 5 страници договор). Най-висока цена ни поиска Столична дирекция на вътрешните работи - 9,45 лв. за 6 страници копие от договор (по 1,59 лв. на страница), а най-ниска - Община Сатовча - 0,09 лв.

## 4.5. КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

### Констатации

1. Липса на методология и унификация на структурата и съдържанието на интернет страниците на институциите. Тази липса е резултат от друга празнота в законодателството - в момента няма кой да наблюдава, координира и методологически да подкрепя процеса.
2. Освен гражданското наблюдение, никой не контролира изпълнението на задълженията за онлайн публикуване. Гражданите обаче нямат механизми, с които да подтикнат администрацията да изпълнява задълженията си.
3. Категориите за онлайн публикуване в ЗДОИ са прекалено общи и това създава разнообразни практики.
4. Не са предвидени контролни и санкционни механизми при неизпълнение.
5. Актуалността на информацията трудно би могла да бъде оценявана.
6. Секциите „Достъп до информация“ не изпълняват своята цел - да улесняват гражданите при търсене на информация.
7. Съществува огромно разнообразие в начина, по който се отговаря на електронните заявления.

### Препоръки

1. Необходими са промени в ЗДОИ, които да детайлизират сега задължителните за публикуване категории в съгласие със стандартите за активно публикуване в рамките на инициативата "Партньорство за открито управление" и добрите законодателни примери в света;
2. Необходими са промени в ЗДОИ, свързани с конкретизиране на публикуването и оповестяването на информацията по чл. 14 от ЗДОИ;
3. Необходими са ясни задължения за актуалност на информацията, публикувана в интернет;
4. Необходими са ясни законови задължения по отношение на форматите, в които се публикува информацията;
5. Необходим е орган за координация и контрол на активното публикуване;
6. Необходимо е да се въведат санкции за неизпълнението на задълженията за активно публикуване.

## 5. СЛУЧАИ, ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ

### 5.1. СТАТИСТИКА

През изминалата 2013 г. екипът на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, НПО и журналисти в случаи на търсене на достъп до информация, както и в случаи на нарушаване правото на защита на личните данни. В някои случаи екипът бе търсен за съвет на първоначалния етап от търсенето на информация, когато трябва да се подготви заявлението за достъп. В други случаи помогнахме след отказ за предоставяне на информация. (Вж.: Приложение № 2 „Статистическа справка за постъпилите случаи“.)

#### Брой и вид на случаите

Наблюдаваме увеличаване на консултираните случаи - **405**<sup>69</sup> за 2013 г. в сравнение с 311 през 2012. Увеличили са се и консултациите по постъпилите случаи - за 2013 г. те са **853** срещу 643 консултации през 2012 г. при 311 случая.

От консултираните случаи 19 са постъпили чрез координаторите на ПДИ в страната. В останалата част търсещите информация са поискали помощта ни в офиса, по e-mail или телефон.

В зависимост от характера и правната им квалификация обособяваме случаите в три групи:

- преобладаващата част отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ - **325**;
- следващата група случаи са свързани с нарушения на правото на защита на личните данни - **48**;
- по-рядко сме консултирали случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - **25**;
- свобода на изразяване - **3**, и др.

#### Кой най-често търси информация

Практиката на ПДИ показва, че най-често информация по реда на ЗДОИ търсят граждани, журналисти и неправителствени организации. През 2013 г. най-много консултации са предоставени на граждани - **207** случая. По активност на търсенето следват журналистите, като в сравнение с предходната година броят им се е увеличил видимо - от 67 през 2012 г. на **103** през 2013 г. Неправителствените организации, обърнали се за правен съвет към нас за 2013 г., са **54**.

#### От кои институции се търси информация

Най-много са случаите, в които търсещите информация се обръщат към централните органи на изпълнителната власт - **135**, и към институциите на местната власт (кметове и общински съвети) - **101**.

<sup>69</sup> Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е двойно по-голям - 853, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от една консултации.

По-рядко консултациите касаят информация от публичноправни организации - **25** случая, териториалните органи на изпълнителната власт - **25**, от органите на съдебната власт - **27**, независими органи на власт - **14**, и др. (Вж.: Приложение № 2 - „Статистическа справка за постъпилите случаи“.)

### **Най-чести основания за отказ**

И през 2013 г. се запазва практиката на много институции да не отговарят на заявления за достъп до информация (т.нар. мълчаливи откази) - **30**. От отказите по същество преобладават засягане интересите на трето лице - **21**, и лични данни - **12**. Позоваване на чл. 13 ал. 2 от ЗДОИ (подготвителни документи) е налице в **14** случая, а търговска тайна - в **4**.

## **5.2 ХАРАКТЕРНИ ОСОБЕНОСТИ НА СЛУЧАИТЕ**

Тук ще представим описание на някои по-интересни случаи, постъпили за консултация или правен коментар в ПДИ. Конкретните практически примери са илюстрация как ЗДОИ ефективно се използва от граждани, журналисти и НПО в случаи на анализ на актуални обществени събития, журналистически разследвания или дори при решаването на всекидневни проблеми.

Изминалата 2013 г. беше белязана от бурно обществено недоволство и недоверие в работата на властта. На протестите и публичните дебати през годината бяха поставяни въпроси, свързани с дефицита на прозрачност в управлението и липсата на работещи механизми за граждански контрол върху процесите на вземане на решения. Всичко това се отрази и върху темите на търсене на информация - с акцент върху обществената среда и особена чувствителност към всички въпроси, които се решават „на тъмно“.

През пролетта на 2013 г. бяха проведени предсрочни парламентарни избори, които също бяха белязани от скандали и противоречия между участващите в тях политически партии, както и дискусии за нуждата от промяна в изборното законодателство с цел гарантиране на честност и прозрачност в изборителния процес. Като цяло отбелязваме положителен ефект от крехката практика на Централната изборителна комисия да публикува в интернет протоколите от своите заседания - началото бе поставено в края на май 2012 г. С това комисията недвусмислено заяви желанието си да разкрие за обществеността процеса по вземане на решения. Припомняме, че публикуването на тази информация стана възможно благодарение на публична кампания, в която неправителствената организация „Институт за развитие на публичната среда“ отправил предложение до ЦИК да публикува протоколите от заседанията си, с което да даде възможност на изборителите да научат аргументите на членовете на ЦИК в полза на едно или друго решение. След подаване на заявление по ЗДОИ и отказ от ЦИК, обжалван с подкрепата на ПДИ, ЦИК започна да публикува в интернет протоколите от заседанията си.

Засилен интерес през годината имаше по въпросите, свързани с разходване на публични средства; прегодвратяване или разкриване на корупция и нередности;

процеса на вземане на решения и отчетността на институциите. От получените случаи е видно, че остава труднодостъпна информацията за сигнали и резултатите от направените проверки по тях, както и за резултати от провеждани конкурси - най-често за заемане на сържавна служба. Затруднено е също получаването на т.нар строителни документи (разрешителни за строеж и др.) от общинските администрации и ДНСК. Все още е проблематично и получаването на информация за сключените между публична институция и частен субект договори за извършване на определена обществена услуга. В тази област сме свидетели на много и най-разнообразни практики - от предоставяне на информация или частичен достъп, до откази, основани най-често на защита интересите на трети лица - страни по тези договори. Остава под въпрос получаването на информация от региони териториални звена на органите на изпълнителната власт, независимо от изричното законово задължение, което съществува за тях.

През годината бяхме свидетели на няколко случая на предоставяне на информация по определени теми и въпроси, които могат да бъдат определени като „инцидентна прозрачност“ - много често подобни разкрития се правят от политици в рамките на техни кампании и за съжаление с времето не стават традиционна практика. Няколко от тези случаи са описани в текста с конкретните примери.

## **Търсене на информация по актуални обществени събития**

### ***Протести на учените срещу неправомерно разпределяне на средства***

В края на 2012 г. в общественото пространство се появиха сериозни съмнения за правомерността на разпределянето на средствата от Фонд „Научни изследвания“ към министъра на образованието. Фондът подкрепя дейности, програми и проекти за насърчаване на научните изследвания в страната, като периодично организира конкурси за финансиране на проекти. В резултат на възникналите съмнения започнаха протести на учени срещу класирането на проекти със спорни качества от кандидати, близки до ръководството на фонда. Бяха поставени въпроси за неясност на критериите за оценка и избор на финансираните проекти, липса на достатъчно информация за спечелените проекти (публикуват се само имената им), както и липса на данни за конкретно получените от всеки проект оценки. От образователното министерство отричаха да са констатирани нарушения. Впоследствие с проверка на инспектората към МС бяха установени над 60 нарушения и това доведе до оставката на министъра. В продължение на няколко месеца ЗДОИ беше основно средство на учените, участвали в спорния конкурс, за набавяне на информация, свързана с оценяването на проектите. В един от постъпилите случаи проф. Димитър Бакалов поиска от фонда оценките, които са получили отделните проекти; критериите за оценяване и тяхното прилагане; състава и квалификацията на членовете на отделните временни комисии; броя, имената и квалификацията на рецензентите; пълния текст на проектите. Сходно бе искането и на доц. Даниела Колева, която подаде заявление за резултатите от конкурса в приоритетна област „Културно историческо наследство“. Вследствие на множеството запитвания и

оповестяване на данните за конкурса се стигна до преустановяване на протестите и промяна на практиката в публикуването на информация.

### *Протести срещу управлението*

2013 бе година на протестите. Първоначално недоволството беше породено от неоправдано високите зимни сметки за електричество и парно, но впоследствие фокусът бе разширен и върху други сфери на управление. Първите искания на гражданите, излезли на улицата, бяха свързани с желание да се получи информация как и по какъв начин се формират цените на електро- и топлоенергията. В миналогодишния си годишен доклад също отбелязахме постоянния обществен интерес по тези въпроси. Непрозрачните политики в тази сфера, неяснотата около формирането на крайните цени за потребителите на електро- и топлоенергия предизвикаха февруарските протести, а в резултат на активния обществен натиск беше взето решение за публикуване на всички протоколи от открити заседания и обществени обсъждания на интернет страницата на ДКЕВР<sup>70</sup>.

Традиционно висок е интересът на граждани и медиуми към достъп до документи от самите енергоразпределителни дружества. През годината към екипа на ПДИ неколкратно за консултация се обръщаха граждани, опитали да получат информация от тези дружества, свързана с методологията на образуване на крайната цена на електро- и топлоенергия, както и с начина на т.нар. дялово разпределение на общите разходи между повече абонати. Капиталът на повечето такива дружества обаче е изцяло частна собственост и, макар и монополисти, те не представляват задължени субекти по ЗДОИ. Изключения са няколко подобни дружества, които са общинска собственост. В края на февруари журналисти от в. „Репортер“ подадоха заявление за достъп до информация до „Топлофикация София“ АД, като поискаха да узнаят колко пари годишно отделя дружеството за реклама в печатни и електронни медиуми. То отказа да предостави исканата информация, мотивирайки се, че не се счита за задължен да предоставя информация субект по реда на ЗДОИ. Следва да подчертаем, че отказът е незаконосъобразен, тъй като според трайната практика „Топлофикация София“ ЕАД е задължен субект по ЗДОИ в качеството си на публичноправна организация, тъй като дружеството е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и е с изцяло общински капитал<sup>71</sup>. Една от поуките на февруарските протести за всяко по-нататъшно управление е, че достъпността на документите и прозрачността на вземане на решения, особено в подобни чувствителни области, следва да бъде постоянна практика, а не да се случва уникално и частично, след като хората са излезли на улицата.

Втората вълна граждански протести бе по повод необоснованото и немотивирано предложение за избор на нов шеф на ДАНС, като самият избор беше извършен без публичен обществен дебат. Въпреки че основните искания на протестите през февруари - март бяха за по-голяма прозрачност и обществено участие в процесите на вземане на решения, очевидно урокът не беше научен от новото управление. В

<sup>70</sup> <http://www.dker.bg/docsbg.php?d=100&subD=101>

<sup>71</sup> Реш. на АССТ № 2598 от 14.05.2012 г.



края на май в нарушение на действащия ЗНА<sup>72</sup> бяха приети изменения в закона за Държавната агенция по национална сигурност (ДАНС). Засилиха се правомощията на агенцията, която остана на практика без регламентиран контрол, променени бяха изискванията за назначаване на директор на агенцията. Именно този процес, извършен напълно непрозрачно и при отсъствие на каквото и да е публичен дебат, отприщи втората вълна недоволство. Избухналите протести продължиха без прекъсване до края на 2013 г. Случаи, в които граждани и журналисти използваха ЗДОИ, за да получат официална информация, свързана с провежданите протести или съпътстващи събития, вървяха регулярно през цялата втора половина на 2013 г. и придружаваха развитието на протестите. В тазгодишния ни доклад ще отбележим няколко случая, свидетелстващи за доверието на обществото в резултата от упражняването на правото на достъп до информация чрез ЗДОИ.

Веднага след старта на юнските протести журналисти от в. „Капитал“ използваха ЗДОИ, за да потърсят информация за връзките на Делян Пеевски с различни служители в МВР (вж. по-долу).

Следващите заявления за достъп, свързани с протестите, бяха подадени заради разпространената в общественото пространство информация, че се правят опити да бъде упражнен натиск при отразяването на протестите върху ръководството на единствената обществена телевизия БНТ от официални институции и по-конкретно МВР. За да се получи яснота относно тази информация, група адвокати подадоха две заявления - първото до ръководството на БНТ, а второто до МВР, с което поискаха информация: изпращано ли е до БНТ писмо/нареждане/инструкция или каквото и да е друг писмен носител от МВР, съдържащ указания или каквито и да е изисквания към БНТ за заснемането или отразяването или излъчването на кадри от протестите в София през юни-юли 2013 г. В резултат бе получена информация, че подобни писмени указания от МВР не са издавани и с това на практика беше опровергана невярна информация, внасяща допълнително напрежение в обществото.

На 12 ноември 2013 г. при протест на студенти пред Народното събрание беше струпана охранителна полиция и жангармерия, като се стигна до улични сблъсъци между полиция и протестиращи и арести на граждани. По същото време министърът на вътрешните работи се намираше на официална визита в чужбина. Присъстващият на събитията журналист Христо Христов, собственик на сайта [desebg.com](http://desebg.com), потърси информация чии и какви заповеди изпълняват полицейските части. По телефона от пресцентъра на МВР му отговориха да подаде питането си по електронната поща. След като зададе въпросите си по указания начин, журналистът беше посъветван да подаде писмено заявление по реда на ЗДОИ.

---

<sup>72</sup> Съгласно чл. 26 от Закона за нормативните актове (ЗНА) всеки проект за нормативен акт трябва да бъде оповестен заедно с мотивите си в интернет страницата на съответната институция. След това трябва да бъде задължително организирано обществено обсъждане в рамките на най-малко 14 дни. Всеки законопроект трябва да е придружен с мотиви или доклад, които да съдържат и оценка на въздействието, в това число анализ на ползите и разходите - чл. 28 от ЗНА.

Христов изпълни и това, като поиска да му бъде предоставена следната информация: делегирал ли е министърът права в МВР по време на отсъствието му в чужбина и ако „да“, на кого; списъкът на документите (заповеди, нареждания, инструкции, планове, указания и групи), свързани с охраната на Народното събрание на 12 ноември 2013 г., извършвана от МВР; имената на длъжностните лица, които са ги издали, а също така и степента им на секретност; колко са командированите служители на МВР от страната за охраната на Народното събрание и от кои областни дирекции са командировани. Журналистът не получи отговор в законно установения срок, затова подаде жалба срещу мълчалив отказ да му бъде предоставена информация. Впоследствие се оказва, че отговор е подготвен, но не е изпратен на журналиста. Причината - МВР няма сключен договор с пощите за извършване на куриерски услуги. В крайна сметка, след поредица уточнения на предмета на искането, информацията се получи в цялост, а от нея става ясно, че на въпросната дата от цялата страна в София предварително са били командировани изненадващо голям брой полицейски служители.

### **Политици под наблюдение**

През 2013 г. станахме свидетели на множество политически сътресения - уволнения, оставка на правителството, предсрочни избори, последвани от нови граждански протести и искания за оставки. Това доведе до концентрация на общественото внимание към конкретните личности на политиците, действията им бяха следени „под лупа“, а политическите им ходове - дискутирани и критикувани многократно. С помощта на ЗДОИ бяха поставени и изследвани ред „неудобни“ въпроси и от граждани, и от журналисти. Отговори на голяма част от тях така и не бяха получени, поради което се наложи съдът да решава вместо управниците. Решенията на съда по няколко казуса, свързани с откази да се предостави такава информация, са важна стъпка към разрешаване на дебата за предоставяне на информация, касаеща публичните фигури.

### ***Кога и колко пъти се е срещал Делян Пеевски с министри на вътрешните работи***

През лятото на 2013 г. журналистът Росен Босев поиска със заявление по ЗДОИ информация от МВР кога народният представител е влизал във ведомството, кого е посещавал там, какво е било посещението (според записаното в регистъра на постовия служител). Повод за подаденото заявление беше изтеклата в публичното пространство, но непотвърдена информация за неколнократни срещи между Пеевски и министри на вътрешните работи в няколко правителства. Информацията беше поискана за времето от юли 2009 г. до юни 2013 г. и отказана от директора на дирекция „Правно-нормативна“ на МВР с мотив, че Делян Пеевски е изразил категоричното си несъгласие за нейното предоставяне. В резултат на отказа се стигна до завеждане на съдебно дело. Съдът реши делото в полза на прозрачността, като посочи в решението си,<sup>73</sup> че независимо от несъгласието на третото лице в случая е налице надделяващ обществен интерес, тъй като с „предоставянето на

<sup>73</sup> Решение № 7522/2.12. 2013 г. по адм. г. № 9332/2013 г. на АССТ.

исканата информация се цели повишаване на прозрачността и отчетността на задължения субект“. Информацията касае публичен субект - народен представител, иска се информация за посещенията му в МВР, както е записана по надлежния рег, а разкриването на броя и целта на посещенията му в министерството не би довело до разкриване на лична информация.

### ***Има ли право Волен Сидеров да носи оръжие***

Заявлението по случая бе подадено през юли от журналиста от OFFNEWS Юлиан Христов, попитал министъра на вътрешните работи, има ли Волен Сидеров издадено разрешение за придобиване, съхранение и употреба на огнестрелни оръжия и боеприпаси, кога е издадено, коя институция е издала необходимото за целта медицинско свидетелство, утвърждаващо, че лицето не страда от психически разстройства. Повод за журналистическия интерес бе появата на Сидеров с пистолет в парламента на 28 юни 2013 г. От МВР отказа информацията, като посочи, че заявлението е недопустимо и не следва да бъде разглеждано. Според министерството поисканата информация не е обществена, не е свързана с работата на МВР по ЗДОИ и представлява лични данни на Волен Сидеров. Постановлението отказ бе обжалван пред АССГ. И в този случай съдът реши делото в полза на надделяващия обществен интерес от предоставяне на информацията. Според съда<sup>74</sup>, противно на мотивите на отказа, със заявлението не е поискан достъп до лични данни, тъй като в него изрично е посочено, че не се търси достъп до конкретни документи, както и подробности за здравословното състояние на лицето. В случая е налице „надделяващ обществен интерес“ по смисъла на § 1 т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ, тъй като получаването на информацията би повишило прозрачността и отчетността на народния представител (с оглед и на възможността за обществена оценка на неговите действия), който е на собствено основание и субект по чл. 3 от закона.

### **Достъп до информация в областта на енергетиката**

#### ***Възобновяеми енергийни източници***

Няколко поредни години в годишните доклади на ПДИ присъства темата достъп до информация в сферата на енергетиката. През този период отбелязваме нежеланието на институциите да дават яснота и прозрачност на решенията и политиките в тази сфера. Темата е традиционно затворена - многобройни са отказите да се предоставя информация за проекти като „Южен поток“ и „Белене“, постоянна е стратегията на МИЕ да препраща заявления за достъп към НЕК, откъдето обясняват, че компанията не е задължена по ЗДОИ, защото е търговско дружество.

В миналогодишния ни годишен доклад отбелязахме усилията на бизнес организациите - Българската фотоволтаична асоциация (БФА) и Българската ветроенергийна асоциация (БВА) да осветлят информация, свързана с конкретни решения на ДКЕВР

<sup>74</sup> Определение № 219/15.01.2014 г. по адм. г. № 8306/2013 г. на АССГ.

в тази област. През 2013 г. усилията на двете организации продължиха. През пролетта, заради ниското потребление на ток, Електроенергийният системен оператор (ЕСО) разпореди да бъдат прекъснати няколко фотоволтаични и ветроенергийни централи в различни области на страната. Във връзка с това БФА и БВА внесоха искане до ДКЕВР и до ЕСО, с което настояваха да получат информация колко производители на електроенергия са работили с намалена мощност в началото на годината и колко от тях са били изключени изцяло. Двете организации поискаха информация и по какъв признак е било направено ограничаването, като приканиха регулаторния орган ДКЕВР да публикува в интернет поисканите данни. Информация не бе получена, нито публикувана. През цялата 2013 г. БВА и БАФ подадоха над 10 заявления за достъп до информация, отправени до регулаторния орган ДКЕВР, до ЕСО и до Министерство на икономиката и енергетиката. Със заявленията бяха поискани различни категории информация - количество произведена електроенергия за определен период по видове производители, данни за конкретен период, показващи генерацията и товара на електроенергийната система, информация за цените в сектор „Електроенергетика“, които предстои да бъдат определени за регулаторен период (1 юли 2013 г. - 30 юни 2014 г.). По нито едно от подадените заявления не бе получено решение за предоставяне на информация. Често заявленията изобщо не получаваха отговор, в други случаи отказът бе мотивиран, че заявителите са поискали достъп до документи, а не достъп до информация, а някои от отказите бяха основани на защита интересите на трето лице.

### ***Окончателно бе спряно преустройството на ядрения реактор в София***

През лятото на 2013 г. окончателно беше решен спорът за законността на ОВОС (оценка на въздействието върху околната среда) на преобразуване на изградения за нуждите на БАН ядрен реактор, който се намира на територията на столичния кв. „Младост“. Благодарение на информация, получена по реда на ЗДОИ по заявление на НД „Екогласност“, стана ясно, че Министерство на здравеопазването не е консултирано по случая, въпреки очевидната необходимост от подобно съгласуване. С решение на Върховен административен съд бе отменен положителният ОВОС на Министерство на околната среда и водите за преустройство на ядрения реактор. Съдът констатира реди пропуски на процедурата по ОВОС - липсата на данни за разгледани алтернативи, в това число и „нулева“ (да няма реактор); няма оценка на въздействието при рискове от гледна точка сеизмичност на района; рискове, свързани с аварии и природни бедствия, терористични атаки, взривове, падане на самолет (реакторът е в близост до летището), не са определени зони за защита съгласно действащото законодателство и т.н. Делото по случая бе заведено с помощта на ПДИ още през 2010 г. от Петър Пенчев, зам.-председател на Национално движение „Екогласност“. Извоюваната победа бе поредното доказателство, че ЗДОИ е важно оръжие за получаване на документи, които доказват нередностите на управлението, в случая - липса на необходимото съгласуване с МЗ.

## ***Прозрачност по темата - безопасно съхраняване на радиоактивни отпадъци***

През 2013 г. най-сетне беше осветлена темата, свързана с безопасността на Националното хранилище за радиоактивни отпадъци (НХРАО) на площадка „Рагуана“ близо до Козлодуй. Петчленен състав на ВАС окончателно отмени положително становище на министъра на околната среда и водите за оценка на въздействието върху околната среда на НХРАО. Решението на МОСВ за одобряване на инвестиционното предложение за изграждане на хранилището е издано на 10 октомври 2011 г. Обжалвано е пред съда от еколога Петър Пенчев. С решение № 15645 от 28 ноември 2013 г. съдът окончателно взе решение в полза на защитата на живота и здравето на хората и бъдещите поколения. Един от аргументите на съда за отмяна на решението на МОСВ е липсата на адекватен, публичен и информиран дебат по изготвения ОВОС на НХРАО. Съдът констатира, че докладът за ОВОС е преработван и допълван след обществените обсъждания. По делото е констатирано, че няколко институции - Министерство на здравеопазването, Басейнова дирекция, Изпълнителната агенция по околна среда, са представили негативни становища, забележки и препоръки, които не са били предоставени и достъпни на гражданите по време на обществените обсъждания. Тези и други несъответствия със задължителната законова процедура по изготвяне на ОВОС, открити в хода на процеса, водят до извод, че оспореното административно решение е в нарушение на закона. Съдът констатира, че „не са изяснени в цялост и не са подложени на обществено обсъждане множество въпроси от съществено значение за опазването на околната среда за сегашните и бъдещите поколения“. В резултат една от темите табу в българския преход - ядрената енергетика, вече е отворена не само за обществен и политически дебат, но и за независим съдебен контрол за законност на съответните административни решения.

## ***Прозрачност на администрацията***

В работата по консултиране на случаи наблюдаваме траен интерес към темата, свързана с прозрачността на администрацията, който се проявява в две основни посоки: търсене на информация за назначенията на държавни служители и за получаваните от тях възнаграждения.

## ***Възнаграждения на служители***

Докато през 2012 г. общественият интерес беше насочен към получаваните от служителите бонуси под формата на допълнително материално стимулиране, през 2013 г. интересът на граждани и журналисти целеше постигане на по-голяма прозрачност относно получаваните от служителите възнаграждения за работата им по проекти, финансирани с европейски средства. Оказа се, че според „негласна“ практика в много общини част от служителите работят едновременно по трудови и граждански договори - като извършват основната си дейност въз основа на трудовото правоотношение, а работата им по европейски проекти се заплаща допълнително по граждански договори. Липсата на прозрачност за размера на получаваните суми се превърна в източник на съмнения за законосъобразното

разходване на средствата. Активното търсене на информация по реда на ЗДОИ подпомогна изясняването на редица неясни въпроси и създаде предпоставка за трайна практика на прозрачност на тази информация. В някои случаи се стигна до сериозни разкрития за получаване на неприлично големи суми, оказа се също, че често служители работят „по документи“ на 12-16 часов работен ден. В един от консултираните от екипа ни случаи Емилия Димитрова от в. „Севлиево днес“ поиска от кмета на Севлиево справка за възнагражденията на общинските служители, наети в екипите по управление на проектите с европейско финансиране, които се изпълняват в общината, както и информация дали лица от управленските екипи са назначени по основното си трудово правоотношение на по-малко от 8-часов работен ден за сметка на работата им по проекти. След неколкомесечна кореспонденция - поради непълни отговори и подаване на допълнителни заявления - журналистическото разследване достигна до резултат, който получи сериозен обществен отзвук. Оказа се, че един от заместник-кметовете работи на половин работен ден, а в останалото време получава сериозно възнаграждение по втори трудов договор за 8 часа работа по европроект. В друг случай, благодарение на подадено заявление от журналиста Павлин Иванов от електронното издание „Ловеч днес“, стана ясно, че част от служителите в Община Ловеч са получили общо 171 761,33 лв. за две години и половина работа по европейски проекти. Отново информация за възнаграждения на служители за работа по европейски проекти бе поискана и от Столична община, този път със заявление на гражданин Иван Петров. Информацията беше отказана и се стигна до водене на дело. С решение на АССГ бе отменен отказ на секретаря на Столична община да предостави поисканата от Петров информация.

Важен ефект върху темата за прозрачността на възнагражденията на служителите през последните години има и съдебната практика. С няколко решения на съда се стигна до трайното становище на магистратите, че когато се търси информация за възнагражденията на държавни и общински служители по длъжности не съществува законова пречка за нейното предоставяне. Приема се, че тази информация е обществена, тъй като дава възможност на гражданите да си съставят мнение за начина на функциониране и отчетността на държавните органи и органите на местно самоуправление чрез разходване на бюджетни средства.

### ***Назначения на служители***

В няколко от постъпилите случаи бяха поставени въпроси, касаещи информация за назначенията на държавни служители. Практиката на ПДИ показва тенденция към непрозрачен процес на вземане на решения за назначения на лица, заемащи ключови държавни постове. Като труднодостъпна може да бъде определена и информацията относно провежданите конкурси за заемане на свободни държавни длъжности - често липсва каквато и да е информация за резултатите на участвалите в конкурса, няма яснота относно мотивите за избор на едни кандидати за сметка на други, като в редица случаи информация не се предоставя дори на участвалите в конкурса. Всичко това създава предпоставки за съмнения за компетентността на назначените лица и поставя под въпрос безпристрастността на направения избор.

Със заявление по ЗДОИ през 2013 г. бяха разкрити подробности, че временно изпълняващият длъжността директор на агенция „Митници“ няма допуск за класифицирана информация въпреки изискването на закона. Сред успешно приключилите случаи следва да отбележим предоставянето на информация от МВР по заявление на Българския институт за правни инициативи (БИПИ) за назначения на служители в рамките на министерството. В отговор на запитването от МВР предоставиха достъп до голям брой заповеди за назначения и длъжностни характеристики на назначените служители.

## **Достъп до информация и съдебна власт**

### ***Публичност на декларациите за конфликт на интереси на магистратите***

Темата за публичността на декларациите за конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи беше широко дискутирана през годината. Повод за това стана взетото в края на април 2013 г. решение от Висшия съдебен съвет (ВСС) да сваля публикуваните на интернет страницата си декларации за конфликт на интереси, подадени от над 6000 магистрати в периода от 1 януари 2009 г. до тази дата. От съвета се мотивираха със становище от Комисията за защита на личните данни, в което се посочва, че ако в декларациите има лични данни, различни от трите имена на магистрата, той трябва да даде съгласие за публикуването на документа. Благодарение на активната и своевременна позиция на Програма Достъп до Информация, Център на НПО - Разград, и Българския институт за правни инициативи беше поставено началото на обществен дебат: доколко въпросното решение отговаря на целта на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), която се изразява в предотвратяване на конфликт на интереси, непочтеност и корупция чрез публичност и прозрачност. Стигна се до завеждане на дело срещу въпросното решение с мотиви, че наложеното ограничение на общодостъпната информация се равнява на цензура и информационен монопол по терминологията на Европейския съд за правата на човека в Страсбург. Пускана беше неговата отмяна като противоконституционно, тъй като то способства за създаване на непрозрачна среда, която практически подхранва корупционни практики. В жалбата си организацията се позовава на решение № 4 от 26 март 2012 г. на Конституционния съд на РБ по к.г. № 14/2011 г., съгласно което защитата на личните данни на лицата, които заемат публични длъжности, е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани. През септември 2013 г. в резултат на водените преговори се стигна до взаимно споразумение и ВСС преразгледа решението си за ограничаване публичността на декларациите за конфликт на интереси. Предприетата от ВСС стъпка за преразглеждане на решението за „скриване“ на декларациите заслужава положителна оценка. То показва възприемането на един открит и европейски подход към темите прозрачност, почтеност и доверие на съдебната система, без която правосъдието не може да функционира в демократичното общество.

## ***Докладите на ВКП за законността на подслушването - труднодостъпни по неясни причини***

Въпросът за законността на използваните специални разузнавателни средства (СРС) е поставян неколккратно през годините във връзка с един или друг скандал за подслушване на политически фигури, магистрати и свързаните с тях лица. През 2013 г. той отново беше на дневен ред покрай поредния обществен дебат за използването на СРС в случай с подслушването на висши политици. Тогава на пресконференция главният прокурор обяви, че е направена проверка от прокуратурата, едни от констатациите по която са класифицирани, а другите - публични, но и до днес, близо година по-късно, публичната част от доклада от 2013 г. остава неизвестна на обществото. Липсата на оповестяване на докладите от проверки на прокуратурата е сериозен проблем, като на практика често липсва яснота относно мотивите за това. В един от постъпилите случаи от 2013 г. журналистът Росен Босев поиска от ВКП достъп до докладите от проверки на ВКП през 2001 г. и 2008 г. по законността на дейността на органите, които прилагат специални разузнавателни средства. Информацията беше отказана и се стигна до завеждане на дело. В решението за отказ на заместник-главния прокурор не се споменава нищо за доклада от 2001 г., а за този от 2008 г. се посочваше, че документите, свързани с извършената през 2008 г. проверка от ВКП и резултатите от нея, съдържат както класифицирана информация с различни нива на класификация, така и публична информация. Според отказващия документите, съдържащи класифицирана информация, са все още с неизтекъл срок на защита, считано от датата на създаването им, поради което не могат да бъдат предоставени. В хода на делото при проверка на грифовете за сигурност и осъществяване на съдебен контрол върху законосъобразността на класифицирането на документите се оказа, че докладът от 2001 г. не е класифициран, поради което липсва правно основание за неговото непредоставяне. Колкото до доклада от 2008 г. - същият е декласифициран поради изтичане на периода за класифициране, т.е. той също следва да бъде публичен. Благодарение на заведеното дело двата доклада станаха публично достояние, но въпросът за мълчанието на прокуратурата и нежеланието да се оповестява подобна информация остава.

## **Достъп до информация и общински предприятия**

Благодарение на няколко конкретни случая беше поставен въпросът за задължеността на т.нар. общински дружества да предоставят информация по ЗДОИ. Въпреки че на практика преобладаващата част от тях попадат в обхвата на задължените по ЗДОИ субекти в качеството си на публичноправна организация, тяхната работа оставаше доскоро встрани от приложното поле на закона. В този смисъл заслужава внимание случаят на журналистката от в. „Сега“ Мария Койчева, която поиска информация от „Чистота - Искър“ ЕООД за сключените от дружеството обществени поръчки през последните пет години, имената на фирмите, с които са сключени, стойността на договорите, дейностите, за които са сключени, и т.н. Заявлението бе подадено до Столична община в качеството ѝ на едноличен собственик на капитала на дружеството, а общината го препрати по



компетентност до „Чистота - Искър“ ЕООД. Дружеството отговори, че няма да предостави информацията, тъй като не е задължено да отговаря на заявления по реда на ЗДОИ, т.е. не попада в обхвата на задължените субекти. С помощта на ПДИ отказът на управителя на дружеството бе обжалван в съда. В резултат съдът категорично прие, че „Чистота - Искър“ ЕООД е публичноправна организация, тъй като видно от устава на дружеството то изпълнява дейност по задоволяване на обществен интерес, а управителят на дружеството беше задължен да предостави достъп до поисканата от журналистката информация.

## Градски истории

Устройството на градската среда, проектирането и строителството на обществени сгради, паркове, детски площадки и знакови градски места, особено когато е свързано с изразходване на публични средства и усвояване на средства по европейски програми, са теми, традиционно представляващи интерес за гражданите и НПО, работещи в тази област. През изминалите години отбелязваме активното търсене на подобна информация, а в годишните ни проучвания отразяваме задължителното публикуване в интернет на общите устройствени планове на общините, което и към настоящия момент е твърде оскъдно. През 2013 г. заслужава да отбележим усилията на варненското Сдружение за оптимизиране на правосъдието (СОПА), което подава редовно заявления за достъп до обществена информация до Община Варна с искания за предоставяне на информация, свързана с планове, ремонти и финансиране на различни градоустройствени проекти. С едно от заявленията си СОПА поиска предоставяне на договори за обществени поръчки, сключени между Община Варна и различни търговски дружества, отнасящи се до изграждането и ремонта на пътна настилка и маркировка в градската пътна мрежа, както и информация за контрола по осъществяване на ремонтните дейности.

Отново във Варна неформална група граждани - „Отворен съвет на протестиращите“ - подаде заявление за достъп до обществена информация, с което поиска информация, свързана с изработване на т.нар. енергийни паспорти на няколко сгради в града. Беше предоставен пълен достъп под формата на преглед на цялата поискана документация. Благодарение на постоянния обществен интерес и натиск през 2013 г. Община Варна откри на своята интернет страница специална подстраница на Дирекция „Архитектура, градоустройство и устройствено планиране“, на която активно се публикуват устройствени планове, проекти, разрешителни за строеж и др.

Последните години ПДИ отбелязва затруднен достъп до информация по текущи градоустройствени проекти на Столичната община, особено на предварителен етап. Сдружение „Група град“, организатор на т.нар. Градски дебати, свързани с градоустройството в София, внесе няколко заявления, свързани с различни градски проекти. Първите бяха подадени във връзка с извършващото се преустройство на бул. „Витоша“. Ремонтът бе в ход, а липсваше каквато и да е публична информация кой е автор на проекта, кой го изпълнява и как са били избрани проектантите и изпълнителите.

Следващото търсене на информация се отнасяше до проекта за преустройство на знаковия за София Львов мост. Със заявлението беше поискано копие от плана за преустройство на пространството, информация кой е авторът на проекта и как е бил избран, както и информация за изразходваните до този момент средства. Столична община отказа информацията, а неправителствената организация обжалва отказа в съда. В резултат от обществения натиск проектът за преустройство на Львов мост беше преработен.

### **Инцидентна прозрачност - публикуване на информация от обществен интерес**

През годината отбелязваме активно публикуване на определени категории документи по чувствителни теми, представляващи обществен интерес. От една страна, приветстваме подобно публикуване, от друга обаче, не можем да не отчетем, че тези начинания все още имат характер на еднократни и частични действия, които не се превръщат в практика и често носят политически отпънък. Кои бяха акциите на активно публикуване на разсекретени документи през 2013 г.?

#### ***Публикуване на документи в областта на енергетиката***<sup>75</sup>

В началото на годината като реакция на започналите февруарски протести парламентарната комисия по корупцията<sup>76</sup> публикува сериозно количество документи в сферата на енергетиката. Бяха публикувани последните финансови отчети на НЕК, споразумения и договори за изкупуване на електроенергия, кореспонденция между гържавни институции и енергоразпределителни дружества и др.

Следващата стъпка предприе служебното правителство, когато през април Министерство на икономиката, енергетиката и туризма публикува в сайта си специална подсекция „Разсекретени договори в енергетиката“<sup>77</sup>. Там бяха оповестени 112 договора между частни дружества и Националната електрическа компания. Сред публикуваните документи са договори с частни и гържавни компании - електроразпределителни дружества, Булгартрансгаз, „Арсенал“, „Идеал Стандарт“, БТК, топлофикационни дружества и др.

#### ***Публикуване на информация, свързана с изграждането на „Ски зона Банско“***

Министерство на околната среда и водите публикува на своята интернет страница<sup>78</sup> концесионния договор с „Юлен“ АД за изграждане на „Ски зона с център гр. Банско“, както и решението на ВАС относно инвестиционно намерение за

<sup>75</sup> <http://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/1479/documents>

<sup>76</sup> Пълното наименование на комисията е Парламентарна анкетна комисия за проучване на случаи, при които има факти, данни и документално аргументирани публични разследвания, включително и на прекратени дела и преписки за корупция по високите етажи на властта, довели до лично облагодетелстване на определени лица, оцеляване и значителни вредни последици за гържавата.

<sup>77</sup> <http://www.mi.government.bg/bg/pages/contracts-public-council-111.html>

<sup>78</sup> <http://www.moew.government.bg/?show=news&nid=1913>

реконструкция на ски съоръжения в зоната. През годините тези документи винаги са били обект на интерес от екологични организации, но за първи път бяха разкрити в пълнота.

### ***Публикуване на договори с медиите***

Държавна агенция „Национална сигурност“ публикува разсекретената част от делото „Галерия“, станало известно с информацията за масово подслушване на политици и журналисти. Разработката „Галерия“ бе разсекретена частично още преди година, но независимо от това от агенцията отказваха достъп до делото. След като журналисти от в. „Сега“ с помощта на ПДИ отправиха официално искане за достъп до информацията в делото, бяха разсекретени и публикувани издадените заповеди за образуване на делото, както и хората, които са подслушвани. Оповестяването на информацията се извърши, след като всички проверки на прокуратурата приключиха с официално становище, че няма извършено престъпление.

### ***Публикуване на разсекретената част на делото „Галерия“<sup>79</sup>***

Държавна агенция „Национална сигурност“ публикува разсекретената част от делото „Галерия“, станало известно с информацията за масово подслушване на политици и журналисти. Разработката „Галерия“ бе разсекретена частично още преди година, но независимо от това от агенцията отказваха достъп до делото. След като журналисти от в. „Сега“ с помощта на ПДИ отправиха официално искане за достъп до информацията в делото, бяха разсекретени и публикувани издадените заповеди за образуване на делото, както и хората, които са подслушвани. Оповестяването на информацията се извърши, след като всички проверки на прокуратурата приключиха с официално становище, че няма извършено престъпление.

### ***Разсекретяване на доклада за Кервала***

Министерство на отбраната разсекрети доклада, разследващ самоубийствения атентат с камион-бомба в българската военна база в Кервала през 2003 г., при който загинаха петима български военнослужещи и 27 бяха тежко ранени. Докладът изследва подробности около инцидента, включително мерките, които са взети за осигуряване на охрана и безопасност на базата, пропуските, които са допуснали тогавашните военни експерти, реакцията и действията на българските военнослужещи. Разсекрети се пълният текст на доклада, а достъпът до него се осъществява по реда на ЗДОИ. Въпросът с публичността на доклада бе поставен в началото на 2013 г., когато журналистът Добромир Видев с помощта на ПДИ подаде заявление до Министерство на отбраната, с което поиска достъп до доклада. Последва отказ, мотивиран с това, че се иска информация с несамостоятелно значение, която не може да бъде предоставена. Отказът не влезе в сила, но очевидно МО е преразгледало решението си и в крайна сметка докладът беше разсекретен.

<sup>79</sup> <http://www.dans.bg/images/stories/Information/GALERIA120713/GALERIA.pdf>

## **Защита на личните данни**

### ***Лични данни на гражданите в полицейските регистри***

Към ПДИ за правен съвет се обърнаха участващи в уличните протести в София, обезпокоени, че полицейските служители, които проверявали документите им за самоличност, са записвали погрешно данните от тях. В същото време не били съставяни протоколи, нито актове за извършени административни нарушения. Гражданите се тревожеха, че полицията е записала данните им и че имената им вероятно са влезли в тайнствени полицейски регистри. Проблемът със събирането и записването на лични данни от полицейските органи бе отбелязан още през 2008 г. в годишния доклад на ПДИ също във връзка с тогавашни протести. Въпросите, които се поставят, са няколко. При какви обстоятелства полицейските органи могат да изискват за проверка личните документи на гражданите? При какви обстоятелства полицейските органи могат да записват данните от личните документи на гражданите? Обработват ли се и как тези данни, след като бъдат записани, и въвеждат ли се в някакъв полицейски регистър? Постъпилите в ПДИ случаи на граждани станаха повод да подадем заявление до МВР, с което поискахме информация, свързана със събирането и обработването на лични данни. Получихме отговор, в който МВР посочва инструкцията, въз основа на която се извършват проверките, уверявайки ни, че защитата на личните данни в министерството е в съответствие със съществуващото законодателство. Позицията на ПДИ по случая е, че ЗМВР не съдържа конкретна нормативна разпоредба, която да дава право на полицейските органи да записват данните от документите за самоличност на гражданите „за всеки случай“, без целта на записването да е съставяне на определен конкретен документ в кръга на правомощията им. Цитираното в отговора на МВР нормативно основание за това, а именно разпоредбата на чл. 61, ал. 1, т. 1 - т. 4 от ЗМВР, се отнася единствено до проверка на документите, а не за запис на данните от тях.

### ***Лични данни или обществена информация***

В началото на февруарските протести във Варна 36-годишният Пламен Горанов се самоzapали с искане за оставката на кмета и на общинския съвет. Записите от охранителните камери на общината съхраняват информация за инцидента. По случая бе образувано досъдебно производство, а разследващите органи изискаха и получиха от общината копия от записите на охранителните камери. Ден след смъртта на Горанов кореспондентът на [Дневник.bg](http://Дневник.bg) Спас Спасов с помощта на ПДИ поиска по ЗДОИ копия от оригиналните записи на видеоканалите. Заявленията си Спасов адресира до Община Варна и Областна дирекция на МВР, тъй като според говорителя на Варненската районна прокуратура именно те съхраняват твърдите дискове на системите за видеонаблюдение. Интересът на журналиста бе предизвикан от разпространените съмнения, че Пламен Горанов се е самоzapалил. В предвидения от закона срок Община Варна отказа информация с мотива, че искането противоречи на текстове от Конституцията, гарантиращи неприкосновеността на личния живот на гражданите, Закона за защита на класифицираната информация и две наредби на Министерски съвет.

В казуса следва да се има предвид изключително чувствителното съдържание на поисканата информация и как тя да бъде използвана в бъдеще. Адекватен и релевантен бе отказът на Община Варна да предостави копия от записи на охранителните камери. Тиражирането на записа би нарушило правото на личен и семеен живот на наследниците на починалия. Съществува реална опасност от любителско монтиране и преработване на записа, което допълнително би усилило негативния ефект. Следва да се има предвид, че в крайна сметка и общественият интерес към случая е задоволен в достатъчна степен както от официалните изявления на разследващите органи, така и от журналистическите публикации по въпроса.

През годината съдът окончателно реши въпроса: представлява ли защитени лични данни информацията получавал ли е главният прокурор награди от МВР в качеството му на председател на Окръжен съд - Пловдив. Българският институт за правни инициативи (БИПИ) подаде заявление до МВР с въпросите, дали Сотир Цацаров е награждаван в качеството му на председател на Окръжен съд - Пловдив, за оказване на съдействие и конкретна помощ на МВР и ако е награждаван, какви са били мотивите за това, видът на наградата, кога и за какви заслуги. Съдът отсъди в полза на заявителите. В решението си съдът подчерта, че магистратите са личности, изпълняващи публична, висша държавна длъжност. Оттук и законите им задължения да декларират публично имуществото и доходите си, както и да търпят прозрачността на проверките за принадлежност към бившите служби за сигурност. По сходен начин съдът реши въпроса и с достъпа до информация към кои партии независимите народни представители в 41-ото народно събрание са пренасочили дължимата бюджетна субсидия. Делото бе заведено от Виктория Петрова от bTV срещу отказ на Министерство на финансите да предостави тази информация с позоваване на защита на личните данни.

## 6. СЪДЕБНИ ДЕЛА

Правният екип на ПДИ продължи да оказва правна помощ на граждани, неправителствени организации (НПО) и журналисти, подкрепяйки обжалването в съда на случаите на отказ на информация. През 2013 г. правният екип на ПДИ е подготвил **95** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**51** по случаи на граждани, **22** на НПО, **22** на журналисти).

През 2013 г. правният екип на ПДИ е изготвил **78** жалби. Първоинстанционни жалби - **70** (Върховен административен съд - **3**, Административен съд София град - **42**, Административен съд София област - **1**, Административни съдилища в страната - **24**); касационни жалби - **3**, и частни жалби - **5**.

От изготвените **70** първоинстанционни жалби **49** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация, а тези срещу мълчалив отказ са **21**.

В **57** случая от ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. През 2013 г. правният екип е изготвил **17** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода бяха постановени **70** съдебни решения и определения по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд - **35**, Административен съд - София град - **22**, Административен съд София област - **1**, Административни съдилища в страната - **12**). В **51** случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в **19** - в полза на администрацията.

### Понятието „обществена информация“

С решение<sup>80</sup> от 16 януари 2013 г. ВАС потвърди решение на Административен съд София област (АССО) от юни 2012 г., с което бе отменен отказ на кмета на Елин Пелин да предостави информация, свързана с процедурата по одобряване разширяването на летателната площадка в село Лесново. В мотивите си съдът отбеляза, че в случая е поискана информация за издаване и одобряване на ПУП, ОВОС и други документи, относими към отреждане на терен и построяване на „летателна площадка“ - т.е. касае се за строеж, засягащ обществения живот в Лесново; като информацията в търсените документи ще даде възможност на гражданите, включително и на заявителя да си съставят мнение за дейността на държавните органи и тези на местно самоуправление. Изводът на съда е, че исканата информация е обществена по смисъла на ЗДОИ и не е свързана с административното обслужване, както твърди кметът.

<sup>80</sup> Решение № 704/16.01.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 9351/2012 г.

## **Задължени субекти**

С решение<sup>81</sup> от 28 май 2013 г. Върховния административен съд (ВАС) потвърди решение<sup>82</sup> на първата съдебна инстанция, с което „Топлофикация - София“ ЕАД бе обявена за задължен субект по ЗДОИ в качеството си на публичноправна организация. Съдебният състав се мотивира с обстоятелството, че Столична община (СО) е едноличен собственик на капитала на дружеството и упражнява управленски контрол върху същото, тъй като определя управителните и контролните му органи.

С решение<sup>83</sup> от 24 октомври 2013 г. АССГ отмени отказ на директора на Държавно предприятие „Ръководство на въздушния контрол“ да предостави информация за командировките на ръководния състав на предприятието през 2012 г. В мотивите си съдът посочи, че държавното предприятие е юридическо лице, което по силата на закон осъществява държавни функции по предоставяне на аеронавигационни услуги в гражданското въздушно пространство на Република България, поради което е задължено да предоставя информация по ЗДОИ в качеството си на публичноправен субект.

С решение<sup>84</sup> от 25 ноември 2013 г. АССГ отмени отказ на столичното общинско дружество „Чистота - Искър“ ЕООД. В мотивите си съдът посочи, че дружеството е публичноправна организация по смисъла на ЗДОИ, тъй като видно от устава му то изпълнява дейност по задоволяване на обществен интерес - събиране и извозване на битови отпадъци по гена или други инсталации и съоръжения за обезвреждането им, почистване на улични платна и други територии за обществено ползване и т.н. Също така повече от половината членове на управителния орган на дружеството се определят от Столична община, която е възложител на обществени поръчки по смисъла на Закона за обществените поръчки (ЗОП).

## **Надделяващ обществен интерес за повишаване прозрачността на публичното финансиране**

През годината в няколко дела, подкрепени от ПДИ, различни съдилища приемаха, че е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на достъп до информация и на това основание отменяха отказ на администрацията.

С решение<sup>85</sup> от 19 февруари 2013 г. АССГ отмени отказ на Министерство на околната среда и водите (МОСВ) да предостави информация за проект „Техническа помощ за създаване на система за интегрирано управление на отпадъците в регион Ямбол“, финансиран по Оперативна програма „Околна среда 2007 - 2013“. В мотивите си съдът отбеляза, че е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на

<sup>81</sup> Решение № 7228/28.05.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 11081/2012 г., съдия-докладчик Мариета Милева.

<sup>82</sup> Решение № 2598/14.05.2012 г. на АССГ, Второ отделение, 38 състав по а.г. № 7193/2011 г.

<sup>83</sup> Решение № 6434/24.10.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 34 състав по а.г. № 4829/2013 г.

<sup>84</sup> Решение № 7289/25.11.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 30 състав по а.г. № 8103/2013 г.

<sup>85</sup> Решение № 1151/19.02.2013 г. на АССГ, 25 състав по а.г. № 3773/2012 г.

информацията, тъй като същата е свързана с отпускането и разходването на средства от европейските фондове и републиканския бюджет.

С решение<sup>86</sup> от 1 март 2013 г. ВАС потвърди решение на АССГ от юни 2011 г., с което бе отменен отказ на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма (МИЕТ) да предостави информация, свързана с руско-българското сътрудничество в областта на енергетиката и проекта АЕЦ „Белене“. Магистратите посочиха, че в случая е налице надделяващ обществен интерес по смисъла на ЗДОИ, тъй като с търсената информация се цели повишаване прозрачността в дейността на задължения субект.

С решение<sup>87</sup> от 31 октомври 2013 г. АССГ отмени отказ на главния секретар на Министерство на физическото възпитание и спорта (МФВС) да предостави информация, свързана с финансирането на спортните клубове към федерациите по спортна стрелба, стрелба с лък и волейбол. В мотивите си съдът посочи, че административният орган неправилно е приел, че несъгласието на засегнатите лица е достатъчно основание, за да постанови отказ. В тази връзка съдът отбелязва, че липсата на съгласие на засегнатото лице за предоставяне на информация не е абсолютно и достатъчно основание за отказ да се предостави достъп до исканите сведения, а зависи и от отсъствието на надделяващ обществен интерес. В случая с оглед характера на исканата информация следва да се приеме, че независимо от отказа на засегнатите лица исканата обществена информация следва да бъде предоставена при наличието на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, тъй като чрез предоставянето на исканите сведения ще се повиши прозрачността и отчетността на задължения субект.

### **Надделяващ обществен интерес и търговска тайна**

С решение<sup>88</sup> от 9 април 2013 г. ВАС отмени решение на Административен съд - Търговище, както и отказ на кмета на Търговище да предостави копие от договор за продажба на общински имот (бившия битпазар) на частна фирма. Съдебният състав отбелязва, че ЗДОИ съдържа презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес, когато исканата информация е свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект. При това положение кметът на общината и оправомощените от него лица са били длъжни да предоставят информацията или да установят липсата на надделяващ обществен интерес. Мотиви за липса на такъв интерес в решението на секретаря на общината, върху когото лежи доказателствената тежест да обори законовата презумпция, липсват. Т.е. по силата на необорената в случая законова презумпция на ЗДОИ следва да се приеме, че е налице надделяващ обществен интерес, изключващ отказа от достъп до исканата обществена информация.

<sup>86</sup> Решение № 2932/01.03.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 11256/2011 г.

<sup>87</sup> Решение № 6604/31.10.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 39 състав по а.г. № 456/2013 г.

<sup>88</sup> Решение № 4904/9.04.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 82578/2012 г.



С решение<sup>89</sup> от 26 април 2013 г. ВАС потвърди решение на АССТГ от април 2012 г., с което бе отменен отказ на Агенция „Митници“ да предостави информация за митническите складове, в които не са монтирани измервателни уреди за акцизни стоки. В мотивите си магистратите отбелязват, че споделят гледовете на първата инстанция за наличие на надделяващ обществен интерес, тъй като информацията се отнася пряко до прозрачността и отчетността на агенцията.

### **Надделяващ обществен интерес и отчетност**

С решение<sup>90</sup> от 3 юли 2013 г. АССТГ отмени отказ на МФ да предостави информация за допълнителното материално стимулиране на служителите в министерството и в подчинените му структури. Според съда във време на финансова и икономическа криза е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на тази информация, особено на фона на направените противоречиви изявления на министър-председателя и министъра на финансите по този въпрос.

С решение<sup>91</sup> от 15 ноември 2013 г. Административен съд - Ловеч, отмени отказ на кмета на общината да предостави копие от пътната книжка на общински автомобил. В мотивите си съдът посочи, че в случая е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на исканата информация, тъй като чрез нея заявителът ще може да си състави мнение за законосъобразното съставяне на документи, свързани с експлоатацията на превозното средство от общинската администрация. Изводът на съда е, че с предоставянето на пътната книжка ще се повиши отчетността и прозрачността в дейността на общината в съответствие с целта на ЗДОИ.

### **Баланс на защита на личните данни и обществения интерес от узнаването на информацията**

С решение<sup>92</sup> от 2 декември 2013 г. АССТГ отмени отказ на министъра на вътрешните работи да предостави информация за посещенията и срещите на депутата Делян Пеевски в Министерство на вътрешните работи (МВР) през мандата на сегашното и предходното правителство. В мотивите си съдът посочи, че в случая е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като тя касае публичен субект - народен представител. Същата не е свързана с лични данни относно народния представител, тъй като обявяването на броя и целта на посещенията му в МВР не би довело до разкриване на лична информация.

С решение<sup>93</sup> от 8 януари 2013 г. ВАС потвърди решение на АССТГ от ноември 2012 г., с което бе отменен отказ на Министерство на труда и социалната политика (МТСП) да предостави информация за получените допълнителни възнаграждения от служителите в министерството. Съдът посочи, че заявителята (Дунка

<sup>89</sup> Решение № 5915/26.04.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 7650/2012 г.

<sup>90</sup> Решение № 4446/03.07.2013 г. на АССТГ, Второ отделение, 23 състав по а.г. № 1397/2013 г.

<sup>91</sup> Решение № 118/15.11.2013 г. на АС - Ловеч, 4 състав по а.г. № 135/2013 г.

<sup>92</sup> Решение № 7522/02.12.2013 г. на АССТГ, Второ отделение, 32 състав по а.г. № 9332/2013 г.

<sup>93</sup> Решение № 178/08.01.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 2150/2012 г.

Христова, в. „Сега“) иска да научи не колко е получил поименно всеки служител в министерството, а дали са изплатени допълнителни възнаграждения и на какъв принцип. В мотивите е отбелязано още, че исканата информация е обществена и е налице надделяващ обществен интерес от предоставянето ѝ.

С решение<sup>94</sup> от 4 февруари 2013 г. ВАС отмени решение на Административен съд - Ямбол, както и отказ на Общинска избирателна комисия - Ямбол (ОИК), да предостави оригиналите на протоколите от секционните избирателни комисии (СИК) от проведените на 23 октомври 2011 местни избори в 103 избирателни секции на територията на Община Ямбол, както и копия на избрани протоколи след преглед. В мотивите си съдът посочи, че имената на длъжностните лица не представляват защитени лични данни. Съгласно правилото на чл. 19, ал. 1 от Изборния кодекс (ИК), членовете на избирателните комисии, в това число на секционните избирателни комисии, имат статут на длъжностни лица при изпълнение на своите функции, поради което изписването на имената им в съставяните от комисии протоколи ги идентифицира като длъжностни лица - членове на съответния колективен орган, а не като физически лица. Съответно с предоставянето на оригиналните протоколи няма да се разкрият лични данни.

С решение<sup>95</sup> от 16 май 2013 г. ВАС отмени решение на първата инстанция, както и отказ на Министерство на финансите да предостави информация за това към коя политическа партия са насочили полагащата им се субсидия независимите народни представители. В мотивите си съдът посочва, че съгласно практиката на Конституционния съд на РБ защитата на личните данни на народните представители е много по-занижена в сравнение с останалите граждани.

С решение<sup>96</sup> от 19 юни 2013 г. ВАС отмени решение на първата инстанция, както и отказ на председателя на Общински съвет - Варна, да предостави информация за размера на средствата, получени като допълнително материално стимулиране от управителите и контрольорите на общинските гужества във Варна. В мотивите си съдът посочи, че информацията касае размера на получени средства на гужества и предприятия, общинска собственост, и че тя ще даде възможност да се състави мнение за начина на разходване общински средства, което не представлява лични данни на лицата, които са ги получили.

С решение<sup>97</sup> от 2 юли 2013 г. АССТ отмени отказ на Столична община (СО) да предостави информация за възнагражденията и бонусите, изплатени на служителите в Общинско предприятие "Екоравновесие". В мотивите си съдът посочи, че информацията е свързана с конкретни длъжности, а не с лицата, които ги заемат, поради което същата не представлява лични данни. Съдът отбелязва,

<sup>94</sup> Решение № 1619/04.02.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3265/2012 г.

<sup>95</sup> Решение № 6681/16.05.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 13332/2012 г., съдия-докладчик Диана Добрева.

<sup>96</sup> Решение № 8926/19.06.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 11623/2012 г., съдия-докладчик Илиана Славовска.

<sup>97</sup> Решение № 4401/02.07.2013 г. на АССТ, Второ отделение, 41 състав по а.г. № 4734/2013 г.

че размерът на получаваното възнаграждение не е свързан с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт.

С решение<sup>98</sup> от 10 юли 2013 г. ВАС отмени отказ на министъра на вътрешните работи да предостави информация дали настоящият главен прокурор Сотир Цацаров е получавал награда (пистолет) от министерството, докато е бил председател на Окръжен съд - Пловдив. В мотивите си съдът посочи, че информацията за награждаването на лица, заемащи висши държавни длъжности, от държавни институции не представлява защитени лични данни. Решението на съда бе атакувано от министъра пред петчленен състав на ВАС. С решение<sup>99</sup> от 10 декември 2013 г. петчленен състав на ВАС потвърди решението на предходната инстанция, като също посочи, че награждаването на магистрат не е обстоятелство, свързано с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт.

С решение<sup>100</sup> от 8 ноември 2013 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на Министерство на правосъдието (МП) да предостави информация за допълнителното материално стимулиране във ведомството през 2011 г.

### **Нагледяващ обществен интерес и подготвителни документи**

С решение<sup>101</sup> от 8 август 2013 г. АССГ отмени отказ на главния секретар на Министерство на околната среда и водите (МОСВ) да предостави правните анализи на концесията на ски зона Банско. Отказът на главния секретар бе с мотив, че информацията има подготвителен характер и няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ). В мотивите си съдът посочи, че е налице нагледяващ обществен интерес за предоставянето на тази информация, тъй като същата касае експлоатацията и застрояването на големи площи в национален парк.

### **Подготвителни документи**

С решение<sup>102</sup> от 29 януари 2013 г. ВАС потвърди решение на Административен съд - Хасково, с което бе отменен отказ на кмета на Харманли да предостави копие от доклад за извършена проверка от Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ) в общината. В мотивите си съдът посочи, че споделя напълно мотивите на първата инстанция, че общината не е доказала по делото, че исканата информация е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение, нито че съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи и предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях.

<sup>98</sup> Решение № 10398/10.07.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 2551/2013 г., съдия-докладчик Еманоил Митев.

<sup>99</sup> Решение № 16380/10.12.2013 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а.г. № 13425/2013 г.

<sup>100</sup> Решение № 14745/08.11.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 1042/2013 г.

<sup>101</sup> Решение № 5430/08.08.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.г. № 2496/2013 г.

<sup>102</sup> Решение № 1364/29.01.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3435/2012 г.

С решение<sup>103</sup> от 10 юни 2013 г. АССГ отмени отказ на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) да предостави информация за окончателния доклад на ОЛАФ за възможните нередности в изпълнение на проект „Пътят на водата“, съфинансиран от ЕФРР по Програмата за трансгранично сътрудничество Румъния - България 2007-2013 г. Отказът на министерството бе с мотив, че тази информация е свързана с оперативна подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение. В мотивите си съдът посочи, че в отказа не са посочени крайните актове, за чието изготвяне е послужила информацията, поради което няма как заинтересованите лица да получат информация за съдържанието на доклада. В решението е посочено също, че констатациите на доклада не могат да бъдат променяни от органа, до когото са изпратени. Те имат самостоятелно значение и достъп до тях би следвало да се осигури.

С решение<sup>104</sup> от 14 юни 2013 г. АССГ отмени отказ на председателя на Софийски градски съд (СГС) да предостави информация за наказателните дела, по които към 18 февруари 2013 г. е била обявена присъда, но не са депозирани мотиви, както и за гражданските дела към същия момент, обявени за решаване, по които не е било изготвено решение. Отказът на СГС бе с мотив, че исканата информация има подготвителен характер и няма самостоятелно значение. В мотивите си съдебният състав посочва, че информацията има самостоятелно значение, тъй като крайните актове за реализиране на дисциплинарна отговорност на съдии не се издават от председателя на съответния съд. В мотивите си съдът се спира и на обстоятелството, че в предишни години СГС е предоставял подобни справки. В тази връзка съдът посочва, че не е възможно веднъж достъпът до тази информация да е свободен и осъществен, а в други случаи да е ограничен със съображения, че информацията има подготвителен характер и няма самостоятелно значение.

### **Достъп до информация - достъп до документи**

С решение<sup>105</sup> от 17 април 2013 г. ВАС потвърди решение на АССГ за отмяна на отказ на МИЕТ да предостави копие от свое становище и съпътстващите го документи, според които действията на ядрения физик Георги Котев и подкрепилата го Асоциация на свободното слово „Анна Политковская“ костват на бюджета на РБ 2 млн. лв., похарчени за поддържане на положителния образ на българската ядрена енергетика. Съдът отбелязва, че дали се иска конкретният материален носител на информацията, или се иска описателно самата информация, е урелевантно за дължимостта ѝ.

### **Мълчаливи откази**

Съдебната практика по отмяна на мълчаливи откази по ЗДОИ прогължава да е изключително трайна. Според нея единствената призната от ЗДОИ възможност за процедуриране на задължен субект при получаване на редовно заявление за достъп до информация е да постанови мотивирано решение за предоставяне или отказ от

<sup>103</sup> Решение № 3858/10.06.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав по а.г. № 739/2013 г.

<sup>104</sup> Решение № 4010/14.06.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав по а.г. 3156/2013 г.

<sup>105</sup> Решение № 5374/17.04.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 7662/2012 г.

предоставяне на достъп до информация, като писмено уведоми заявителя за своето решение.

С решение<sup>106</sup> от 28 февруари 2013 г. ВАС потвърди решение на Административен съд - Хасково, с което бе отменен отказ на кмета на Харманли да предостави информация за сумите (хonorари, пътни, дневни и други разходи), изплатени от общината за адвокатски услуги в периода 2009 - 2012 г., както и съдебните дела (съд, № на делото, страни и предмет), в които общината е ползвала услугите на адвокати в същия период. В мотивите си съдът отбеляза, че във всички случаи мълчаливият отказ е недопустим.

С решение<sup>107</sup> от 8 април 2013 г. Административен съд - Велико Търново, отмени мълчалив отказ на ректора на Великотърновския университет (ВТУ) да предостави информация за проект „Пътят на водата - природни и културнопознавателни маршрути за устойчив туризъм“, по който университетът е водещ партньор. Относно изложения по делото довод от ректора на университета, че заявлението е повторно и затова е оставено без разглеждане, в мотивите си съдът посочи, че след като законът е допуснал възможността да бъде правено ново искане за вече получена информация с единствено условие - изтичането на определен срок от предходното предоставяне на същата информация, на още по-голямо основание следва да се приеме, че няма пречка за повторно искане от същия заявител, ако първоначалното не е удовлетворено, независимо дали отказът е бил изричен или мълчалив.

С решение<sup>108</sup> от 19 април 2013 г. АССГ отмени мълчалив отказ на Министерски съвет (МС) да предостави информация за всички заявки за полети, изпратени от МС до Авиоотряд 28 в периода 1 януари 2010 г. - 15 август 2012 г. В мотивите си съдът посочи, че мълчаливият отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което само на това основание същият подлежи на отмяна.

С решение<sup>109</sup> от 5 август 2013 г. АССГ отмени мълчалив отказ на директора на Държавен фонд „Земеделие“ да предостави информация за кандидатите, преминали обучение по Програмата за развитие на селските райони за периода 10.05.2013 - 31.01.2013 г. Конкретно бе поискана информация за стойността на разходите за това обучение и копие от списъка на фирмите, извършили консултации, броя на последните и изплатената сума за тях. В мотивите си съдът посочва, че директорът е следвало да се произнесе по направеното искане, тъй като със заповед на министъра на земеделието от 2007 г. Държавен фонд „Земеделие“ е определен за изпълняващ функциите на единствена Разплащателна агенция за България по въпросната програма.

<sup>106</sup> Решение № 2907/28.02.2013 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 8208/2012 г.

<sup>107</sup> Решение № 112/08.04.2013 г. на Административен съд - Велико Търново, III състав по а.г. № 56/2013 г.

<sup>108</sup> Решение № 2603/19.04.2013 г. на АССГ, 22 състав по а.г. № 451/2013 г.

<sup>109</sup> Решение № 5372808.08.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 29 състав по а.г. № 3404/2013 г.

С решение<sup>110</sup> от 23 октомври 2013 г. АССГ отмени мълчалив отказ на кмета на Община Елин Пелин да предостави информация, свързана с въведената от общината такса за родители на деца, постъпващи в общинска детска градина.

С решение<sup>111</sup> от 28 октомври 2013 г. АССГ отмени мълчалив отказ на председателя на Фонд „Научни изследвания“ да предостави информация за резултатите от проведен конкурс в приоритетна област „Културно-историческо наследство“ и по-точно оценката и класацията на всички подадени проекти, както и мотивите за одобряване или отхвърляне на проекти.

С решение<sup>112</sup> от 7 ноември 2013 г. Административен съд - Сливен, отмени мълчалив отказ на председателя на Общински съвет - Нова Загора, да предостави информация за начина, по който се заявява интерес от граждани за участие в заседания на Общинския съвет.

С решение<sup>113</sup> от 27 декември 2013 г. Административен съд - Велико Търново, отмени мълчалив отказ на ректора на Великотърновския университет (ВТУ) да предостави информация за проведените процедури по обществени поръчки и сключените договори по проект „Съвместен мониторинг на риска при извънредни ситуации в трансграничния регион на р. Дунав“, по който университетът е партньор.

---

<sup>110</sup> Решение № 975/23.10.2013 г. на АССО, 7 състав по а.г. № 749/2013 г.

<sup>111</sup> Решение № 6480/28.10.2013 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав по а.г. № 3042/2013 г.

<sup>112</sup> Решение № 92/07.11.2013 г. на АС - Сливен, по а.г. № 67/2013 г.

<sup>113</sup> Решение № 668/27.12.2013 г. на АС - Велико Търново, VIII състав по а.г. № 1004/2013 г.

# **ПРИЛОЖЕНИЯ**





## ПРИЛОЖЕНИЕ №1

### СРАВНИТЕЛНИ ДАННИ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ 2011 г. - 2014 г. И РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКА НА ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦИТЕ НА ИНСТИТУЦИИТЕ В СИСТЕМАТА НА ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ 2014 г. ПО ИНСТИТУЦИИ

Институционална информация - нормативната уредба, функции, услуги,  
информационни масиви

Графика 1. Представена ли е нормативната база за правомощията и отговорностите?



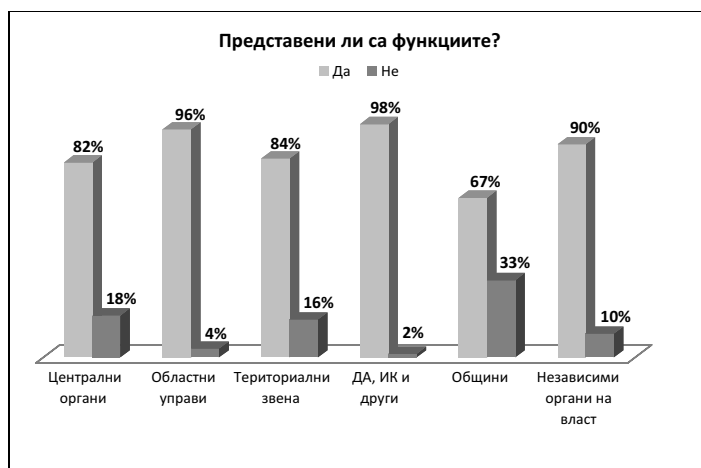
Графика 2. Представена ли е нормативната база за правомощията и отговорностите? (2014 г. - по институции)



Графика 3. Представени ли са функциите на институцията?



Графика 4. Представени ли са функциите на институцията? (2014 г. - по институции)



Графика 5. Представени ли са услугите, които предоставя институцията?

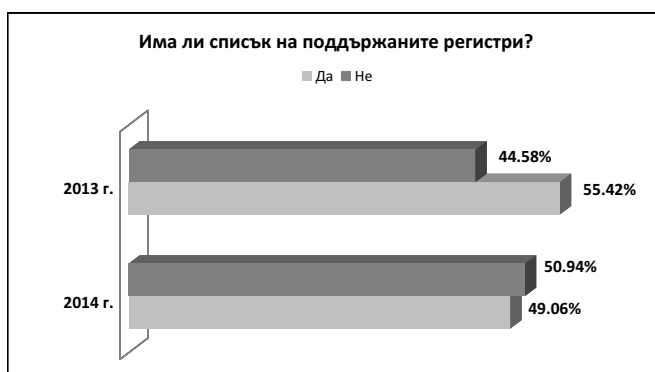


Графика 6. Представени ли са услугите, които предоставя институцията? (2014 г. - по институции)

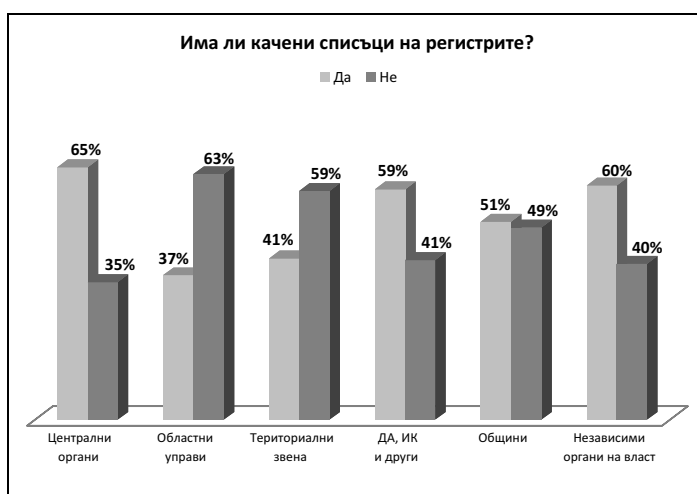


## Информационните масиви и ресурси

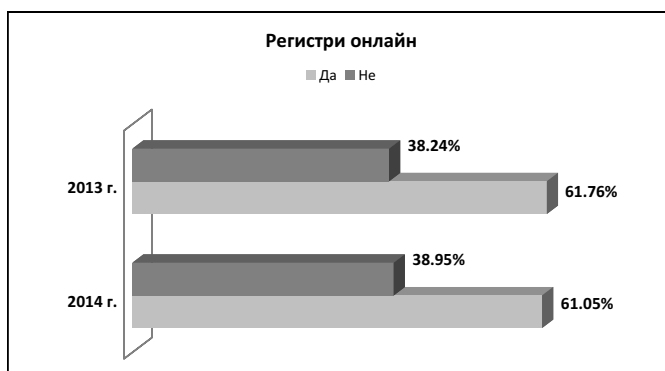
Графика 7. Списъци на регистрите ?



Графика 8. Списъци на регистрите ?  
(2014 г. - по институции)



Графика 9. Регистри онлайн



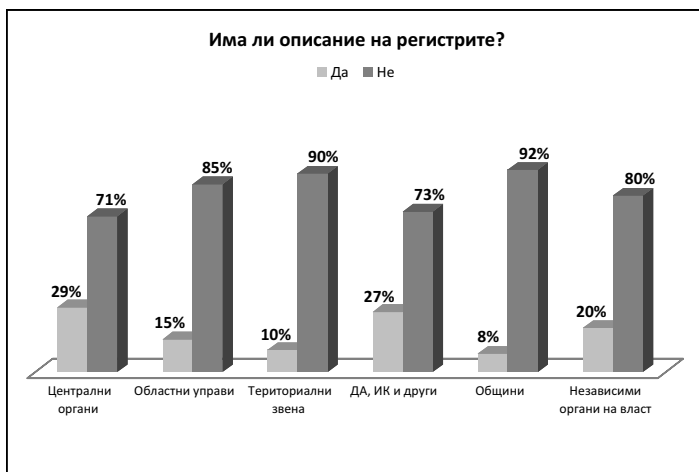
Графика 10. Регистри онлайн  
(2014 г. - по институции)



Графика 11. Описание на регистрите



Графика 12. Описание на регистрите, които поддържа институцията (2014 г. - по институции)



### Организационна структура и контактна информация

Графика 13. Представена ли е структурата?



Графика 14. Представена ли е структурата? (2014 г. - по институции)

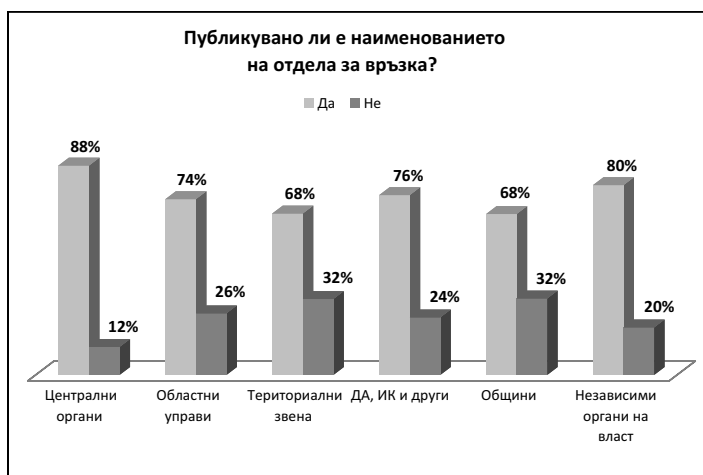


## Контактна информация за гражданите

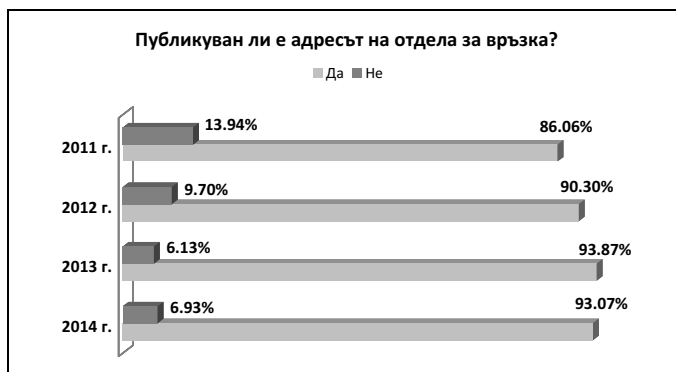
Графика 15. Наименование на отдела за връзка?



Графика 16. Наименование на отдела за връзка? (2014 г. - по институции)



Графика 17. Адрес за контакт?



Графика 18. Адрес за контакт? (2014 г. - по институции)



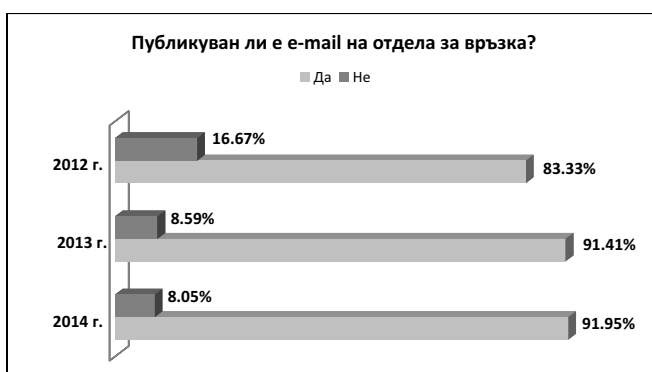
Графика 19. Телефон за контакт?



Графика 20. Телефон за контакт?  
(2014 г. - по институции)



Графика 21. Публикуван ли е e-mail адресът на отдела за връзка?



Графика 22. Публикуван ли е e-mail адресът на отдела за връзка?  
(2014 г. - по институции)



Графика 23. Работно време на отдела за контакт?



Графика 24. Работно време на отдела за контакт? (2014 г. - по институции)

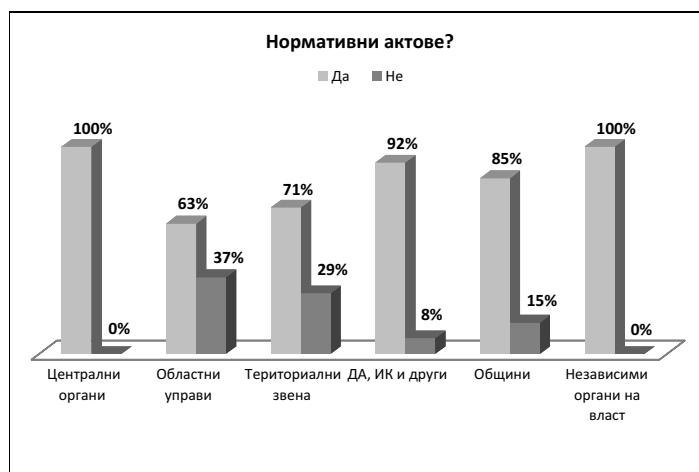


### Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

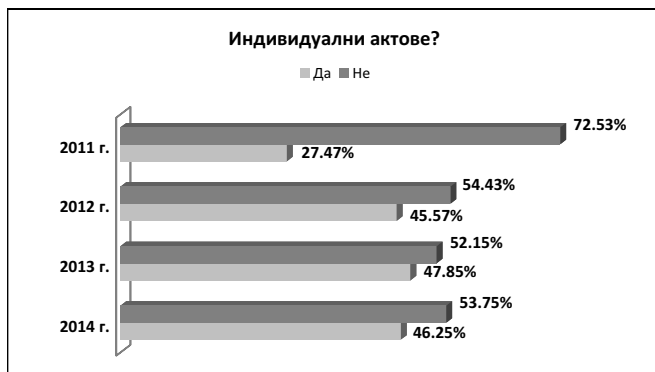
Графика 25. Има ли списък на нормативните актове?



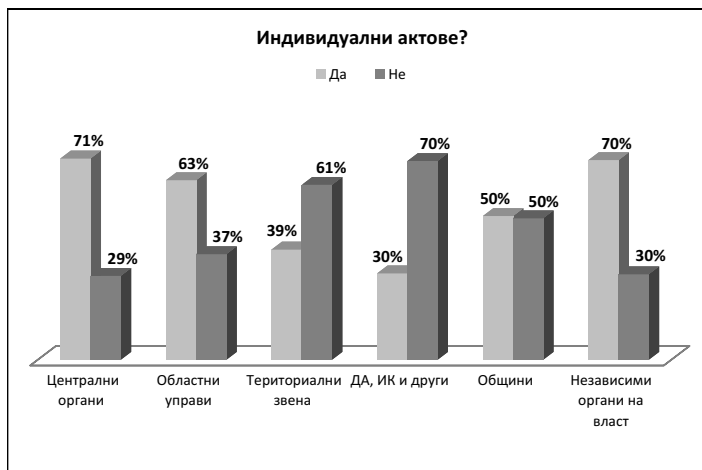
Графика 26. Има ли списък на нормативните актове? (2014 г. - по институции)



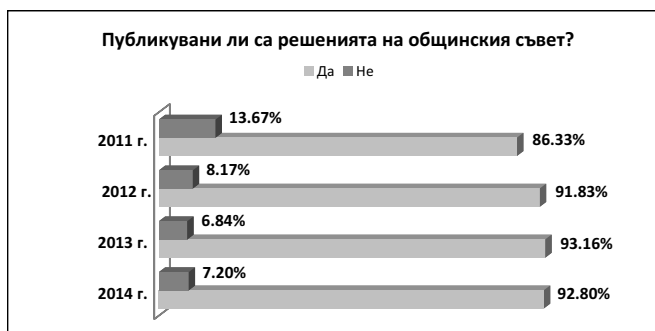
Графика 27. Има ли списък на индивидуални адм. актове?



Графика 28. Има ли списък на индивидуални адм. актове? (2014 г. - по институции)



Графика 29. Публикувани ли са решенията на общинския съвет? (2011 - 2014 г. само за общините)





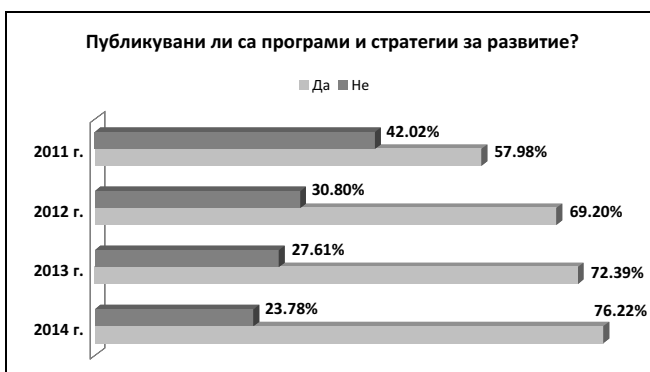
Графика 30. Публикувани ли са отчети за работата на институцията?



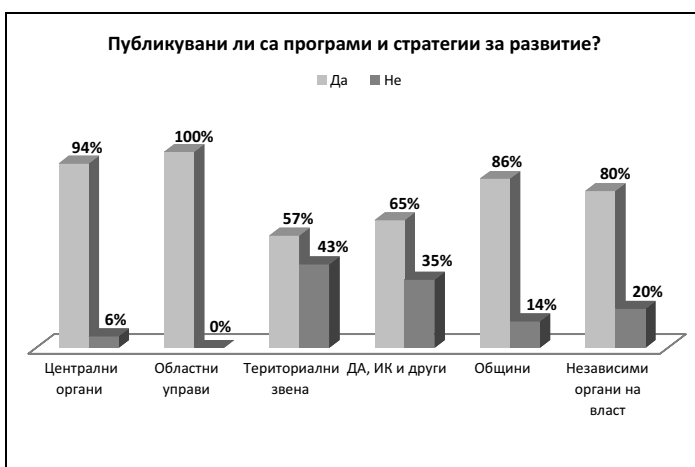
Графика 31. Публикувани ли са отчети за работата на институцията? (2014 г. - по институции)



Графика 32. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие?



Графика 33. Публикувани ли са програми и стратегии за развитие? (2014 г. - по институции)



Графика 34. Има ли секция с проекти на нормативни актове?

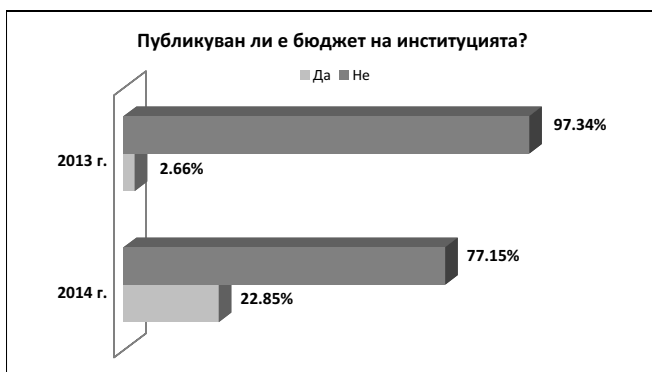


Графика 35. Има ли секция с проекти на нормативни актове? (2014 г. - по институции)



### Финансова и друга прозрачност - бюджети и финансови отчети, договори, декларации за конфликт на интереси

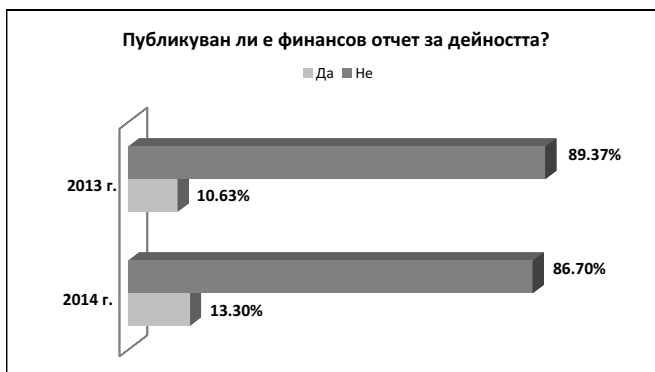
Графика 36. Публикуван ли е бюджетът на институцията?



Графика 37. Публикуван ли е бюджетът на институцията? (2014 г. - по институции)



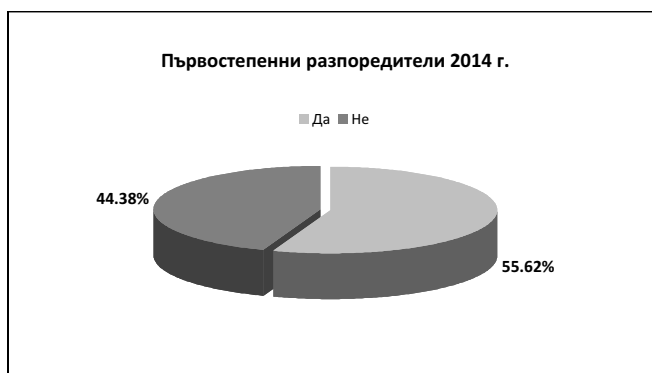
Графика 38. Публикуван ли е финансов отчет на институцията?



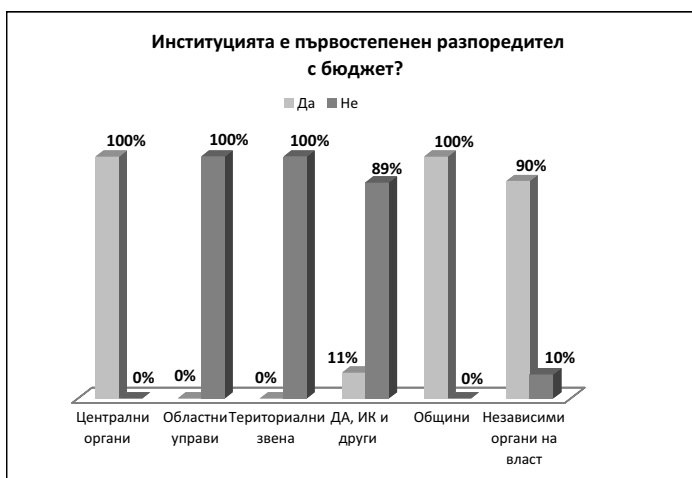
Графика 39. Публикуван ли е финансов отчет на институцията? (2014 г. - по институции)



Графика 40. Първостепенни разпоредители с бюджет



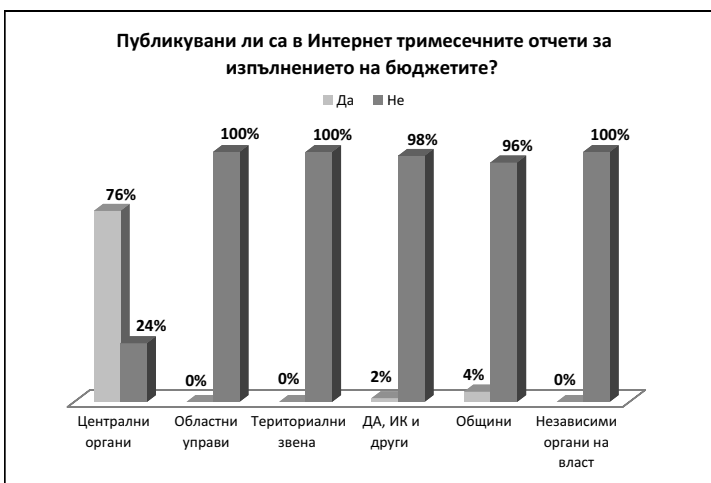
Графика 41. Първостепенни разпоредители с бюджет (2014 г. - по институции)



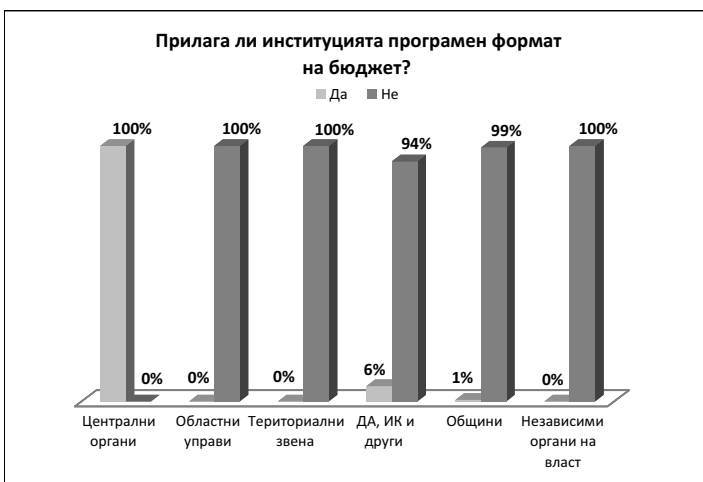
Графика 41а.  
Първостепенни  
разпоредители с бюджет  
(2014 г. - по институции)



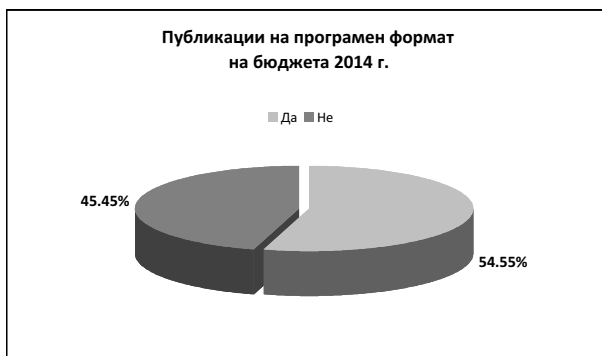
Графика 41б.  
Първостепенни  
разпоредители с бюджет  
(2014 г. - по институции)



Графика 42. Прилага ли институцията програмнен формат на бюджет?  
(2014 г. - по институции)



Графика 43. Публикуван ли е програмният формат на бюджета на институцията?



Графика 44. Публикуван ли е програмният формат на бюджета на институцията?



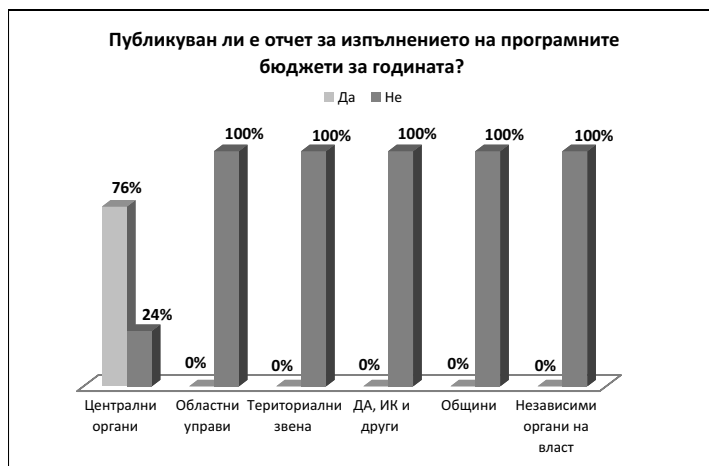
Графика 44а. Публикувана ли е тримесечна информация за разходите по бюджетни програми?



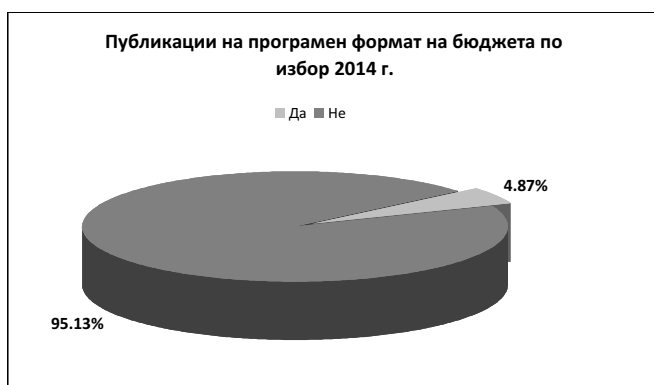
Графика 44б. Публикуван ли е отчет за изпълнението на програмните бюджети за полугодие?



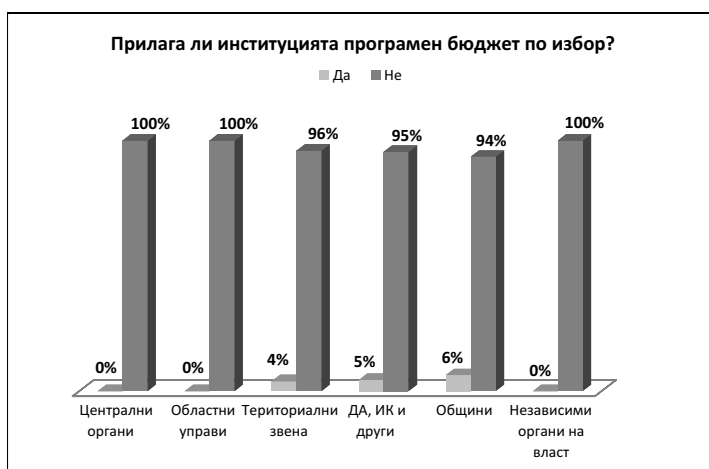
Графика 44в. Публикуван ли е отчет за изпълнението на програмните бюджети за годината?



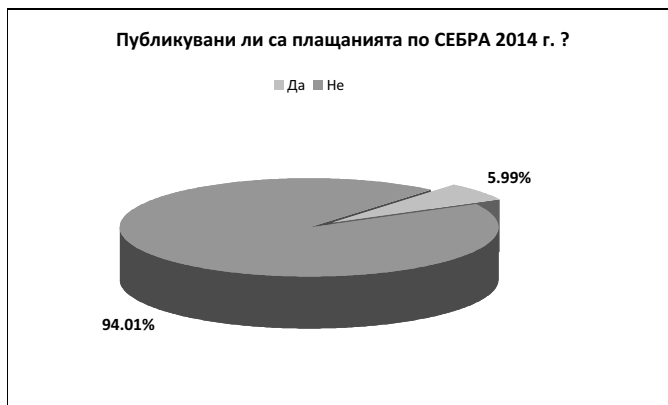
Графика 45. Прилага ли институцията програмен формат на бюджет по избор?



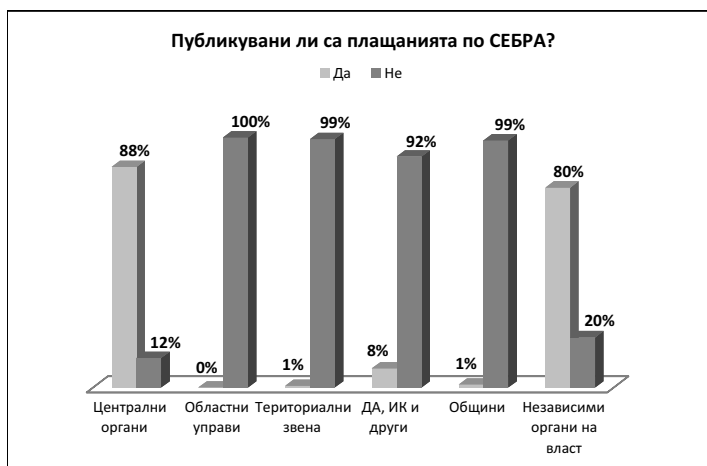
Графика 46. Прилага ли институцията програмен формат на бюджет по избор? (2014 г. - по институции)



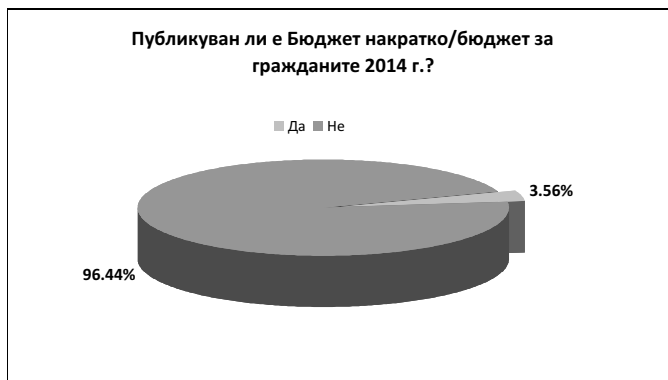
Графика 47. Публикувани ли са плащанията по СЕБРА?



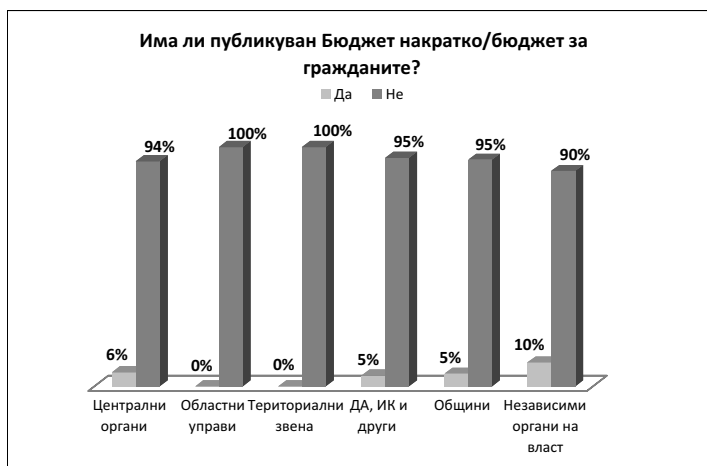
Графика 48. Публикувани ли са плащанията по СЕБРА? (2014 - по институции)



Графика 49. Има ли публикуван бюджет накратко/бюджет за гражданите?



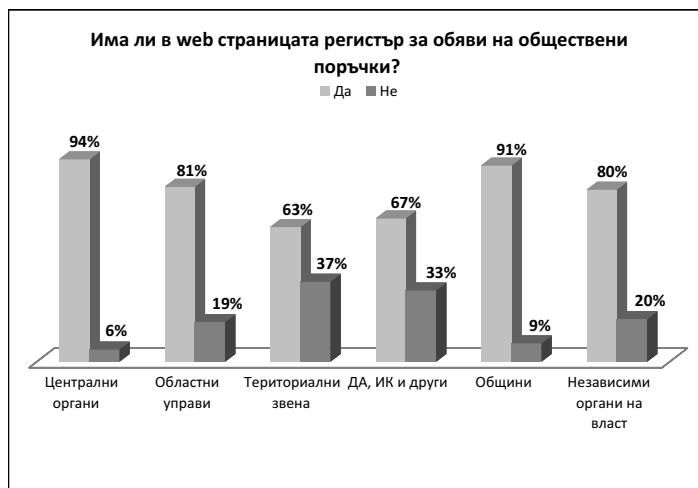
Графика 50. Има ли публикуван бюджет накратко/бюджет за гражданите? (2014 - по институции)



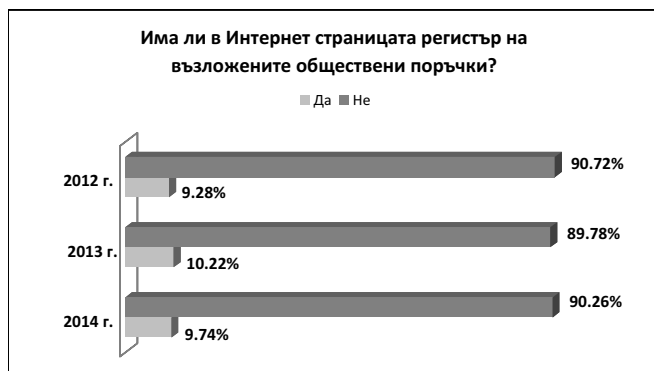
Графика 51. Регистър на обяви за обществени поръчки



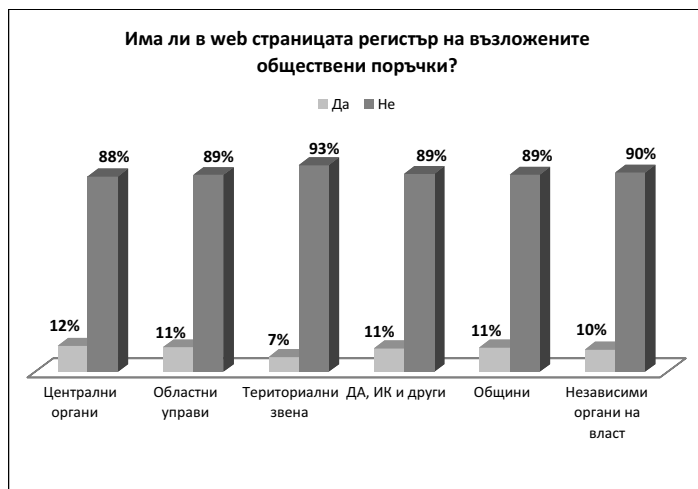
Графика 52. Регистър на обяви за обществени поръчки? (2014 г. - по институции)



Графика 53. Регистър на възложени обществени поръчки?

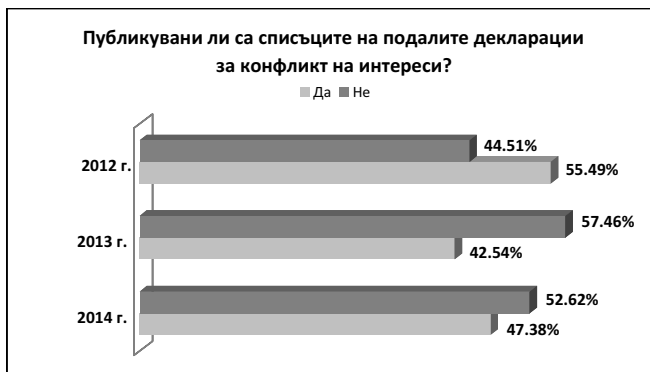


Графика 54. Регистър на възложени обществени поръчки? (2014 г. - по институции)

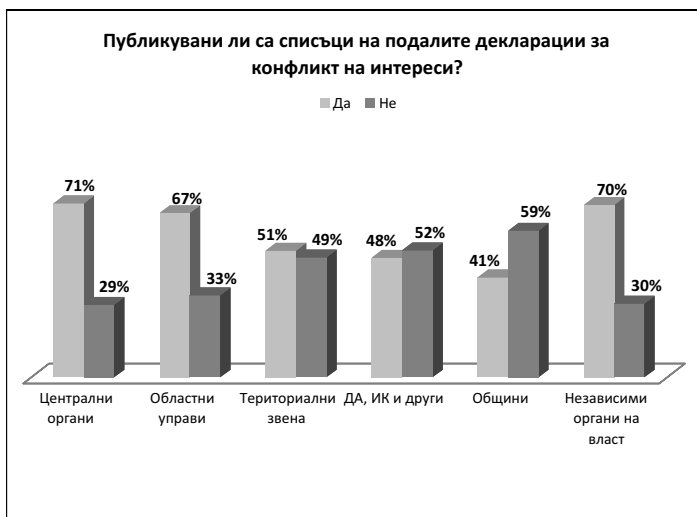




Графика 55. Публикувани ли са списъци на подалите декларации за конфликт на интереси?



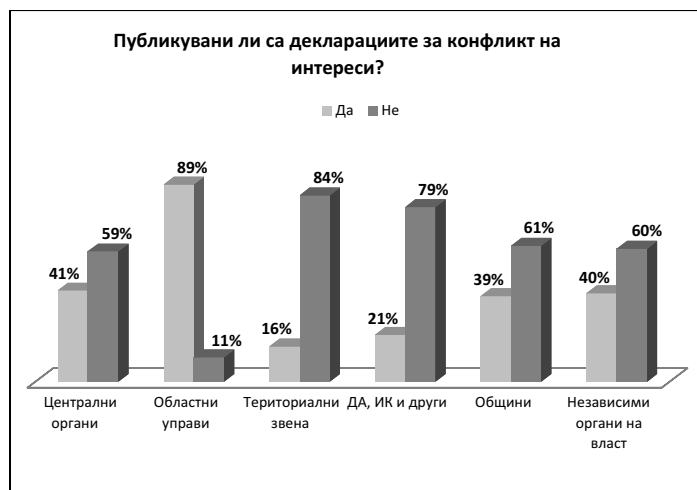
Графика 56. Публикувани ли са списъци на подалите декларации за конфликтна интереси? (2014 г. - по институции)



Графика 57. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси?



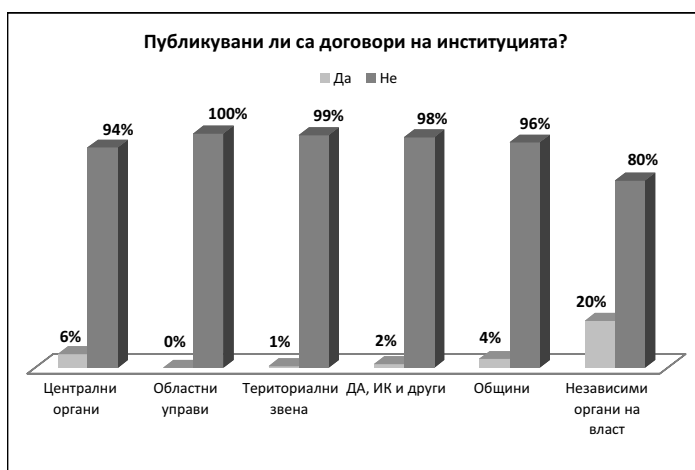
Графика 58. Публикувани ли са декларациите за конфликт на интереси? (2014 г. - по институции)



Графика 59. Публикувани ли са договори на институцията?

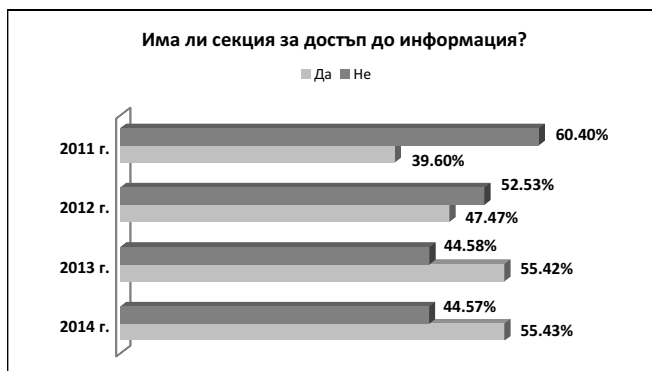


Графика 60. Публикувани ли са договори на институцията? (2014 г. - по институции)



**Секции „Достъп до информация“ - информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано, включително контактна информация**

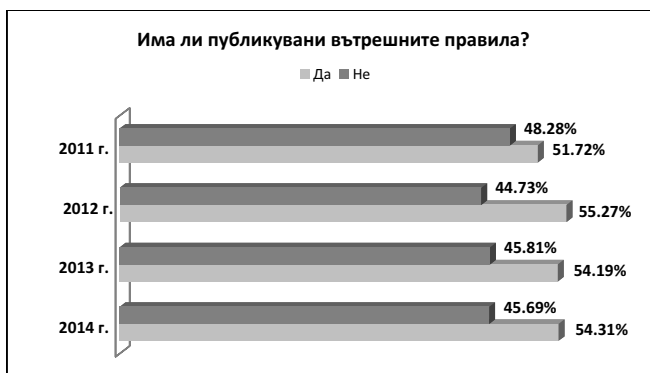
Графика 61. Има ли секция „Достъп до информация“?



Графика 62. Има ли секция „Достъп до информация“? (2014 г. - по институции)



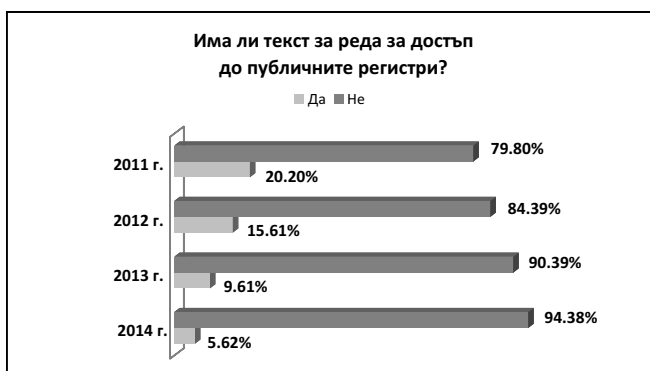
Графика 63. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ?



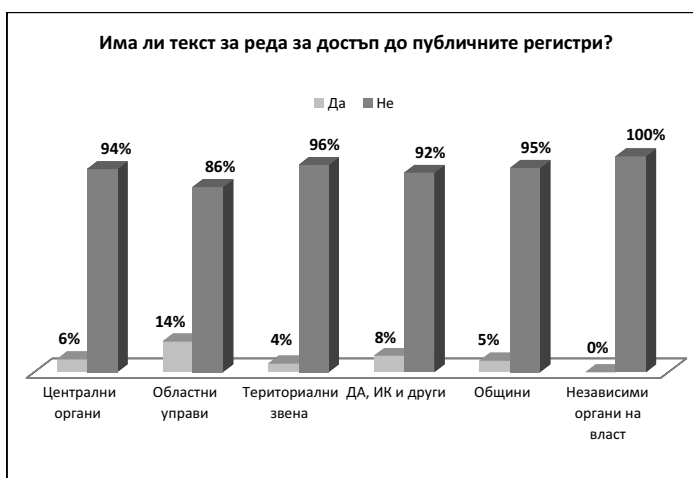
Графика 64. Има ли публикувани вътрешните правила по ЗДОИ? (2014 г. - по институции)



Графика 65. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри

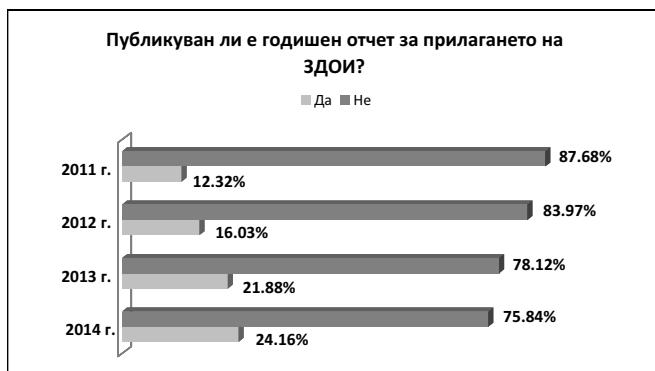


Графика 66. Има ли описание на реда за достъп до публичните регистри (2014 г. - по институции)

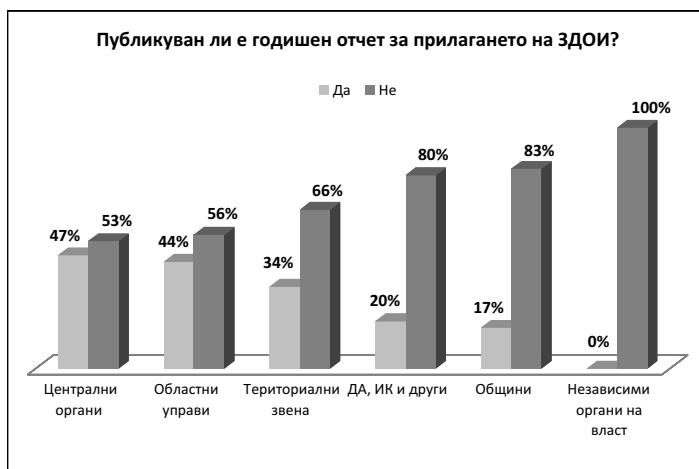


## Годишен отчет за получените заявления, решенията за отказ и основанията за тях

Графика 67. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ?



Графика 68. Има ли публикуван отчет за работата по ЗДОИ? (2014 г. по институции)



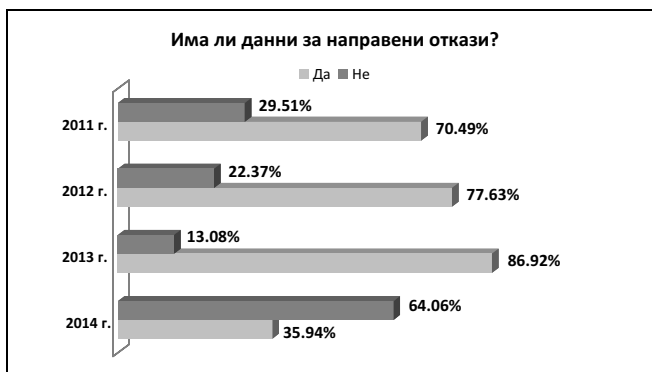
Графика 69. Има ли данни за постъпилите заявления?



Графика 70. Има ли данни за постъпилите заявления? (2014 г. - по институции)



Графика 71. Има ли данни за решенията за отказ?



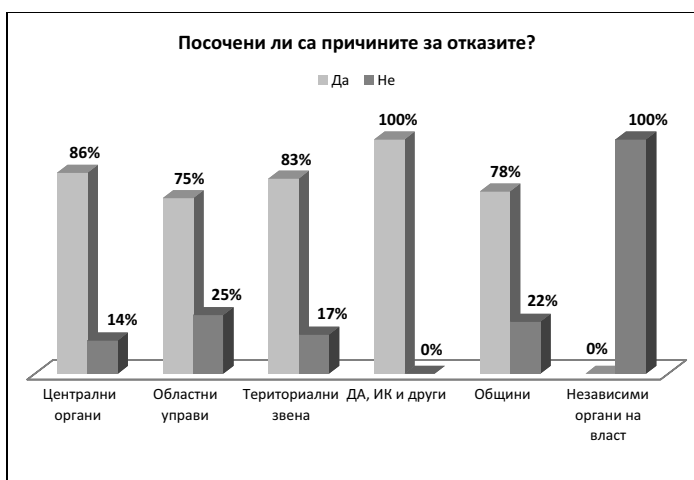
Графика 72. Има ли данни за решенията за отказ? (2014 г. по институции)



Графика 73. Има ли данни за основанията за отказ?



Графика 74. Има ли данни за основанията за отказ? (2014 г. по институции)



**Контактна информация за звеното/служителя, отговарящо/отговарящ за достъпа до информация - наименование, адрес, телефон, e-mail, служител, работно време**

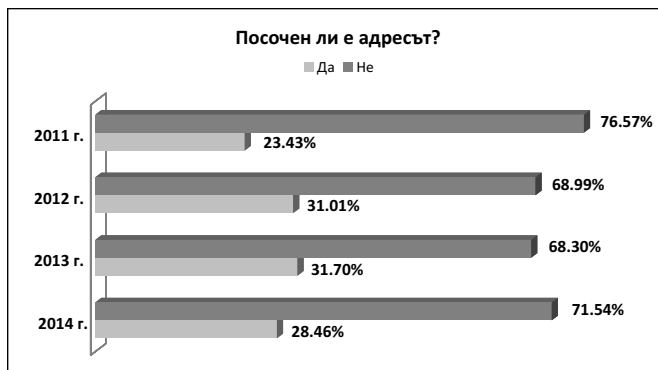
Графика 75. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - наименование?



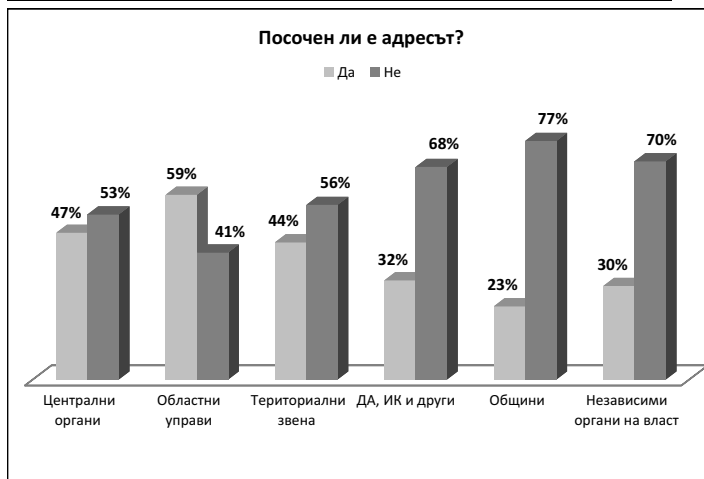
Графика 76. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - наименование? (2014 г. - по институции)



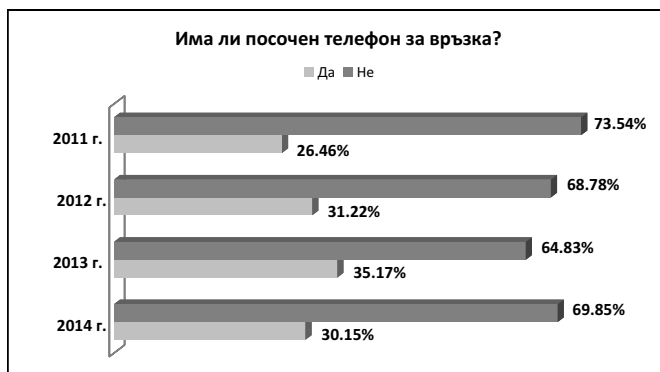
Графика 77. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - адрес?



Графика 78. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - адрес? (2014 г. - по институции)



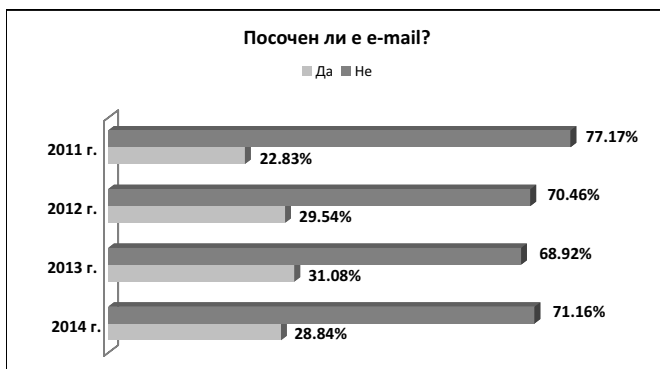
Графика 79. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - телефон?



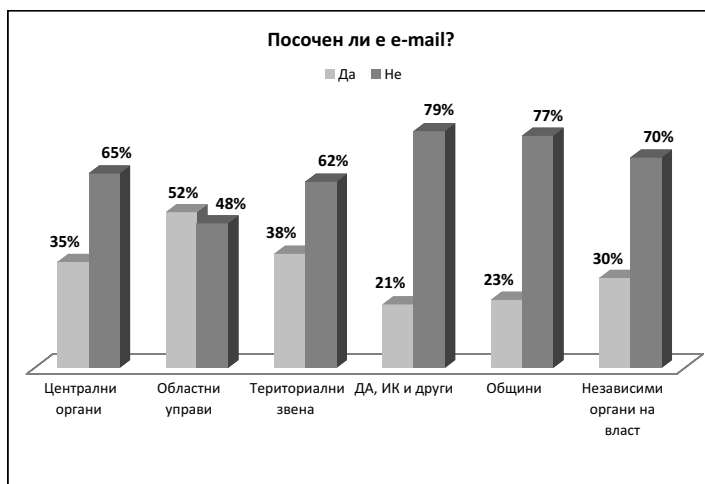
Графика 80. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - телефон? (2014 г. - по институции)



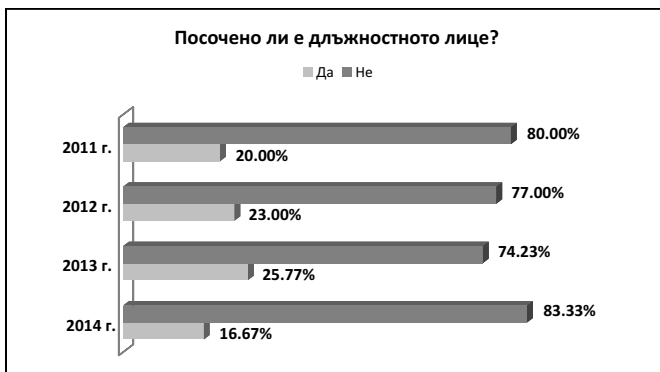
Графика 81. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - e-mail адрес?



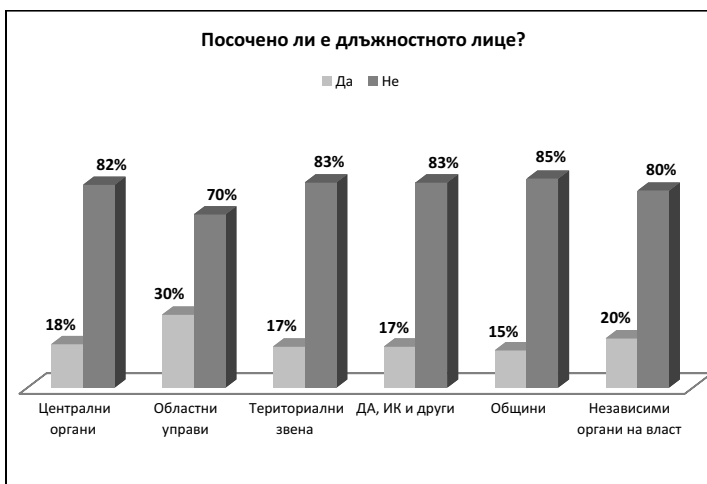
Графика 82. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - e-mail адрес? (2014 г. - по институции)



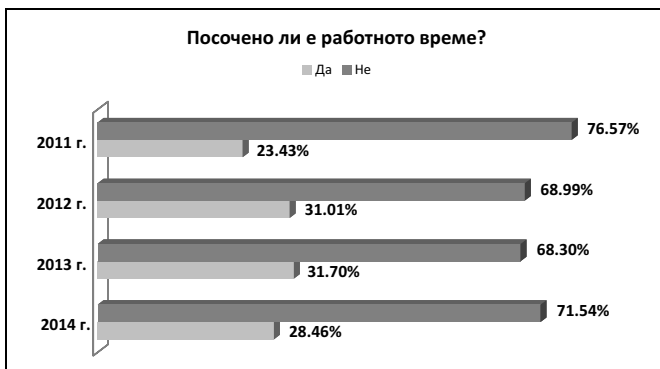
Графика 83. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - длъжностно лице?



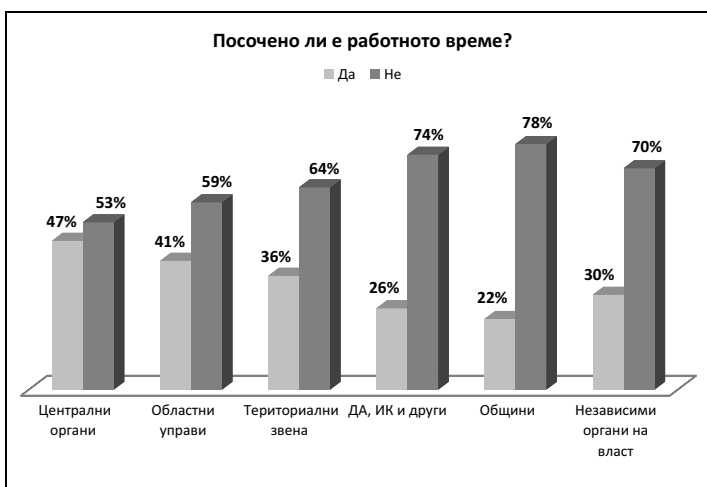
Графика 84. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - длъжностно лице? (2014 г. - по институции)



Графика 85. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - работно време?



Графика 86. Контактна информация за звеното по ЗДОИ - работно време? (2014 г. - по институции)



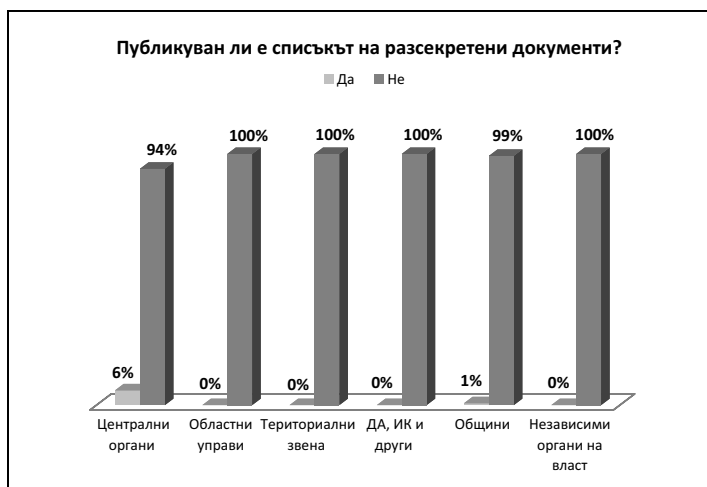


## Други условия за упражняване на правото на достъп до информация

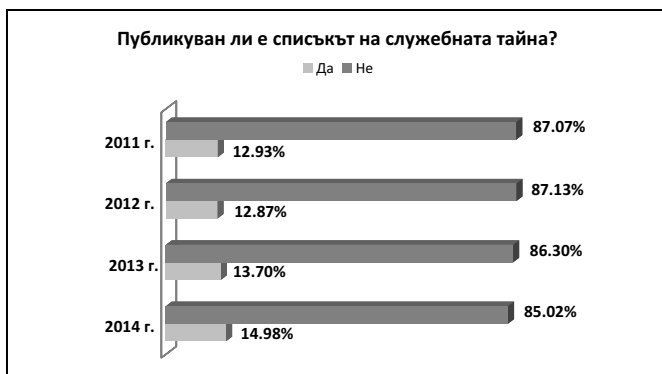
Графика 87. Списъци на разсекретените документи?



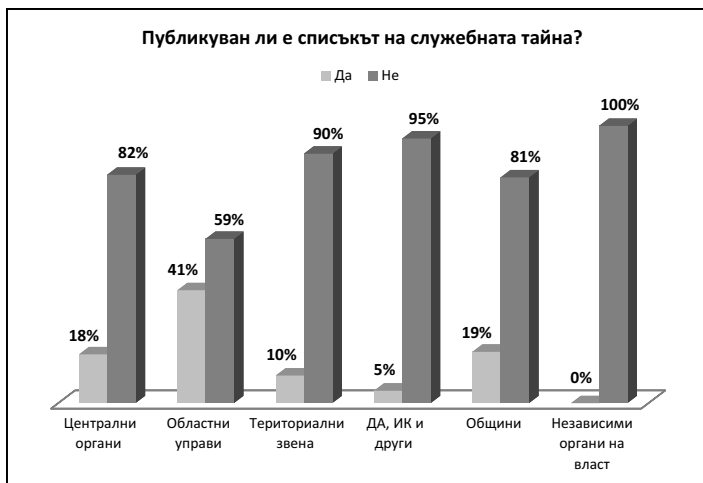
Графика 88. Списъци на разсекретените документи? (2014 г. - по институции)



Графика 89. Списък на категориите информация „Служебна тайна“?



Графика 90. Списък на категориите информация „Служебна тайна“? (2014 г. - по институции)

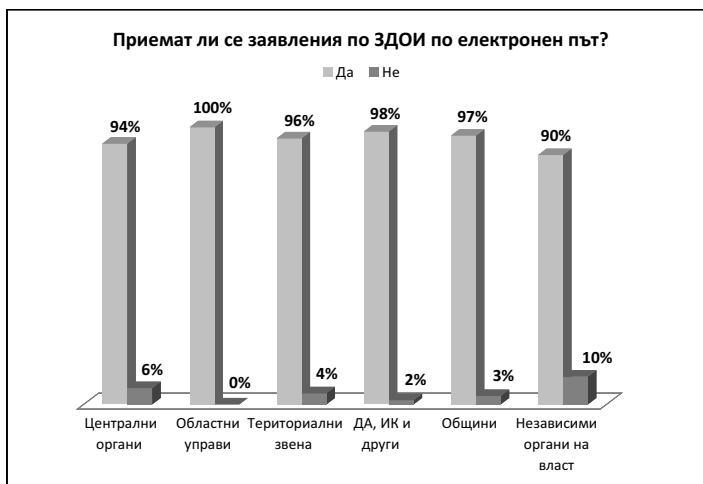


## Работа с електронни заявления

Графика 91. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път?



Графика 92. Приемат ли се заявления, подадени по електронен път? (2014 г. - по институции)



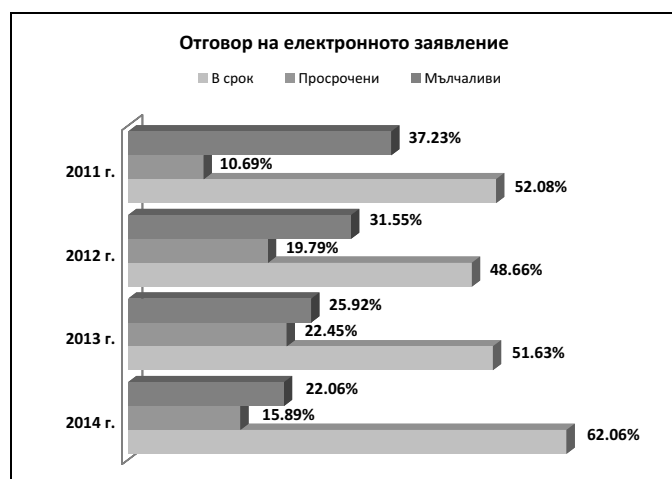
Графика 93. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път?



Графика 94. Изисква ли се електронен подпис за подаване на заявление по електронен път? (2014 г. - по институции)

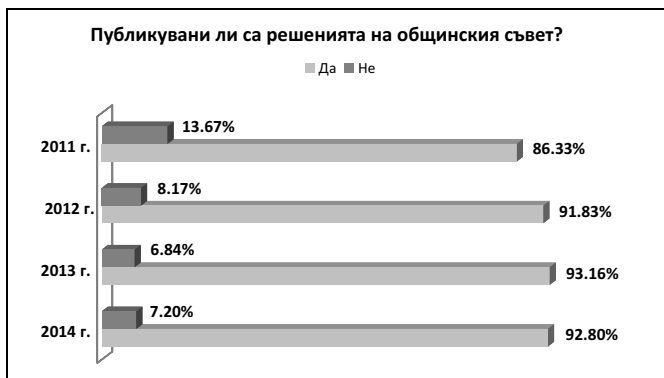


Графика 95. Отговори на електронното заявление 2010 - 2014 г. (към 9 април 2014 г.)

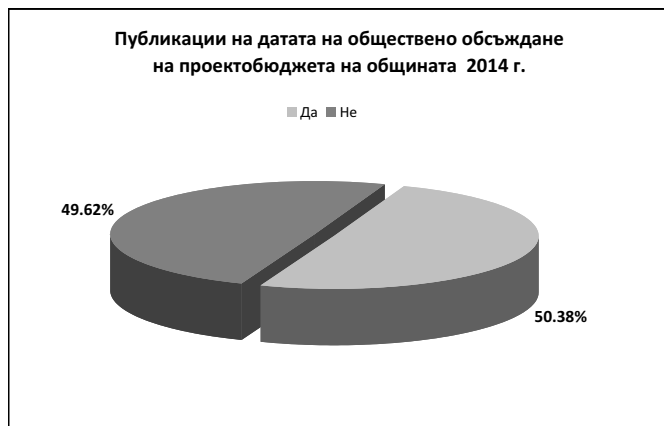


**Само за ОБЩИНИТЕ**

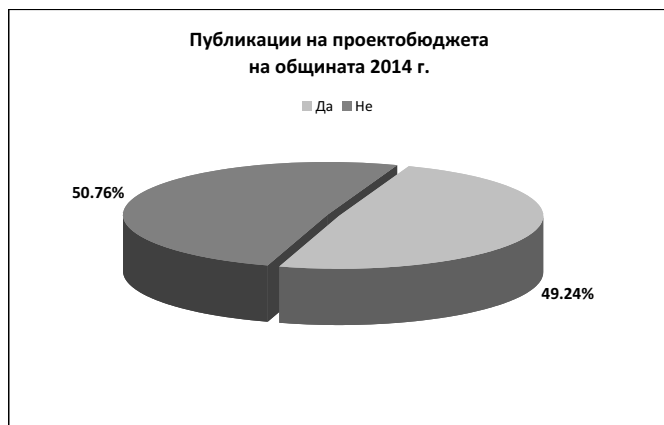
Графика 96. Публикувани ли са онлайн решенията на общинския съвет?



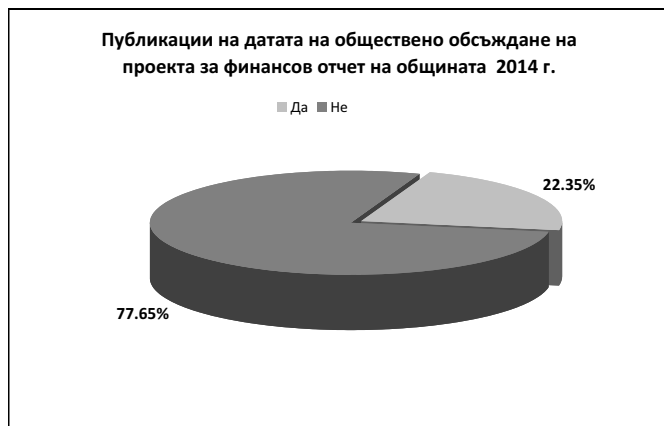
Графика 97. Публикувана ли е онлайн датата на общественото обсъждане на проектобюджета на общината?



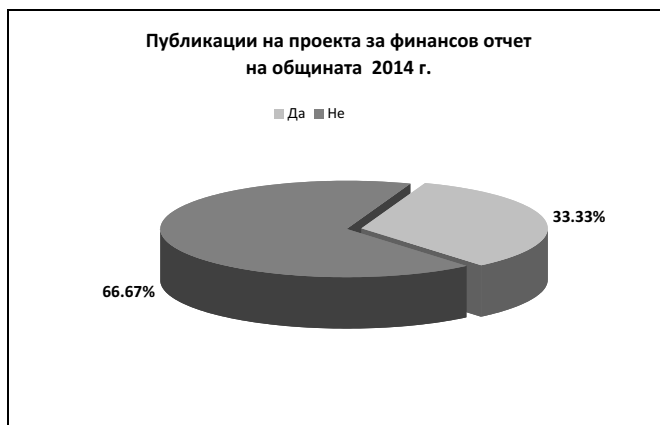
Графика 98. Публикуван ли е онлайн проектобюджетът на общината?



Графика 99. Публикувана ли е онлайн датата на общественото обсъждане на проекта за финансов отчет на общината?

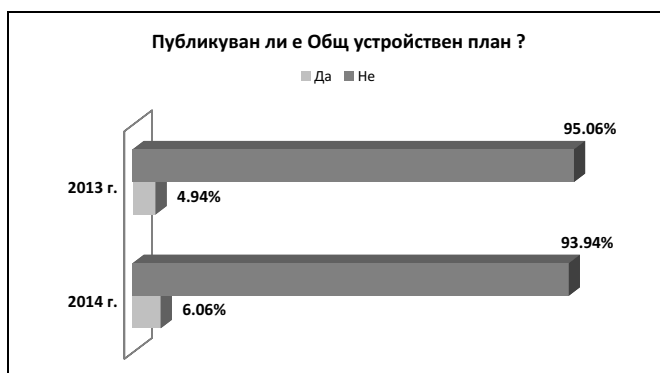


Графика 100. Публикуван ли е онлайн проектът за финансов отчет на общината?



### Устройствени планове и разрешителни за строеж

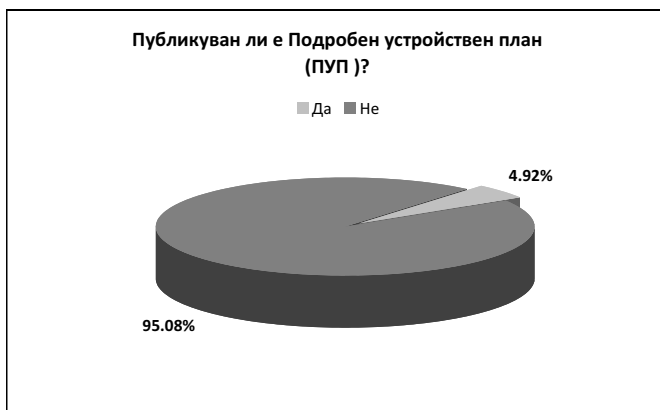
Графика 101. Публикуван ли е онлайн Общия устройствен план?



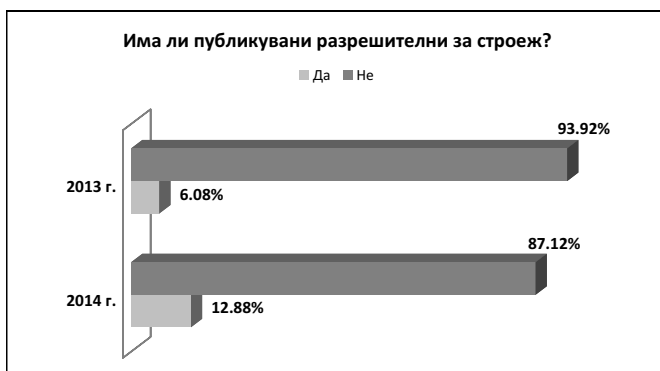
Графика 102. Публикуван ли е онлайн проектът за Общ устройствен план?



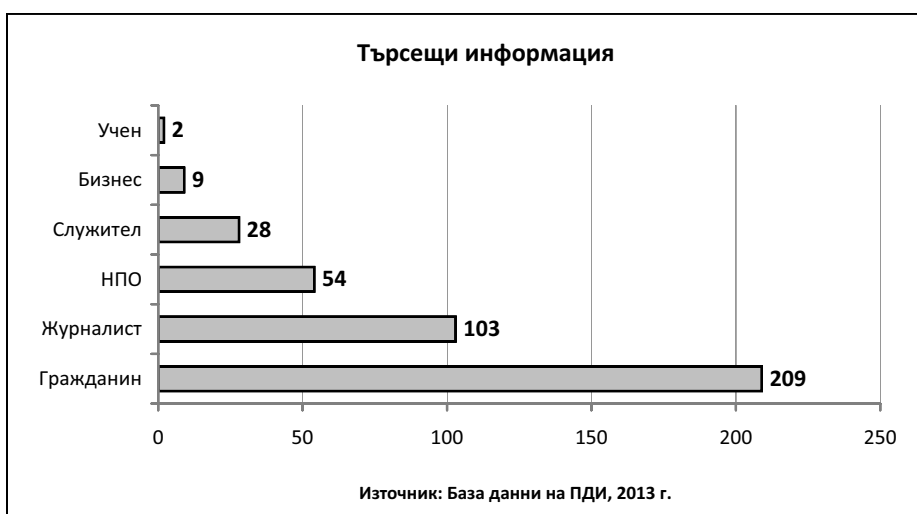
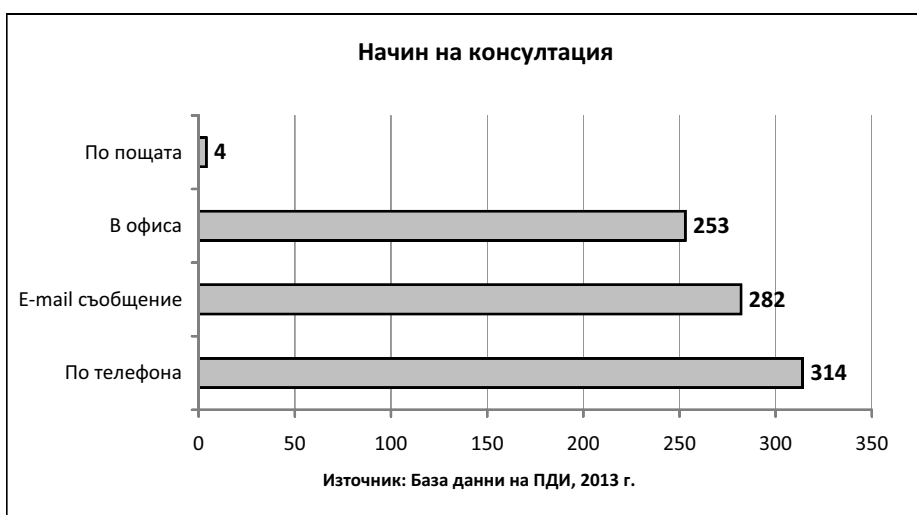
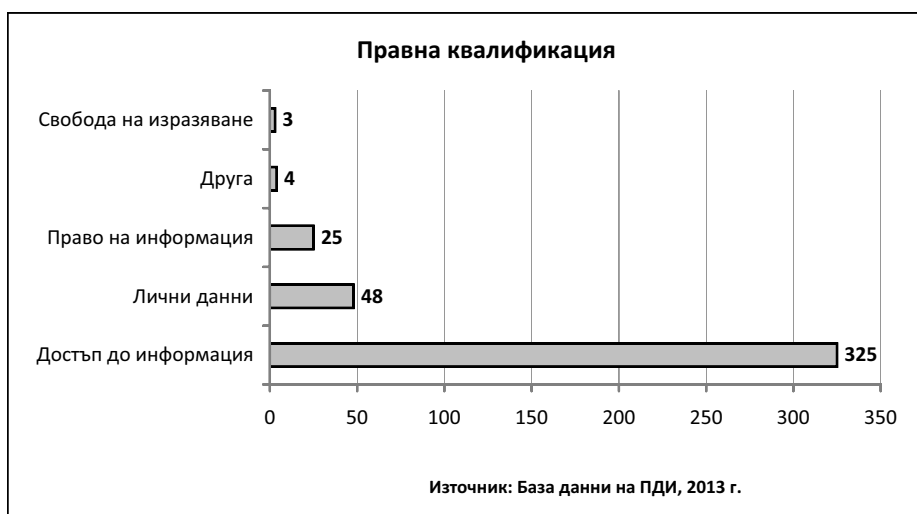
Графика 103. Публикуван ли е онлайн подробен устройствен план?



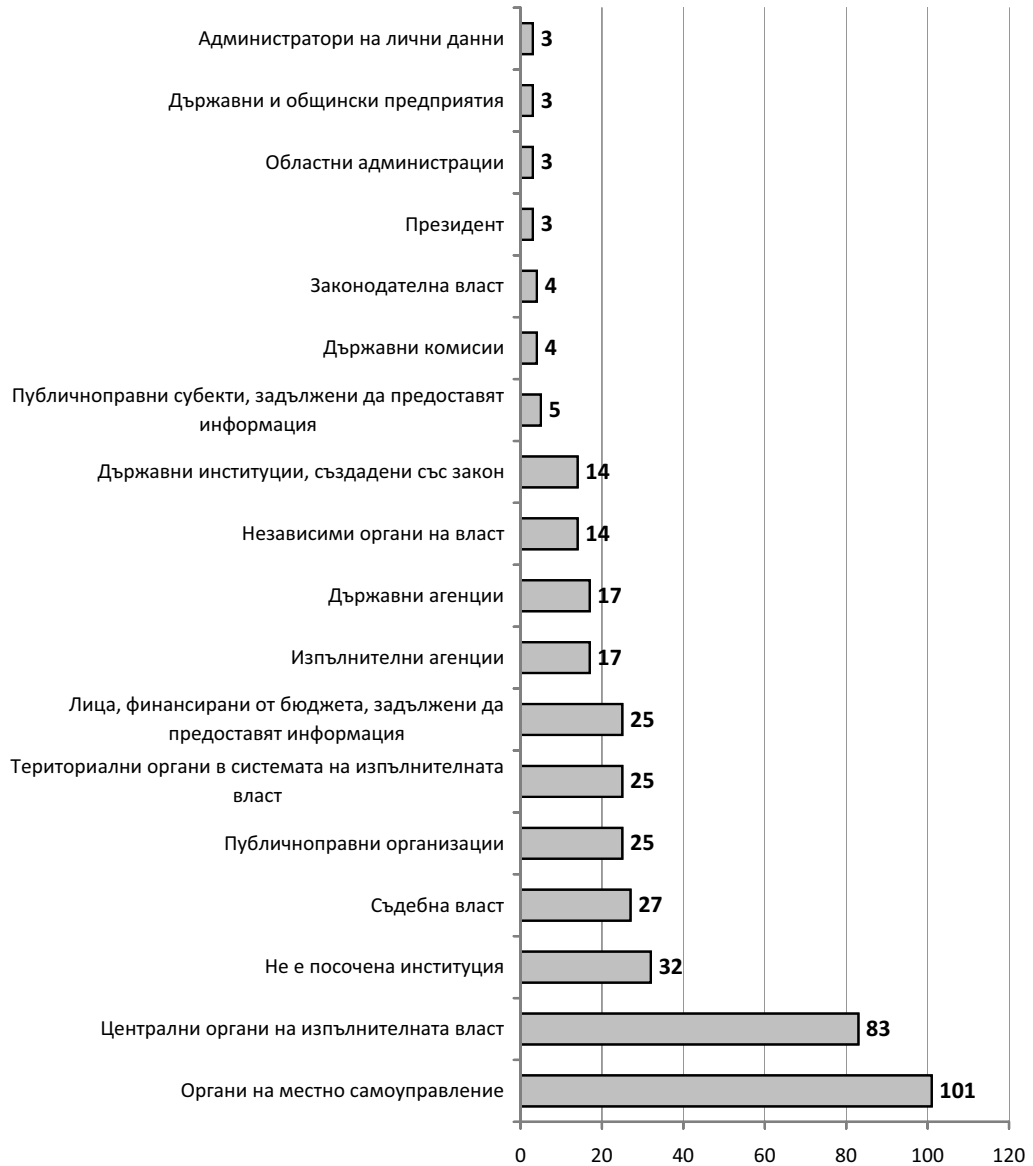
Графика 104. Публикуван ли е онлайн регистър на разрешителните за строеж?



## ПРИЛОЖЕНИЕ №2 СТАТИСТИЧЕСКА СПРАВКА ЗА ПОСТЪПИЛИТЕ СЛУЧАИ



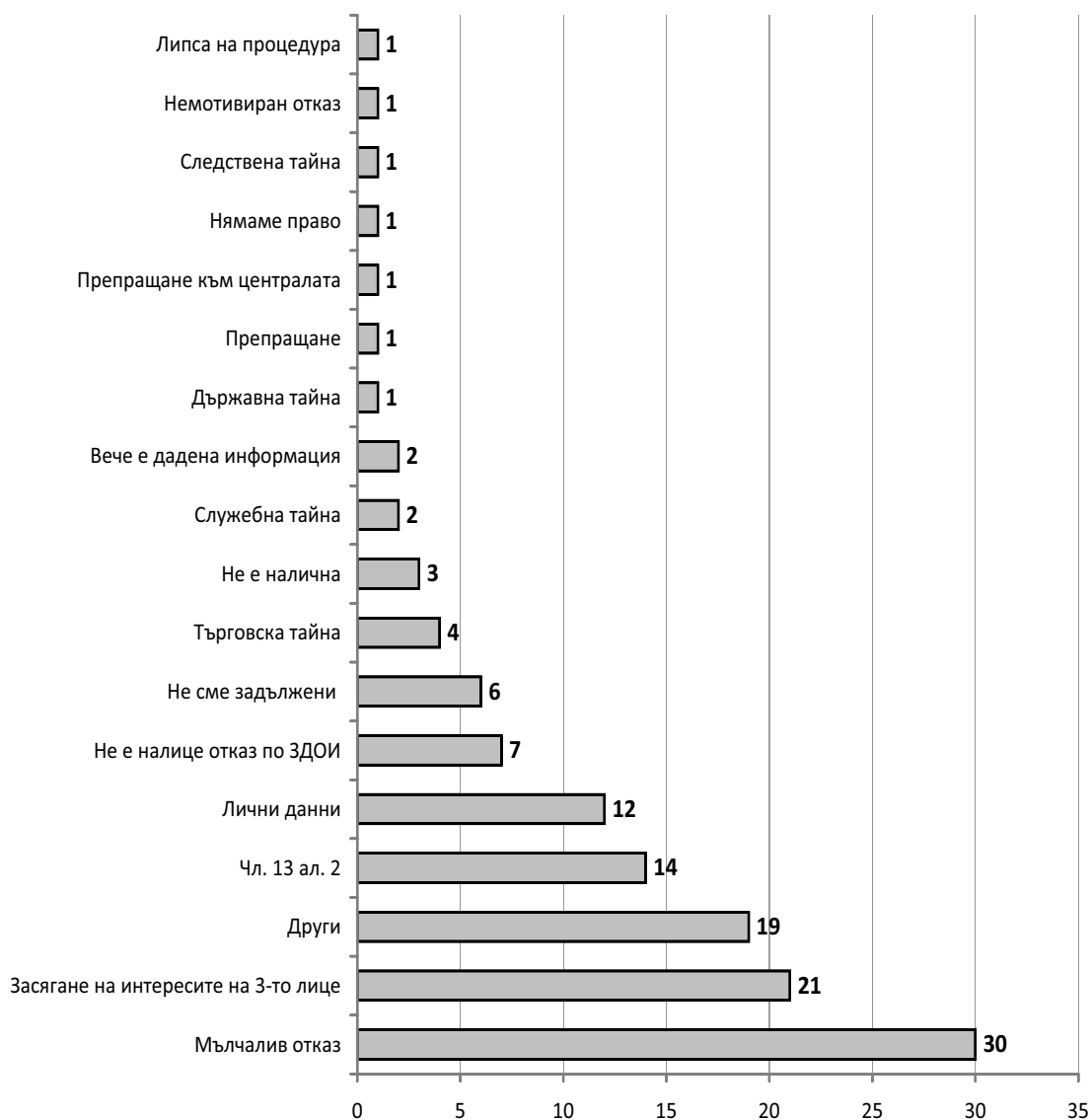
### Институции, от които е търсена информация



Източник: База данни на ПДИ, 2013 г.



### Мотиви, с които е отказвана информация



Източник: База данни на ПДИ, 2013 г.

Данните се отнасят за общия брой постъпили случаи, свързани с достъп до информация.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 3**

### **СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ**

#### **1. Фондация „Български институт за правни инициативи“ срещу Министерство на вътрешните работи**

I инстанция - а.г. № 2551/2013 г. на ВАС, Пето отделение

II инстанция - а.г. № 13425/2013 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия

#### **Заявление:**

Със заявление от 15 ноември 2012 г. Биляна Гяурова-Вегертсегер, изпълнителен директор на Българския институт за правни инициативи (БИПИ), иска Министерство на вътрешните работи (МВР) да ѝ предостави информация, дали Сотир Цацаров (понастоящем главен прокурор на РБ) е бил награждаван по реда на чл. 216 от Закона за министерство на вътрешните работи (ЗМВР) за оказване на съдействие и конкретна помощ на МВР в качеството му на председател на Окръжен съд - Пловдив. В случай, че е бил награждаван - какви са били мотивите за това, видът на наградата, кога и за какви заслуги?

#### **Отказ:**

Министърът не отговаря на подаденото заявление, т.е. налице е мълчалив отказ. Впоследствие с решение от 16 януари 2013 г. той оставя без разглеждане заявлението като недопустимо. В мотивите си министърът посочва, че исканата информация представлява лични данни на лицето Сотир Цацаров, от което следва изводът, че същата не попада в приложното поле на ЗДОИ.

#### **Жалба:**

Мълчаливият и последвалият го изричен отказ са обжалвани пред Върховния административен съд (ВАС). В жалбата е посочено, че целта на защитата на личните данни е защита на неприкосновеността на личния живот, а не защита при упражняването на публична власт, която е изцяло в публичната сфера.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 17 април 2013 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 10398 от 10.07.2013 г. състав на ВАС отменя отказа на министъра и го задължава да предостави достъп до исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че информацията за награждаването на лица, заемащи висши държавни длъжности от държавни институции, не представлява защитени лични данни. Размерът на получаваните награди не е свързан с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт. В случая се касае за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на министерството, свързана с разходване на бюджетни средства за награждаване на български и чуждестранни граждани.

### **Касационна жалба:**

Срещу решението на тричленния състав на ВАС е подадена касационна жалба от министъра. В нея е посочено, че първоинстанционният съд неправилно е приел, че поисканата информация не представлява защитени лични данни. Твърди се, че изводът на ВАС, че информацията е обществена по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и е от естеството да даде възможност на гражданите да си съставят мнение относно начина на разходване на бюджетни средства от министерството за награждаване на български и чуждестранни граждани,, е неоснователен.

### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 14 ноември 2013 г. и е обявено за решаване.

### **Решение II инстанция:**

С Решение № 16380 от 10.12.2013 г. петчленен състав на ВАС оставя в сила решението на тричленния състав за отмяна на отказа. В мотивите си съдебният състав посочва, че магистратите са лица, изпълняващи публична, висша държавна длъжност по силата на чл. 228 от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Защитата на личните данни за тези личности съгласно практиката на Конституционния съд на РБ е много по-занижена в сравнение със защитата на личните данни на останалите граждани. Пример за това е деклариране на доходите и имуществото на магистратите в Сметната палата при условията и реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВДД). Сам по себе си фактът, че съдиите, прокурорите и следователите са задължени да декларират посочените обстоятелства в публичен регистър, сочи, че там изнесените данни не са защитени лични данни.

## **2. Виктория Петрова (bTV) срещу Министерство на финансите**

I инстанция - а.г. № 6242/2011 г. на АССГ, Второ отделение, 35 състав

II инстанция - а.г. № 13332/2013 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

Със заявление от 11 юни 2011 г. Виктория Петрова от bTV иска Министерство на финансите (МФ) да ѝ предостави достъп до декларациите, с които независимите народни представители насочват полагащата им се държавна субсидия към парламентарно представени политически партии.

### **Отказ:**

С решение от 22 юни 2011 г. директорът на Дирекция "Човешки ресурси и административно обслужване" отказва да предостави информацията с мотив, че индивидуалните декларации за принадлежност на независимите народни представители съдържат лични данни.

### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред Административен съд София - град (АССГ). В жалбата е посочено, че отказът е немотивиран, тъй като в него не е посочено

какви защитени лични данни съдържат декларациите. Според утвърдения от МФ образец за декларация там следва да се отразяват единствено имената на народните представители, които не са защитени лични данни. Посочено е още, че информацията е свързана с разходването на средства от гържавния бюджет и по никакъв начин не засяга личната сфера на депутатите.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 17 ноември 2011 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 5011 от 14.09.2012 г. АССГ отхвърля жалбата. В мотивите си съдът посочва, че исканата информация разкрива политическите убеждения и предпочитания на конкретни независими народни представители. Тези политически предпочитания, бидейки изявени от „независими“ народни представители, т.е. такива, които не са заявили официално членство към политическа сила, следва да се третираат именно като лични данни за съответното физическо лице.

#### **Касационна жалба:**

Решението на АССГ е обжалвано пред ВАС. В касационната жалба е посочено, че исканата информация не съдържа лични данни на народните представители. Посочено е, че дори декларациите да съдържат лични данни, то според практиката на Конституционния съд защитата на личните данни на лицата, които заемат или са заемали публични длъжности, или извършват или са извършвали публични дейности, е много по-занижена в сравнение със защитата на останалите граждани.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 24 април 2013 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 6681 от 15.05.2013 г. ВАС отменя решението на АССГ, отменя отказа на МФ и задължава административния орган да предостави достъп до исканата информация. В мотивите си магистратите посочват, че в случая се касае за достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за определянето и разпределянето на гържавна субсидия, което е свързано с политическия живот в страната. Принадлежността на независимия народен представител не е факт, който е свързан с неприкосновеността на личността и личния живот, а е обективно съществуващ факт, който по силата на законодателството следва дори да бъде лично деклариран. Народните представители са публични лица, които се идентифицират пред обществеността със своята политическа ориентация и с разходването на бюджетни средства.

### **3. Доротея Дачкова (в. „Сега“) срещу Софийски градски съд**

I инстанция - а.г. № 3156/2013 г. на АССГ, Второ отделение, 41 състав

II инстанция - а.г. № 11045/2013 г. на ВАС, Седмо отделение

#### **Заявление:**

Със заявление от 18 февруари 2013 г. Доротея Дачкова от в. „Сега“ иска от председателя на Софийски градски съд (СГС) да ѝ бъде предоставена информация за наказателните дела, по които към датата на подаване на заявлението е обявена присъда, но все още не са депозираны мотиви; както и за гражданските дела към същия момент, които са обявени за решаване, но не е постановено решение.

#### **Отказ:**

С решение от 4 март 2013 г. председателят на СГС - Владимир Янева, отказва да предостави информация с мотив, че тя няма самостоятелно значение, тъй като е свързана с издаването на крайни административни актове от ръководителя на СГС и от Инспектората на Висшия съдебен съвет (ВСС) при упражняване на правомощията им. Основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ относно информация, която има подготвителен характер и няма самостоятелно значение.

#### **Жалба:**

Изричният отказ е обжалван пред АССГ. В жалбата е посочено, че оспореното решение е в нарушение на принципа за предвидимост, тъй като без изрични мотиви в тази насока се променя практика на председателя на СГС, който в предходен случай е предоставил аналогична информация. Посочено е още, че ограничението по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е неприложимо в случая, тъй като информацията има самостоятелно значение и не е създадена с цел издаване на последващ краен акт.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 6 юни 2013 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 4010 от 14.06.2013 г. АССГ отменя отказа и задължава председателя на СГС да предостави достъп до исканата информация. В мотивите си съдебният състав посочва, че информацията има самостоятелно значение и не е свързана с оперативна подготовка на последващи актове, тъй като същата има статистически и фактически характер. Съдът отбелязва, че председателят на СГС не отрича, че в предишни години е предоставял аналогична информация. Не е възможно веднъж достъпът до тази информация да е свободен и съществен, а в други случаи да е ограничен със съображения по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ и отказан. Освен това принципно заседанията на съда са публични, респ. публично е достъпна информацията за номер на делото, съдия-докладчик по него, актовете на съда, постановени в открито съдебно заседание. Обобщаването на тази информация към един определен момент в отделна справка следва също да е публично достъпно при съответно искане по реда на ЗДОИ.

### **Касационна жалба:**

Срещу решението на АССГ е подадена касационна жалба от председателя на СГС. В нея отново са изложени доводите, че информацията е свързана с издаване на крайни административни актове и няма самостоятелно значение.

### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 18 ноември 2013 г. и е обявено за решаване. В заседанието процесуалният представител на заявителката изтъква, че съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека общественото доверие в съдебната система е един от стожерите на демократичното общество, а прозрачността и информираността на гражданите, включително по въпроси, свързани със забавяне на дела и с начина, по който функционира съдебната система, е от първостепенно значение.

### **Решение II инстанция:**

С Решение № 132 от 07.01.2014 г. ВАС остава в сила решението на АССГ за отмяна на отказа. В мотивите си магистратите посочват, че исканата информация има самостоятелно значение и не е свързана с издаване на последващ акт. Информацията отразява изпълнението на задълженията на съдията по постановяването на съдебните актове в разумен срок, което заедно с постановяването на правилни актове е гаранция за добро правосъдие, т.е. за качествено изпълнение на предоставената му от държавата правораздавателна власт.

## **4. Марта Младенова („Дарик радио“) срещу Министерство на финансите**

I инстанция - а.г. № 1397/2013 г. на АССГ, Второ отделение, 23 състав

II инстанция - а.г. № 11847/2013 г. на ВАС, Седмо отделение

### **Заявление:**

Със заявление от 3 януари 2013 г. Марта Младенова от „Дарик радио“ иска от Министерство на финансите да ѝ бъде предоставен достъп до информация относно допълнителни възнаграждения на служителите на Министерството на финансите (МФ) и второстепенните разпоредители - Агенция „Митници“, Националната агенция за приходите (НАП), Агенция за държавната финансова инспекция, (АДФИ), Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ и Държавната комисия по хазарта (ДКХ), като ѝ бъде отговорено на следните въпроси.

1. В министерството и второстепенните разпоредители към него раздадени ли са през 2012 г. допълнителни възнаграждения върху заплатата на служителите (под формата на бонуси или друг вид допълнителни стимули)? Ако отговорът е положителен, кога са получавани тези допълнителни стимули;
2. Получаван ли е допълнителен материален стимул в края на 2012 г.?
3. Какъв е общият размер на раздадените допълнителни възнаграждения и на базата на какви критерии определени служители са получавали допълнителни възнаграждения (бонуси)?

4. Какъв е размерът на допълнителните възнаграждения, получени от ръководителите и техните заместници на съответните институции (министъра на финансите, зам.-министрите, директорите и председателите на съответните второстепенни разпоредители към министър на финансите)?

**Отказ:**

С решение от 17 януари 2013 г. директорът на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“ в МФ отказва да предостави информацията по т. 4 от заявлението с мотив, че допълнителните възнаграждения на ръководните служители са защитени лични данни. Въпреки че не е отказана изрично, с решението не е предоставена информация по т. 1 и 3 от заявлението, а само е дадено подробно разяснение на условията за предоставяне на допълнителни възнаграждения и приложимата за това правна регламентация. С решението на директора е предоставена единствено информация по т. 2 от заявлението.

**Жалба:**

Решението на директора е обжалвано пред АССТ. В жалбата е посочено, че информацията за възнагражденията на ръководния състав на МФ и подчинените му структури не представлява защитени лични данни на съответните лица, тъй като те са лица, заемащи висши държавни длъжности и техният доход и имущество подлежи на деклариране и публикуване по реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (ЗПИЛЗВД).

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 29 април 2014 г. и е обявено за решаване. За жалбоподателя са представени писмени бележки, в които е посочено, че в решението на директора липсва каквото и да е съответствие между поставен въпрос по т. 1 и 3 от заявлението и получен отговор. Изложен е и довод, че исканата информация е от надделяващ обществен интерес и предоставянето ѝ ще повиши прозрачността и отчетността на държавните органи.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 4446 от 3 юли 2013 г. АССТ отменя решението на директора в обжалваната му част и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдебният състав посочва, че Европейският съд по правата на човека още през 1986 е приел по делото *Лингенс срещу Австрия*, че, за разлика от частното лице, публичната фигура „неизбежно и съзнателно се излага на близко наблюдение на всяка нейна дума и действие както от журналистите, така и от цялото общество“. Също така в решение № 4/26.03.2012 г. Конституционният съд на РБ сочи, че защитата на личните данни на лицата, заемащи публични длъжности, е много понижена в сравнение с останалите граждани. Предоставянето на информацията според съда е от надделяващ обществен интерес във време на финансова и икономическа криза и при направените противоречиви изявления на министър-председателя и министъра на финансите по този въпрос. Още повече това е валидно при предизвикания в обществото сериозен дебат и съществуващото съмнение

относно действителното положение по темата с бонусите на гържавните служители.

#### **Касационна жалба:**

Срещу решението на АССГ е подадена касационна жалба от директора на Дирекция „Човешки ресурси и административно обслужване“. В нея отново са изложени доводи, че исканата информация представлява защитени лични данни на съответните лица. Посочено е, че информацията представлява осигурителна и данъчна информация за тези лица, поради което може да се разкрива само по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК).

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 3 февруари 2014 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 3033 от 4 март 2014 г. ВАС оставя в сила решението на първата инстанция. В мотивите си магистратите посочват, че исканата информация дава възможност на гражданите да си съставят мнение за начина на функциониране и отчетността на гържавни органи чрез разходване на бюджетни средства, както и за моралния облик на висши гържавни чиновници във връзка с истинността на техни изявления относно получени или неполучени допълнителни възнаграждения за съответния период от време в централни органи на гържавна власт във време на финансова и икономическа криза в страната. Предоставянето на информация за общия размер на допълнителните възнаграждения за изброените по-горе висши гържавни чиновници няма да доведе до финансово индивидуализиране на съответните лица и до предоставяне на лични данни относно допълнителните им възнаграждения за всеки един от тях, получени във връзка със заеманата от тях служба.

### **5. Росен Босев (в. „Капитал“) срещу Министерство на вътрешните работи**

I инстанция - а.г. № 9332/2013 г. на АССГ, Второ отделение, 32 състав

#### **Заявление:**

С писмено заявление от 10 юли 2013 г. Росен Босев от в. „Капитал“ иска от министъра на вътрешните работи да му бъде предоставена информация за броя и целта на посещенията на депутата Делян Пеевски в сградата на министерството в периода юли 2009 г. - юни 2013 г. Конкретно е поискана информация за датите на посещенията, при кого е било посещението и каква цел на посещението е записана в регистъра на постовия служител.

#### **Отказ:**

С решение от 2 септември 2013 г. директорът на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ отказва предоставяне на исканата информация, тъй като тя засяга трето лице и е необходимо неговото съгласие по чл. 31 от ЗДОИ за предоставянето ѝ. С писмо от 27 август 2013 г. депутатът е заявил категоричен отказ МВР да предостави исканата информация на журналиста.



**Жалба:**

Отказът е обжалван пред АССТ. В жалбата е посочено, че отказът не съдържа никакви мотиви защо административният орган е счел, че предоставянето на информация кога едно лице е влизало в сградата на министерство засяга правнозащитени интереси на това лице и по какъв начин. Отбелязано е, че дори да е налице някакъв правнозащитен интерес, то народните представители са с много по-занижана защита на данните им, особено когато става въпрос за пребиваването им на обществени места, каквото без съмнение е сградата на министерството.

**Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 5 ноември 2013 г. и е обявено за решаване. В заседанието процесуалният представител на заявителя излага говор, че неоснователно е потърсено съгласие от депутата, тъй като народните представители сами по себе си представляват задължени субекти по ЗДОИ.

**Решение I инстанция:**

С Решение № 7552 от 2 декември 2014 г. АССТ отменя отказа и връща преписката на административния орган за ново произнасяне. В мотивите си съдебният състав посочва, че в случая е налице надделяващ обществен интерес. Информацията, което се иска, касае публичен субект - народен представител, иска се информацията относно посещенията му в МВР - дати на посещенията, при кого е бил на посещение, какво е било посещението, като е направено уточнението, че информацията се иска така, както е записана в регистъра на постовия служител. Следователно исканата информация е такава, която е създадена от органа. Същата не е свързана с лични данни относно народния представител, като разкриването на броя и целта на посещенията му в МВР не би довело до разкриване на лична информация.

**Касационна жалба:**

Срещу решението на АССТ е подадена касационна жалба от МВР. В жалбата е посочено, че исканата информация представлява защитени лични данни на депутата, свързани с неговата социална и икономическа идентичност, поради което законосъобразно е потърсено съгласието му за предоставянето ѝ.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е насрочено за разглеждане в открито съдебно заседание на 25 май 2014 г.

**6. Мария Койчева (в. „Сега“) срещу „Чистота - Искър“ ЕООД**

I инстанция - а.г. № 8103/2013 г. на АССТ, Второ отделение, 30 състав

**Заявление:**

На 27 май 2014 г. Мария Койчева от в. „Сега“ иска от кмета на Столична община (СО) да ѝ предостави достъп до договорите за обществени поръчки, сключени от общинското дружество „Чистота - Искър“ през последните 5 години, като информацията включва предмета на договора, името на фирмата страна по договора

и цена. Поискана е и информация за това каква длъжност заемат четирима служители на гружеството.

С писмо от 13 юни 2013 г. кметът на СО препраща заявлението до „Чистота - Искър“ ЕООД с указания фирмата да отговори на заявителя с копие до СО.

#### **Отказ:**

С писмено становище от 19 юни 2013 г. управителят на „Чистота - Искър“ ЕООД заявява, че гружеството не е задължен по ЗДОИ субект, поради което отказва информация.

#### **Жалба:**

Отговорът на управителя на „Чистота - Искър“ ЕООД е обжалван пред АССТ. В жалбата е посочено, че гружеството представлява задължен субект по ЗДОИ в качеството си на публичноправна организация по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Уточнява се, че то попада в хипотезата на § 1, т. 4, б. „б“ от ДР на ЗДОИ, според която публичноправна организация е юридическо лице, създадено с цел задоволяване на обществен интерес, на което повече от половината членове на контролния или управителен орган се определят от възложители на обществени поръчки. Капиталът на „Чистота - Искър“ ЕООД се притежава изцяло (100 %) от СО. Правата на общината в гружеството се упражняват от кмета на СО.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 24 октомври 2014 г. и е обявено за решаване. За жалбоподателката са представени писмени бележки, в които подробно е развит доводът, че общинското гружество е задължен субект. Посочено е, че по отношение на част от исканата информация е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне, тъй като е свързана със страните, предмета и цената по договори, по които едната страна е задължен субект по ЗДОИ.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 7289 от 25 ноември 2013 г. АССТ отменя отказа на управителя на "Чистота - Искър" ЕООД и го задължава да се произнесе по заявлението, като предостави достъп до исканата информация. В мотивите си съдът посочва, че "Чистота - Искър" ЕООД е публичноправна организация, тъй като видно от устава на гружеството то изпълнява дейност по задоволяване на обществен интерес - събиране и извозване на битови отпадъци по депа или групи инсталации и съоръжения за обезвреждането им, почистване на улични платна и групи територии за обществено ползване и т.н. Също така повече от половината членове на управителния орган на гружеството се определят от Столична община, която е възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 7, т. 1 от ЗОП. Съдът приема, че исканата информация е обществена и в случая е налице надделяващ обществен интерес от нейното предоставяне, тъй като тя касае страните, предмета и цената по договори, по които едната страна е задължен субект.

## **7. Спас Спасов срещу Общински съвет - Варна**

I инстанция - а.г. № 1908/2012 г. на Административен съд - Варна

II инстанция - а.г. № 11623/2012 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

На 2 април 2012 г. Спас Спасов подава заявление до Председателя на Общински съвет - Варна (ОбС), с което иска да му бъде предоставена информация за размера на трудовите възнаграждения и получените бонуси на управители, контролори, прокуристи и членове на директорски бордове на няколко общински дружества за 2010 и 2011 г.

### **Отказ:**

С решение от 17 април 2012 г. Председателят на ОбС отказва да предостави исканата информация с мотив, че тази информация представлява лични данни по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), тъй като засяга икономическата идентичност на въпросните лица.

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред Административен съд - Варна. В жалбата е посочено, че информацията е обществена, тъй като касае разходването на публични средства. Жалбоподателят се позовава и на наличие на нагледяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, тъй като тя би могла да покаже или отхвърли наличието на евентуална корупция и злоупотреба с власт, лошо управление на държавно или общинско имущество или други незаконосъобразни или нецелесъобразни действия или бездействия на административни органи и длъжностни лица в съответните администрации.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 18 юни и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 1902 от 17 юли 2012 г. Административен съд - Варна, отменя отказа да бъде предоставена информация за получените трудови възнаграждения, но отхвърля жалбата в частта за средствата, получени под формата на допълнително материално стимулиране. В мотивите си съдът посочва, че информацията за трудовото възнаграждение за съответната длъжност не касае лични данни, а достъп до обществена информация, даваща възможност на заявителя да си състави мнение за дейността на задължения субект и конкретно разходването на бюджетните средства. Определянето на трудовите възнаграждения за посочените длъжности е част от дейността на ОбС, която той като орган на местното самоуправление следва да изпълнява прозрачно за обществеността. Относно бонусите съдът намира, че тази информация се отнася до конкретни физически лица, касае икономическата им идентичност и поради това е защитена от разпоредбите на ЗЗЛД.

**Касационна жалба:**

Срещу решението на Административен съд - Варна, са погасени касационни жалби както от Председателя на ОбС, така и от заявителя. В жалбата на заявителя е развит довод, че информацията за бонусите не представлява лични данни на лицата и е налице надделяващ обществен интерес за предоставянето ѝ.

**Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 5 юни 2013 г. и е обявено за решаване.

**Решение II инстанция:**

С Решение № 8926 от 19 юни 2013 г. ВАС отменя решението на първата инстанция в частта, с която е отхвърлена жалбата, както и отказа на Председателя на ОбС в тази част. ВАС не споделя мотивите на първоинстанционния съд, че информацията за бонусите представлява лични данни на лицата, заемащи съответните длъжности, защитени по ЗЗД. Магистратите посочват, че исканата информация касае размера на получени бонуси в гужества и предприятия общинска собственост, която ще даде възможност да се състави мнение за начина на разходване общински средства, което не представлява лични данни на лицата, които са ги получили.

**8. Юлиан Цанков срещу „Топлофикация - София“ ЕАД**

I инстанция - а.г. № 7139/2011 г. на АССТГ, Второ отделение, 38 състав

II инстанция - а.г. № 11081/2012 г. на ВАС, Пето отделение

**Заявление:**

Със заявление от 1 юни 2011 г. Юлиан Цанков иска от изпълнителния директор на „Топлофикация - София“ ЕАД да му бъде предоставена информация за изчислената от гужеството стойност на к-фактора в периода 2006 - 2011 г. за конкретна сграда в столицата (в която Цанков притежава апартамент), както и копие от температурните графици за сградата за същия период.

**Отказ:**

С писмо от 14.07.2011 г. лице, което се е подписало от името на изпълнителния директор на „Топлофикация - София“ ЕАД, отказва да предостави исканата информация с мотив, че „Топлофикация“ е търговско гужество и не е задължен субект по ЗДОИ.

**Жалба:**

Писмото на „Топлофикация“ е обжалвано пред АССТГ. В жалбата е развит довод, че „Топлофикация“ е задължен субект по ЗДОИ в качеството си на публичноправна организация, тъй като гужеството е създадено с цел задоволяване на обществен интерес и капиталът му е изцяло общински.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 18 април 2012 г. и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 2598 от 14 май 2012 г. АССГ обявява отказа за нищожен и връща преписката на директора на „Топлофикация“ за повторно разглеждане. Съдът посочва, че исканата информация е свързана с прилагането на нормативно установени изисквания за измерване и отчитане на топлинната енергия. Информацията дава възможност на жалбоподателя да си състави мнение за работата на публичноправна организация, следователно има характер на обществена информация. На последно място съдът мотивира обявяването на отказа за нищожен с обстоятелството, че същият е подписан не от изпълнителния директор на дружеството, а от лице, чиято самоличност и правомощия не са установени по делото.

### **Касационна жалба:**

Решението на АССГ е обжалвано от „Топлофикация“ пред ВАС. В жалбата отново е развит доводът, че „Топлофикация“ не е задължен субект по ЗДОИ. Посочва се, че информацията касае договорни отношения между дружеството и заявителя и не следва да бъде предоставяна по реда на ЗДОИ.

### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 20 май 2013 г. и е обявено за решаване.

### **Решение II инстанция:**

С Решение № 7228 от 28 май 2013 г. ВАС намира касационната жалба на „Топлофикация“ за неоснователна и оставя в сила решението на първата инстанция. Магистратите посочват, че „Топлофикация“ ЕАД, гр. София, е задължен субект по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като е публичноправна организация съгласно §1, т. 4, б. „в“ от ДР на ЗДОИ. Дружеството е юридическо лице, обект на управленски контрол от страна на възложител по чл. 7, т. 1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП). Управителните и контролните органи на дружеството се определят от Столична община, която притежава 100% от капитала на юридическото лице и е възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 7, т. 1 от ЗОП. Относно възраженията на „Топлофикация“, свързани с характера на исканата информация, съдебният състав посочва, че те не следва да бъдат обсъждани, тъй като такива доводи не се изложени в оспорения административен акт, а мотивите на същия не могат да бъдат допълвани с касационната жалба.

## **9. Красимир Русев срещу Община Търговище**

I инстанция - а.г. № 28/2012 г. на Административен съд - Търговище

II инстанция - а.г. № 8257/2012 г. на ВАС, Пето отделение

### **Заявление:**

Със заявление от 26 януари 2012 г. Красимир Русев иска от кмета на Община Търговище да му бъде предоставено копие от договор за продажба на общинска собственост (терен на бившия битпазар).

### **Отказ:**

С решение от 14 февруари 2012 г. секретарят на Община Търговище отказва да предостави исканата информация с мотив, че липсва съгласие на третото лице (фирмата купувач).

### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред Административен съд - Търговище. В жалбата е посочено, че в случая не е следвало общината да търси съгласие на трето лице, тъй като информацията не засяга каквито и да е защитени права или интереси на фирмата купувач. Развит е и довод, че е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на договора, тъй като това е информация, свързана със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по чл. 3 от ЗДОИ. По силата на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ го доказване на противното е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на такава информация.

### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 27 април 2012 г. и е обявено за решаване.

### **Решение I инстанция:**

С Решение № 29 от 9 май 2012 г. Административен съд - Търговище, отхвърля жалбата. В мотивите си съдебният състав посочва, че правилно в случая административния орган е поискал съгласие от трето лице, а именно купувача, който е страна по договора за покупко-продажба на имот общинска собственост, тъй като в договора се съдържат индивидуализиращи данни за купувача и физическите лица, които го представляват. В решението е посочено още, че искането по същество е за предоставяне на документ, а не на информация, което е достатъчно основание да обоснове цялостен отказ. На последно място съдът отбелязва, че в случая не е налице и надделяващ обществен интерес за предоставяне на информация по силата на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ.

### **Касационна жалба:**

Решението на Административен съд - Търговище, е обжалвано пред ВАС. В жалбата е посочено, че договорът за покупко-продажба действително съдържа индивидуализиращи данни за купувача и физическите лица, които го представляват,

но това не означава, че тези индивидуализиращи данни представляват защитена информация. Нещо повече, тази информация е публична, тъй като е част от публичен регистър - Търговския регистър. В него се вписват не само всички индивидуализиращи данни за фирмите, но и за лицата, които имат право да ги представляват. Цитирана е трайна практика на ВАС, според която дали се иска достъп до конкретния материален носител на информацията, или се иска описателно самата информация, е irrelevantно за дължимостта ѝ. Отбелязано е също, че в случая се касае за договор, по който едната страна е задължен субект - Община Търговище. Следователно цялата информация в него, свързана с основните клаузи, отнасящи се до страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, е общодостъпна при наличие на надделяващ обществен интерес.

#### **Развитие пред II инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 3 април 2013 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение II инстанция:**

С Решение № 4904 от 9 април 2013 г. ВАС отменя решението на първата инстанция, както и отказа на секретаря на Община Търговище. В мотивите си магистратите посочват редица решения на ВАС, в които се приема, че искането на копие от документ е равносилно на искане за достъп до съдържащата се в него информация. Съдебният състав отбелязва, че ЗДОИ съдържа презумпция за наличие на надделяващ обществен интерес, когато исканата информация е свързана с основните клаузи в договори, по които едната страна е задължен субект. При това положение кметът на общината и упълномощените от него лица са били длъжни да предоставят информацията или да установят липсата на надделяващ обществен интерес. Мотиви за липса на такъв интерес в решението на секретаря на общината, върху когото лежи доказателствената тежест да обори законовата презумпция, липсват. Т.е. по силата на необорената в случая законова презумпция на § 1, т. 5, б. „е“ от ДР на ЗДОИ следва да се приеме, че е налице надделяващ обществен интерес, изключващ отказа от достъп до исканата обществена информация.

### **10. Данчо Заверджиев срещу кмета на Община Ловеч**

I инстанция - а.г. № 135/2013 г. на Административен съд - Ловеч

#### **Заявление:**

Със заявление, подадено в края на април 2013 г., Данчо Заверджиев иска от кмета на Ловеч да му бъде предоставена информация колко километра общо е изминал лек автомобил, собственост на Община Ловеч; какви са направените от общината разходи за автомобила; както и копие от пътна книжка на автомобила за периода от 01.01.2012 до 31.12.2012 г. С решение от май 2013 г. кметът предоставя информацията по т. 1 и 2 от заявлението (за изминатите километри и направените разходи). Тя е дадена под формата на справка, инкорпорирана в самото решение за предоставяне на достъп до информация. В решението на кмета липсва

каквото и да е произнасяне по т. 3 от заявлението относно копие от пътната книжка на въпросния общински автомобил. На 9 май 2013 г. Данчо Заверджиев подава ново заявление за достъп, с което иска да му бъде предоставено копие от пътната книжка на общинския автомобил.

#### **Отказ:**

С решение за отказ от 23 май 2013 г. кметът на общината отказва да предостави копие от пътната книжка на общинския автомобил. В решението е посочено, че тя не се съхранява в общинската Дирекция „Икономическа политика и бюджет“. Посочено е още, че пътната книжка не съдържа информация за реалното ползване на автомобила и за дейността на общината. На последно място в решението е посочено, че не е налице надделяващ обществен интерес от предоставяне на тази информация, както и че копирането на подобни обемни документи не отговаря на смисъла и целта на закона.

#### **Жалба:**

Отказът е обжалван пред Административен съд - Ловеч. В жалбата е посочено, че обстоятелството в коя дирекция или отдел на общината се съхранява исканата информация е напълно ирелевантно за предоставянето на достъп до нея по реда на ЗДОИ. Посочва се също, че пътната книжка не е обемен документ и смисълът на ЗДОИ е именно във възможността гражданите да получават копия от реални документи, благодарение на които да си съставят собствено мнение за дейността на задължените субекти.

#### **Развитие пред I инстанция:**

Делото е разгледано в открито съдебно заседание на 17 октомври 2013 г. и е обявено за решаване.

#### **Решение I инстанция:**

С Решение № 118 от 15 ноември 2013г. Административен съд - Ловеч, отменя отказа и задължава кмета да предостави исканата информация. Съдебният състав приема, че в случая е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на информацията, тъй като тази информация ще даде възможност на заявителя да си състави мнение доколко в Община Ловеч се прилагат законосъобразно изискванията за съставяне на документи, свързани с експлоатацията на общински превозни средства. Изводът на съда е, че с нейното предоставяне би се повишила отчетността и прозрачността в дейността на общината в съответствие с целта на ЗДОИ.





**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ  
В БЪЛГАРИЯ 2013**

**Доклад**

**Българска  
Първо издание**

**Авторски колектив**

г-р Гергана Жулева  
Александър Кашъмов  
Дарина Палова  
Кирил Терзийски  
Фани Давидова

**Редактор**

Николай Нинов

**Коректор**

Елка Димитрова

**Дизайн и предпечат**

Веселин Комарски

**Печат**

„Булвест принт“ АД  
тел: (02) 80 61 321

**Издава**

Програма Достъп до Информация  
бул. „Васил Левски“ 76, ет.3, ап.3  
1142 София  
тел./факс: (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91)  
ел. поща: office@air-bg.org  
www.air-bg.org



