



СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

2017

Докладът за състоянието на достъпа
до информация през 2017 г.
представя оценката на регулациите
в областта на достъпа до информация;
състоянието на активната прозрачност
за 567 органа на власт в България;
проблемите на търсенето на информация
и съдебната практика на основата на опита на
Програма достъп до информация

Доклад

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

София, 2018

Този доклад се издава с финансовата подкрепа на Фондация „Америка за България“ в рамките на проект „Консултативен център за прозрачност“, осъществяван от Програма Достъп до Информация.

Изявленията и мненията, изразени тук, принадлежат единствено на Програма Достъп до Информация и не отразяват непременно вижданията на Фондация „Америка за България“ или нейните партньори.



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ФОНДАЦИЯ АМЕРИКА ЗА БЪЛГАРИЯ

Фондация „Америка за България“ подпомага укрепването на динамична пазарна икономика и на институциите на демократичното общество в България и подкрепя страната в постигане на пълния ѝ потенциал на успешна и модерна европейска нация. Фондация „Америка за България“ развива дългогодишните традиции на доброжелателство и приятелство между народите на САЩ и България и чрез много от своите програми насърчава контактите между хората на двете страни, както и обмена на идеи и знания. Фондацията възплащава щедростта на американския народ и се придържа към най-високите американски стандарти за етика, прозрачност и изконни ценности.

Състоянието на достъпа до информация в България 2017

Доклад

©Програма Достъп до Информация, 2018

©Авторски колектив:

г-р Гургана Жулева
Александър Кашъмов
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Стефан Ангелов

©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)

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2017

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод	7
Препоръки	9
Законодателство относно достъпа до информация	11
Резултати от оценката на активната прозрачност 2018	21
Бюджетна, финансова прозрачност, обществени поръчки и интегритет	29
Анализ на отговорите на електронните заявления от проучване 2018	38
Случаи, постъпващи в ПДИ за правен съвет и консултации	42
Съдебни дела	44

Приложения

[Приложение 1](#) - Институционална информация - нормативна уредба, функции, услуги, информационни масиви

[Приложение 2](#) - Оперативна информация - актове, стратегии, планове, дейности и тяхното отчитане

[Приложение 3](#) - Финансова и друга прозрачност - бюджети и финансови отчети, договори, декларации за конфликт на интереси

[Приложение 4](#) - Секции „Достъп до информация“ - информация за правото на информация и как то може да бъде упражнявано

[Приложение 5](#) - Само за ОБЩИНИТЕ

[Приложение 6](#) - Справка от базата данни с постъпилите случаи за консултация и съвет през 2017 г.

[Приложение 7](#) - Съдебни дела 2017 г. - Анотации

УВОД

Докладът „Състоянието на достъпа до информация“ се подготвя и публикува от екип на Програма достъп до информация (ПДИ) всяка година от времето на приемането на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) през лятото на 2000 г. В него се прави оценка на законодателните инициативи, регулиращи прозрачността и отчетността на институциите и детайлизиращи упражняването на конституционно заложеното право на достъп до информация.

От 2000 г. насам много неща се промениха. На законодателно равнище ЗДОИ беше променен съществено през годините. Макар в рейтинга на законодателството в областта на достъпа до информация, България да е на 39 позиция сред 112 държави¹, което е сравнително добре, при оценката на различни елементи на закона, най-ниско са оценени липсата на бърза процедура по обжалване при информационен комисар и защитата и санкционния механизъм, предвиден в ЗДОИ.

В края на 2014 г. ПДИ предложи промени в ЗДОИ относно определяне на орган за координация и контрол на прилагането на закона². Тези предложения не бяха възприети от законодателя, така че не се осъществиха при последните промени на ЗДОИ от декември 2015 г.

И досега България не е ратифицирала Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи (CETS No.205), известна като Конвенцията от Тромсо³. България не успя да бъде сред първите страни присъединили се и ратифицирали тази конвенция и съответно сред страните, които са приели стандартите в областта на достъпа до информация като основни ценности на управлението. Основната причина за неприсъединяването на България е липсата на орган, отговарящ за прилагането на ЗДОИ.

По отношение на прилагането на закона, България има доста богата история, макар времето на действие на закона да е сравнително малко. Освен докладите на ПДИ за състоянието на достъпа, друг ценен източник относно прилагането са докладите „Състоянието на администрацията“, в които от 2001 година насам се публикуват данни за прилагането на ЗДОИ.⁴

Тези данни, както неведнъж сме посочвали, резултат от самооценката на администрациите, биха били полезни, ако на тяхна основа се правеше анализ и се формулираха препоръки към администрациите относно разрешаване на проблеми в хода на прилагането на закона.⁵ При липсата на орган, отговарящ за прилагането на ЗДОИ тези доклади остават без последици.

¹ Виж: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

² Виж за цялостната кампания и Концепция за изменения в законодателството за достъп до информация http://www.aip-bg.org/publications/Доклади_и_анализи/

³ За цялостната кампания за присъединяване и ратифициране на конвенцията на ПДИ виж: http://www.aip-bg.org/publicdebate/https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=R4ATL7GI

⁴ <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

⁵ http://www.aip-bg.org/legislation/Прилагане_на_ЗДОИ/107502/

Въпреки този основен недостатък на българската правна уредба на правото на достъп до информация, се наблюдават позитивни развития, свързани с постоянно увеличаващото се проактивно публикуване на информация на интернет страниците на задължените по закон институции, позитивни развития в съдебната практика по ЗДОИ, много по-голямо познаване на закона и правата на заявителите по него, развитие на Портала за отворени данни⁶.

За да говорим за стабилни тенденции в областта на прозрачността и отчетността на институциите, би трябвало да имаме стабилно и последователно законодателство в тази област, познаване на правата и задълженията по него, включително на съдебната практика и усъвършенстване на управлението на информацията, така че проактивното публикуване и предоставянето на информация при поискване да бъде бързо и ефективно.

По отношение на законодателството, виждаме опити да бъдат ограничени някои от правата и по-специално правото на обжалване. Тези опити са разгледани в първата част на този доклад. Автор на тази част е Александър Кашъмов.

По отношение на познаването на правата по ЗДОИ, това е един процес, който изисква постоянни усилия и средства.

По отношение на управлението на информационните масиви, процесът също изисква ясно разбиране и отгаденост на ценностите на открито и отчетно управление.

Частта, посветена на проактивното публикуване и резултатите от оценката му през 2018 г., беше подготвена от Стефан Ангелов и Гергана Жулева.

Проблемите на практиката на електронното подаване на заявления и получаването на отговори и информация по тях бяха разгледани от Кирил Терзийски, който е автор и на анализа на съдебната практика по ЗДОИ и подбора на анотациите на съдебните дела, приложени към този доклад. Обобщенията относно случаите, по които работи правният екип на ПДИ през 2017 г., бяха подготвени от Дарина Палова.

Авторите на доклада благодарят на целия екип на ПДИ, работил по оценката на активната прозрачност на институциите. Без усилията на Диана Банчева, Ралица Кацарска, Дарина Палова и Николай Нинов не бихме имали точната картина на промените, настъпили през 2017 г.

Надяваме се 17-ят доклад на Програма достъп до информация да допринесе за подобряване на състоянието на достъпа до информация с препоръките към участниците в процеса. Докладът започва с тези препоръки.

Гергана Жулева

май 2018

⁶ <https://opendata.government.bg/>

ПРЕПОРЪКИ

Препоръките по отношение на законодателството и неговото прилагане и тълкуване са следните:

А. Изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ):

- да се определи орган, който да осъществява координация и контрол на изпълнението на задълженията по ЗДОИ в сферата на изпълнителната власт;
- да се осигури ефективен механизъм за налагане на санкции на служители за нарушения на ЗДОИ;
- да се създаде механизъм за бързо и безплатно разглеждане на жалби от независим орган на власт (информационен комисар или комисия);
- да се предвидят бързи съдебни производства по делата, образувани по жалби срещу решения за отказ по ЗДОИ;
- задължението за предоставяне на обществена информация да се разпростре върху всички субекти, чийто капитал се притежава пряко или косвено от държавата и общините, или които осъществяват обществени услуги под контрола на или по силата на възлагане от държавата и общините.

Б. Изменения и допълнения в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ)

- да се въведе забрана за класифициране като държавна или служебна тайна на информация, свързана с нарушение на основни човешки права или прикриваща корупция и престъпления;
- да се въведе автоматично декласифициране на определени категории класифицирана информация;
- да се създаде задължение за институциите да публикуват списъците с декласифицирани документи.

В. Други препоръки относно законодателството

- да се приемат разпоредби за прозрачност на заседанията и срещите на държавните органи във връзка с дейността им чрез създаване на задължения за документиране (открито управление);
- да се осигури ефективно задължение за публикуване на декларациите за интереси на държавните служители.

Г. Правителството да предприеме стъпки за присъединяване към Конвенцията на Съвета на Европа за достъп до официални документи (CETS No.205).

Д. Председателят на Върховния административен съд да възстанови публичния достъп до данните от съдебните дела, свързани с административните органи - страни по делата и останалата информация, която не представлява защитени лични данни.

Препоръките по отношение на секциите „Достъп до информация“ и тяхното съдържание и относно активното публикуване в интернет страниците са следните:

Последващите препоръки изискват преглед на съществуващите информационни масиви, бази данни и регистри на документи в институцията, за законосъобразно и по-ефективно поддържане на съдържанието на секция „Достъп до информация“.

- секцията „Достъп до информация“ да е задължителен елемент от официалната институционална страница;
- тази секция да е в основното меню на страницата на институцията;
- да се преразгледат вътрешните правила, като се отчетат в тях задълженията за публикуване и промените в закона; да се определят екипите, отговорни за това, както и контрола за изпълнение на задълженията по закона, включително и активното публикуване;
- да се публикува в отворен текст разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп до информация и повторно използване на информация в дадената институция;
- да се подготви разяснителен текст относно информационните масиви и регистри;
- да се обърне внимание на индикациите за актуалност на информацията, публикувана в интернет страниците;
- да се спазват нормативите за разходите за достъпа до информация, според Заповед №ЗМФ-1472 от 29 ноември 2011 г.

Препоръките по отношение на работа със заявления, подадени по електронен път:

- посочване на действащ електронен адрес, на който да се изпращат заявленията в разяснителната информация в секция „Достъп до информация“;
- уеднаквяване на реда за предоставяне на информация по електронен път - регистриране; уведомяване с тема: Номер на заявлението в регистъра на институцията; решение; исканата информация; изискване за потвърждаване на предоставената информация;
- задължителна регистрация на електронните заявления;
- уведомяване на заявителя за датата на регистрация на заявлението;
- изпращане на решението за предоставяне и предоставената информация на посочения от заявителя електронен адрес;
- изпращане на решение за отказ на пощенски адрес, посочен от заявителя.

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

Обзор на законодателните инициативи и промени през 2017 г., свързани с достъпа до обществена информация

С промените в ЗДОИ, приети през 2015 г., бе значително усъвършенстван правният режим на електронното предоставяне на обществена информация, както и на повторно използване на информация от обществения сектор. Приет бе през 2016 г. и предвиденият подзаконов акт - наредбата, свързана с лицензите и форматите, в които се предоставя информация за повторно използване. Остана задачата да бъде създадена т. нар. платформа за достъп до информация, чрез която гражданите да могат да подават електронни заявления. Съгласно законовите изменения трябва да се създаде и поддържа от администрацията на Министерския съвет. През 2017 г. обаче не се отбелязаха инициативи, свързани с практическото създаване на тази платформа⁷. Същевременно правителството за поредна година без обяснения не предприе стъпки за присъединяване към Конвенцията за достъп до официални документи, изработена в рамките на Съвета на Европа и открита за подписване от държавите-членки още през 2009 г.

През 2017 г. в резултат на демонстрираната воля на правителството да бъде засилена превенцията и противодействието на корупцията по високите етажи на властта бе приет нов антикорупционен закон. С приемането му бяха закрити няколко институции с функции в сферата на предотвратяването на корупцията, като правомощията им бяха възложени на новосъздадената със закона комисия. В рамките на проведената през 2017 г. обществена дискусия обаче не бяха адресирани редица критики и предложения и се прие закон, който не отразява ясна визия за това как ще протича противодействието на корупцията. Неясни са основните понятия в закона, в това число определението на „корупция“, не е проведено ясно разграничение между превенция и репресия по отношение на корупцията и са създадени предпоставки за липса на прозрачност по отношение на данните за потенциален конфликт на интереси на държавните служители. Функциите на новосъздадената комисия се разпростират от анализ на корупционната среда и поддържане на публични регистри, съдържащи декларациите за интересите на висшите служители, до прилагане на специални разузнавателни средства, запориране и конфискуване на придобито чрез престъпления имущество. Този широк мандат без ясна вътрешна свързаност на отделните правомощия крие риск от разпиляване и разфокусиране на работата на новия държавен орган без видими резултати. Отделен е въпросът, че публичните изяви на назначения през 2018 г. председател на комисията и появата на нейни служители на публични места, където се извършват съответни процесуално-следствени действия, създават представата, че с приоритет ще се ползва осъществяването на несвойствени за правомощията ѝ функции по съдействие на наказателното разследване.

⁷ През 2017 г. бе проведено обсъждане на проекта за задание за изработване на платформата от страна на представители на Дирекция „Модернизация на администрацията“ при Министерския съвет с представители на ПДИ.

Друга особеност на законодателната дейност през 2017 г. е стремежът да се отслаби съдебния контрол върху законността на актовете на администрацията. Бяха внесени проекти за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (АПК), в мотивите на които гражданите бяха откровено и без доказателства разглеждани като източници на „тормоз“ за системата на административното правосъдие чрез подаването на жалби, а не като носители на гарантирани с Конституцията права, чиято защита е основна цел на съществуването на тази система. В края на календарната година бе внесен и законопроект за допълване на АПК, предвиждащ създаването на Централен административен съд, който да дублира конституционно установени правомощия на Върховния административен съд (ВАС). Паралелно с това бе отправено по инициатива на Пленума на ВАС искане за тълкуване на Конституцията с откритото намерение да бъде открит законодателният път за такова дублиране⁸. Благодарение на решението на Конституционния съд през 2018 г.⁹, утвърждаващо върховенството на закона, по-нататъшното развиване на посочените негативни процеси е възможно да бъде забавено или спряно. Успешна се оказва обаче отмяната по законодателен път на гостъпа до втора касационна съдебна инстанция по дела, образувани по проверка на законността на оценка въздействието върху околната среда на големи проекти в сферите на енергетиката и инфраструктурата¹⁰. По този начин един от трите стълба на Конвенцията от Орхус, която е основен международен инструмент по отношение на гостъпа до информация за околната среда, а именно - правосъдието, бе сериозно разклатен.

С влизане в сила на измененията в Закона за нормативните актове от 2016 г. де юре прозрачността на законодателния процес се подобри. Де факто през 2017 г. станахме свидетели на примери за намаляването на тази прозрачност. Съществени изменения в ключови закони като Административнопроцесуалния кодекс, Закона за съдебната власт, Закона за опазване на околната среда и др. бяха придвижени в парламента без съобразяване на законоустановения срок за обществено обсъждане. В случая със ЗИД на ЗООС времето от внасянето на законопроекта до гласуването му на второ четене в пленарна зала бе 16 календарни дни, т.е. период, близо два пъти по-кратък от законовия срок за провеждане на обществено обсъждане каквото, разбира се, в този случай липсваше.

През годината останаха непроменени правилата на Върховния административен съд¹¹, според които решенията и определенията на съда се публикуват след анонимизиране на всякакви данни относно страните по делата, включително

⁸ ПДИ представи по делото становище на 20.02.2018 г.

⁹ Решение № 8 от 23 април 2018 г. по к.г. № 13/2017 г. на Конституционния съд, докладчик Стефка Стоева.

¹⁰ Законодателните промени бяха приети въпреки вето, наложено от президента с мотиви, че не са спазени законите изисквания и срокове за прозрачност и обществено обсъждане. Вето бе наложено след мотивирано искане, отправено от ПДИ и множество други неправителствени организации.

¹¹ Вътрешни правила за заличаване на личните данни в публикуваните съдебни актове в интернет страницата на ВАС, утвърдени със заповед № 1369 от 07.09.2016 г. на председателя на ВАС Георги Колев.

наименованията на държавните органи, юридическите лица и имената на адвокатите. Състав на ВАС остави в сила определение на първостепенния административен съд¹², според което гражданите и журналистите нямат правен интерес да оспорват тези правила. Случаят поставя въпроси за съответствие на правилата и съдебния акт по жалбата срещу законността им с Европейската конвенция за правата на човека.

Положително бе развитието през годината по отношение на високите хонорари, присъждани в полза на администрацията и в тежест на гражданите по съдебни дела. С развитието на съдебната практика се прие значително намален размер на присъжданите юрисконсултски възнаграждения.

Достъп до информация, отворени данни, повторно използване на информация от общественния сектор

С измененията и допълненията в ЗДОИ от 2015 г.¹³ бе допълнена регламентацията, свързана с т.нар. „повторно използване“ на информация от общественния сектор¹⁴. В унисон с развитието на правото на ЕС, което поставя изисквания към държавите членки да увеличат публикуването на информация в интернет в различни формати, в това число при възможност в отворен и машинночетим формат¹⁵, през 2017 г. бе приет подзаконовият нормативен акт, който детайлизира тази уредба¹⁶. С наредбата са приети условия и ограничения при използването и при публикуването на информация от институциите в публичния сектор.

От друга страна, създаването и изпълнението на задължения, свързани с публикуването на информация от изпълнителната власт и други публични институции продължи и по линия на „отварянето“ на форматите, в които е достъпна информацията в интернет. Увеличава се броят на базите данни, достъпни в правителствения „Портал за отворени данни“. Порталът е създаден в изпълнение на ЗДОИ¹⁷ и на Втория оперативен план по международната инициатива „Партньорство за открито управление“, към която България се присъедини през 2012 г. В портала са публикувани близо 8000 набора данни, част от които са в машинночетим формат¹⁸.

¹² Определение № 6219/18.05.2017 г. по адм.г. № 4422/2017 г. на ВАС, нето отделение, докладчик Илиана Дойчева, с което се оставя в сила определение № 989/14.02.2017 г., постановено по адм. дело № 11173/2016 г. по описа на Административен съд - София-град.

¹³ ДВ. бр.97 от 11 декември 2015г.

¹⁴ Самите законодателни изменения бяха иницирани с цел въвеждане на Директива 2015/37/ЕС за изменение и допълнение на Директива 2003/98/ЕО за повторната употреба на информация от общественния сектор. Тази материя е уредена в глава четвърта от ЗДОИ.

¹⁵ Вж. определенията на тези понятия в § 1, т. 7 и т.8 от ДР на ЗДОИ.

¹⁶ Наредба за стандартните условия за повторно използване на информация от общественния сектор и за нейното публикуване в отворен формат, приета с ПМС № 147 от 20.06.2016 г., обн. ДВ бр.48 от 24 юни 2016 г.

¹⁷ Порталът е въведен с разпоредбата на чл.15г от ЗДОИ.

¹⁸ Към 26 април 2018 г. в Портала за отворени данни се намират 7 915 набора данни, съхранявани по силата на нормативно задължение и предоставени от различни публични институции.

Информацията в него е подредена по институции¹⁹, данни, формати, лицензи, като е създадена и възможност за търсене.

През 2017 г. бе създадена Държавна агенция „Електронно управление“ в системата на изпълнителната власт. Нейният председател има правомощието да издава методически указания и подпомага администрациите в дефинирането на структурата и съдържанието на наборите от данни за публикуване в портала за отворени данни²⁰. Превъжда се агенцията да поддържа портала²¹.

Достъп до информация и публични регистри

Прегледът на базите данни, съдържащи се в Портала за отворени данни, показва, че това са публични регистри, достъпът до които е свободен по силата на правна норма. С изменението и допълнението на ЗДОИ от 2015 г. бе изрично посочено, че задълженията по закона субекти могат да предоставят информация и чрез преобразяване към съответния публичен регистър²². Тази промяна е съществена, тъй като в съдебната практика преди изменението се приемаше, че наличието на публичен регистър се свързва с наличието на специален ред за достъп, за който ЗДОИ не е приложим. От съществено значение за прозрачността на институциите обаче е достъпът до публични регистри чрез централизирания правителствен портал да не води до изоставяне на тяхното поддържане в интернет страниците на самите публични институции, ангажирани с поддържането им²³.

Органи, отговорни за контрола по ЗДОИ

През годините ПДИ многократно извежда като приоритетен проблем липсата на държавен орган, който да отговаря за координацията и контрола при изпълнението на ЗДОИ от страна на институциите. Такъв орган липсва на първо място в системата на изпълнителната власт²⁴. На следващо място, не е създаден и независим орган на власт с контролни функции по отношение на приложението на ЗДОИ, каквито има в много държави. Що се отнася до т.нар. „публичноправни субекти“, известни функции спрямо тях има министърът на правосъдието, който е компетентен да издава наказателни постановления за нарушения на закона. До момента не е известно да се осъществява действителен контрол в тази област.

¹⁹ Към 26 април 2018 г. в Портала за отворени данни са достъпни данни, предоставени от 498 организации.

²⁰ Вж. чл.76, т.19 от Закона за електронното управление.

²¹ Съгласно чл.15г, ал.1 от ЗДОИ. До момента изглежда агенцията не е поела тази функция, доколкото не е отбелязана сред структурите, които са ангажирани с портала. Вж. секция „За портала“ <https://opendata.government.bg/about> .

²² Вж. чл.26, ал.1, т.1 от ЗДОИ.

²³ Виж повече по въпроса за изпълнението на задълженията за поддържане на публичните регистри онлайн и портала в частта от доклада *Резултати от оценката на активната прозрачност 2018 г.*

²⁴ Известни функции имаше Министерството на държавната администрация и административната реформа. След закриването му през 2009 г. ЗДОИ бе изменен и тази функция отпадна.

От 2009 г. досега в системата на изпълнителната власт няма гържавен орган, който да отговаря за прозрачността на публичната администрация, включително за развитието на политики относно прозрачността и почтеността на администрацията и общественото участие в процеса на вземането на решения. Това положение остава непроменено въпреки публичните заявки за реформа в тази сфера²⁵.

При преглед на устройствените правилници на структурите в системата на изпълнителната власт се установява, че функциите, свързани с предоставянето на достъп до обществена информация, са възложени на различни организационни звена. В едни министерства за разглеждането на заявленията и изготвянето на проекти за решения по тях отговаря звеното за връзки с обществеността²⁶, в други - звеното, отговарящо за административното обслужване, в трети - правната дирекция²⁷. Звеното, отговарящо за административното обслужване, е задължено да предоставя обществена информация според Устройствовия правилник на областните администрации²⁸ и тези на някои министерства²⁹.

Съществуват и министерства, при които тематиката въобще не е адресирана в устройствовия правилник³⁰. Тази липса на единен подход е констатирана и в преходни доклади на ПДИ. Тя свидетелства за липса на цялостна концепция за разпределението на отговорностите по отношение осигуряването на прозрачност и предоставянето на достъп до информация. Нещо повече, в усложнената ситуация, при която вече освен дейността по разглеждане на заявления за достъп до информация съществуват задължения във все по-голям обем за активно публикуване и за актуализиране на информация в интернет страниците на институциите, отделните функции са възложени на различни звена. Обикновено звената за административно обслужване разглеждат заявленията, а тези за връзки с обществеността отговарят за публикуването на информация онлайн и поддържането на интернет страниците на институциите³¹. За техническата поддръжка на сайтовете често отговаря трети вид звено. В някои органи на власт конкретни функции по под-

²⁵ Осъществените през годините промени в Закона за администрацията и Закона за гържавния служител, както и тези в ЗДОИ, не решиха посочения проблем.

²⁶ Тези звена често са ангажирани по-общо с политиката на прозрачност на институцията и публикуването в интернет, но в някои случаи разглеждат и заявленията - вж. чл. 44, т.4 от Устройствовия правилник на МТИТС.

²⁷ Например вж. чл.20, т.6 от Устройствовия правилник на Министерството на правосъдието и чл.25, т.21 от Устройствовия правилник на Министерството на културата.

²⁸ Вж. чл.15, т.2 от Устройствовия правилник на областните администрации.

²⁹ Вж. чл.35, т.25 от Устройствовия правилник на МОН, чл.17, т.16 от този на МФ, чл.18, ал.1, т.9 от МТ, чл.22, т.5 от този на МО, чл.12, т.11 от този на МЗ.

³⁰ Например задължението за разглеждане на заявленията по ЗДОИ не е визирано въобще в Устройствовия правилник на Министерството на външните работи, а е регламентирано единствено задължението за предоставяне на информация от архивните фондове на министерството - чл.23, т.9 от устройствовия правилник.

³¹ Вж. Министерство на отбраната, Министерството на културата, В Министерството на младежта и спорта ролите на двете звена са обърнати - срв. чл.25, т.14 и чл.27, т.2 от устройствовия правилник.

гържане на публични регистри са възложени на звено, различно от това, което отговаря по ЗДОИ³².

Такова разделение между отделните функции съществува и на ниво Министерски съвет. Така дирекцията „Административно и правно обслужване и управление на собствеността“ осъществява процесуално представителство по делата по ЗДОИ³³, дирекцията „Правителствена информационна служба“ поддържа интернет страницата на правителството³⁴, а дирекцията „Модернизация на административната“ предлага мерки за подобряване достъпа до обществена информация на основата на получаваните доклади от всички административни структури³⁵. В известен смисъл тя изпълнява функциите на координиращо звено по отношение изпълнението на ЗДОИ в системата на изпълнителната власт, но не се ръководи от определена политическа фигура.

Често функциите по разглеждане на заявленията и тези по подгържане на интернет страниците и публикуването на актуална информация онлайн се изпълняват от различни звена.

Само по себе си разпределението на дейностите по ЗДОИ не е проблем, ако има съзнаване на това обстоятелство и са създадени съответните връзки на координация между отделните звена. Впечатление, че такава взаимовръзка е изградена, създават разпоредбите на устройствения правилник на Министерството на здравеопазването. Там звеното за връзки с обществеността отговаря за подгържането на актуална информация в интернет страницата на институцията, организира, координира и контролира предоставянето на достъпна по заявления, докато дирекциите „Административни дейности“ и „Правна“ съответно подпомагат процеса, дават становища³⁶.

В много от случаите обаче остава впечатлението, че такава взаимовръзка не е ясно изградена, а тя е необходима, тъй като е немислимо активно публикуваната и предоставяната по заявления обществена информация да бъдат преценявани съвсем самостоятелно, без връзка помежду им.

Достъпът до информация и предотвратяването на корупцията

През 2017 г. правителството заяви ясна воля да засили превенцията на корупцията. Изработеният в периода юни - юли 2017 г. в рамките на Министерството на правосъдието проект на закон³⁷ бе първоначално замислен като свързан с превенцията на корупцията, а не с разследването на корупционни престъпления, т.е. с репресията. Като основен проблем, който се решава с приемането на един закон, бе

³² Така например, в Министерството на правосъдието подгържането на регистъра с декларации за конфликт на интереси, които следва да са публични, е възложено на дирекция „Управление на човешките ресурси“ - чл. В Министерския съвет съгласно чл.72, т.6 дирекция „Икономическа и социална политика“ поддържа онлайн националния концесионен регистър.

³³ Чл.67, т.11 от Устройствения правилник на МС и неговата административна.

³⁴ Вж. чл. 77б, т.11 Устройствения правилник на МС и неговата административна.

³⁵ Пак там, чл.77б, т.3.

³⁶ Вж. чл.12, т.9 и 11, чл.28, т.9 и чл.30, т.8 от Устройствения правилник на МЗ.

³⁷ В работната група бе включен и представител на ПДИ.

формулирано наличието на разпокъсана нормативна уредба и липсата на добра координация между структури като Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ), Сметната палата, която поддържа регистъра на декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности и аналитичното звено БОРКОР³⁸. Същевременно бе налице и замисъл в новосъздадения орган на власт, който да обедини функциите на тези структури, да бъдат включени и някои типично репресивни функции, които не попадат в обхвата на дейността по разследване на престъпления. Така се яви проектът в новата комисия да се включи комисията за конфискация на имущество и звеното в ДАНС, фокусирано върху корупцията по високите етажи на властта.

Още в работните групи, а впоследствие - и в общественото обсъждане бяха отправени критики към проекта за закон поради това, че не се отчита натрупаният до момента опит на отделните структури в извършваната от тях до момента дейност, за да се преодолеят по законодателен път практическите проблеми, установени до момента, както и поради това, че се осъществява механично събиране на различни функции на различни институции, без да се гържи сметка за спецификите им и без да се търси обединяващ ги принцип.

Законът бе приет от Народното събрание и влезе в сила в началото на 2018 г., след като бе преодоляно вето на президента³⁹. Със закона се урежда режимът на подаване на декларации за интереси⁴⁰ и тяхната публичност, редът за подаване на сигнали за корупция, редът за прилагане на специални разузнавателни средства и редът за обезпечаване и отнемане на незаконно придобитото имущество. Всички тези дейности бяха възложени на новосъздадената Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (Антикорупционна комисия).

Със закона се предвиди обединяване на досегашните декларации за имущество и доходи с тези за конфликт на интереси под общото название „декларации за имущество и интереси“. Това законодателно решение заслужава положителна оценка и е в съответствие с възприетия подход в много други гържави. Публичност е предвидена по отношение на декларациите на хората, заемащи висши публични длъжности. Що се отнася до обикновените гържавни служители, техните декларации се предвижда да са публични само в частта относно интересите, а не и относно имуществото, както беше и до момента. Същевременно обаче, за разлика от досегашната уредба по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, според който КПУКИ разглеждаше сигнали и жалби за конфликт на интереси, постъпили срещу служители от цялата страна, при новата уредба Антикорупционната комисия се ограничава до проверка на случаите, свързани с лица, заемащи висши публични длъжности.

³⁸ Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност.

³⁹ Обн. ДВ. бр.7 от 19 януари 2018 г., изм. и доп. ДВ. бр.20 от 6 март 2018 г., доп. ДВ. бр.21 от 9 март 2018 г.

⁴⁰ В Отменения Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) тези декларации се обозначават като декларации по Приложение към чл.12, т.2 във вр. чл.14 от ЗПУКИ.

Това е съществена крачка назад, тъй като проверките на такива сигнали по отношение на гържавни служители се децентрализират по места. Не се гържи сметка, че „затварянето“ на контрола в самите институции, в които евентуално е налице корупционно действие, е път към възможна неефективност на противодействието. Тъкмо обстоятелството, че КПУКИ имаше власт по отношение на всички институции и служители доведе до повишаване на публикуването на подготвените от служителите декларации за конфликт на интереси през 2017 г. КПУКИ предприе тази инициатива поради данните от годишните доклади на ПДИ за нисък процент на изпълнение на това задължение и се обърна към всички институции с искане да посочат къде са публикувани декларациите. Понастоящем законът не предвижда координационна и контролна функция на Антикоруptionната комисия по отношение на тези около 120 000 гържавни служители. Следователно контролът и публичността по отношение на тяхната почтеност се занижават в сравнение с преди.

Подобавянето на сигнали за корупция се смята за основен източник на информация за такива прояви сред заемащите висши гържавни длъжности. Една от целите на закона беше да се увеличи възможността да се подават такива сигнали. Въпреки че е предвидена защита на подателя на сигнали чрез непредоставяне на данни за самоличността им, Народното събрание отхвърли на второ четене предложената разпоредба, според която те не могат да бъдат преследвани за подаване на сигнал. По този начин се създават предпоставки при преценка на Антикоруptionната комисия, че даден сигнал не е основателен, да бъдат предявени претенции към неговия подател от страна на засегнатата публична фигура. В светлината на факта, че България е осъждана от Европейския съд за правата на човека за нарушение на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека тъкмо поради осъдителни присъди за клевета спрямо сигналподатели и жалбоподатели, текстът на закона крие риск от разправа с подателя на сигнали, вместо да ги защитава. Така приетият правен режим е в противоречие и с чл. 32 от Конвенцията на ООН срещу корупцията, предвиждащ задължение за гържавата да осигури защита на подателя на сигнали.

Посочените несъвършенства на закона се задълбочават допълнително от репресивните правомощия на комисията, свързани с прилагане на специални разузнавателни средства и отнемане на незаконно придобито имущество. В последния случай комисията има широки правомощия да предприема процедури при наличието на наказателни производства за разследване на престъпления като убийство, кражба, грабеж и др., които нямат нищо общо с борбата с корупцията. Що се отнася до правомощието да прилага специални разузнавателни средства, т.е. способности за тайно наблюдение на хора, неговата цел остава напълно неясна при липсата на разследващи правомощия на комисията. В светлината на осъдителните решения на ЕСПЧ по чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека, снабдяването на Антикоруptionната комисия с подобна власт води до очевидни проблеми с оглед защитата на основните права на гражданите.

Ефективна защита на правото на достъп до обществена информация

Според ЗДОИ защитата на правото на достъп до обществена информация се осъществява от съдилищата в системата на административното правораздаване. Въпреки препоръките на ПДИ, не бяха предприети стъпки за създаване на независим орган на власт като комисия/ комисар по достъпа до информация. Националният омбудсман има общи правомощия при нарушения на права на гражданите, но актовете му са препоръчителни и при кратките срокове за обжалване гражданите естествено предпочитат съдебната процедура, при която се постановяват задължителни решения.

В рамките на предходните доклади на ПДИ са отправяни препоръки за промяна на нормативната уредба с цел осигуряване на по-бързо произнасяне на съдилищата по откази на информация по реда на ЗДОИ. Вместо тези препоръки да бъдат поставени на обсъждане, законодателната власт се зае с внасянето на собствени проекти, които целят осигуряване на бързина на административното правораздаване, но за сметка на правата на гражданите и най-вече - на достъпа им до съд.

През юни 2017 г. бе внесен проект за изменение и допълнение на АПК. Наред с други изменения, в него се предлага грастично повишаване на таксите за касационно обжалване на решенията на административните съдилища. Така се оказва, че един гражданин трябва да разполага с 90 лв., за да плати таксата за подаване на касационна жалба, а за сдружение или фондация тази такса е 450 лв. С оглед икономическото състояние на населението, този скок в размерите на таксите води до радикално ограничаване на правото на достъп до съд. Лесно можем да си дадем сметка, че точно за защитата на права, които нямат материален израз, като правото на достъп до обществена информация, този „възпиращ ефект“ ще бъде най-сериозен. За сметка на по-скъпата процедура жалбоподателят ще получава произнасяне в закрито заседание, без изслушване на аргументите на страните и обсъждане на представените от тях писмени доказателства в открито заседание. Това гласи друго предложение за изменение в същия законопроект. Дали заседанието да е открито или закрито, ще се решава без предвидени в закона критерии произволно от съдията докладчик в касационната инстанция. За сметка на тези препятствия пред достъпа до съд, гражданите получават и други под благоприятната форма за въвеждане на „електронно правосъдие“. Вместо да се увеличава публичността на съдилищата и техните актове, тя се намалява, но пък гражданите придобиват задължението да получават съобщения в електронните си пощи, а адвокатите - да ползват електронен подпис. По стандарта на тоталитарната държава, за гражданите се въвеждат повече и по-строги задължения, а за правораздавателните институции - по-малко задължения.

През декември 2017 г. бе внесен друг проект за допълване на АПК чрез създаване на нов съд, който да дублира в определена степен дейността на ВАС. Този Централен административен съд се предвижда да изпълнява функциите на първостепенен съд по отношение на актове на министрите. Тук очевидно попадат и решенията по ЗДОИ. Друг е въпросът, че законопроектът не е отчел уредбата в Конституцията

по въпроса. Изглежда не се поставя и въпросът дали съдия в този съд трябва да отговаря на изискванията за избор на върховен съдия. Правосъдната дейност като че ли се разглежда като каква да е производствена дейност, така че като създадеш нова организационна единица и „машината“ започва да произвежда съдебни решения.

Дали във връзка с това предложено законодателно изменение или по друга причина, през 2017 г. пленумът на ВАС постави на Конституционния съд въпроса дали ВАС е длъжен да се произнася по законността на актовете на Министерския съвет и министрите. Като основен мотив за искането за тълкуване на Конституцията бе посочена натовареността на съда. В решението на Конституционния съд от април 2018 г. обаче не бе прието предложението на пленума на ВАС да се приеме, че друг съд може да изпълнява правомощията на ВАС по надзор за законност на актовете на министрите и правителството. С оглед на това решение и посоченият законопроект е вероятно да не постигне замисъла на вносителите.

Няма съмнение, че проблемите на съдебната система, в това число на ВАС като върховна съдебна инстанция в системата на административното правосъдие, трябва да бъдат решавани, за да се подобрява правораздаването. Прогресът обаче трябва да се осъществява чрез решения, които са основани на задълбочен анализ на тези проблеми, на широко обществено обсъждане и на запазването на основната ценност, защитавана от тази система - правото на гражданина на достъп до съд.

При всички положения, принципът за независимост и безпристрастност на съда трябва да бъде отстояван при реализирането на идеите за неговото развитие.

РЕЗУЛТАТИ ОТ ОЦЕНКАТА НА АКТИВНАТА ПРОЗРАЧНОСТ 2018

Контекст

Законът за достъп до обществена информация беше съществено променен през декември 2015 година. Повече от разпоредбите му влязоха в сила през януари 2016 година. Тъй като новите разпоредби изискват проактивно публикуване в определени срокове на значителни масиви документи, създавани и съхранявани от органите на власт, установяване на механизми за отговорност и вътрешен контрол по изпълнение на задълженията, обучения на служителите по ЗИД на ЗДОИ, ясно разписана процедура за регистрация и отговор на електронните заявления и други, то беше необходимо да се преосмислят съществуващите вътрешни правила в органите на власт, така че организационно и ефективно да се осигури изпълнение на закона.

Освен общите 17 категории информация за публикуване в интернет, предвидени в член 15 ал.1 на ЗДОИ, за да се изпълнят задълженията за публикуване, трябваше да се отчете и увеличеното съдържание на секция „Достъп до информация“ и да се подготвят разяснителни текстове за нея.

Трябва да се има предвид, че законът не предвиди ресурсно осигуряване на изпълнението на тези нови задължения. В институциите след промените на ЗДОИ от 2007 г. трябваше да се определят длъжностни лица, които да отговарят пряко за предоставянето на информация. След промените от 2015 г. беше необходимо преосмисляне на организацията и управлението на информационните масиви така че да се изпълнят новите задължения за публикуване и контрол на изпълнението.

В страни с централизирана, специализирана, независима институция, каквато е Офисът на информационния комисар/комисия проактивното публикуване се координира от тези органи или поне те утвърждават схемите за публикуване на информация.

Законът за достъп до обществена информация не предвижда орган по наблюдението и координацията на прилагането на закона.

Проучванията на ПДИ за проактивната прозрачност запълват тази негостатъчност.

ПДИ публикува резултатите от своите систематични наблюдения на прилагането на ЗДОИ от неговото приемане. След законовото уреждане на конкретни задължения (2008 г.) за активното публикуване в интернет, през 2010 г. ПДИ разработи инструмент за наблюдението на публикуването в интернет страниците и резултатите от тези наблюдения могат да бъдат видени на <http://www.aip-bg.org/surveys/>.

Проучванията през последните три години, след последните промени на ЗДОИ, се извършват в периода февруари - април, за да има сравнимост на резултатите, макар че базираният онлайн инструмент на оценката дава възможност за проверка на публикациите в интернет страниците на органите на власт във всеки един момент.

Оценката

През 2018 година оценката беше направена в периода 6 февруари - 30 март. Оценката имаше два етапа.

Първи етап

Той обхващаше оценка на интернет страниците от 7 изследователи и изпращане на електронни заявления с едно и също съдържание. Индикаторите, по които се оценяваха страниците, са общо 108 и допълнителни 14 за общините. Индикаторите бяха организирани в 4 групи.

- Институционална информация - функции, структура, оперативна информация, информационни масиви;
- Секции достъп до информация и тяхното съдържание според изискванията на ЗДОИ;
- Бюджетна прозрачност, обществени поръчки и интегритет;
- Достъпност и леснота на ползването на страницата от гледна точка на съобразяване с лица със зрителни увреждания (чл.26 ал.4).

Втори етап - проверка на резултатите

На 14 март бяха изпратени резултатите за обратна връзка до всички проучвани институции - 567 органа на власт. До 27 март те имаха възможност да прегледат резултатите и да изпратят бележки по тях. Получихме писма от 45 институции, на които благодарим за съдействието.

Бяха оценени страниците на 567 институции, от които - 18 министерства и Министерския съвет, 151 териториални звена на органите на изпълнителната власт, 90 държавни агенции и комисии, изпълнителни агенции, 11 независими органа на власт, 2 публично правни субекта и 265 общини.

Като се има предвид, че 559 от административните структури, задължени съгласно Закона за администрацията да се отчитат в ИИСДА (Интегрираната информационна система на държавната администрация), то оценката на ПДИ покрива 100% от административните структури в системата на изпълнителната власт.

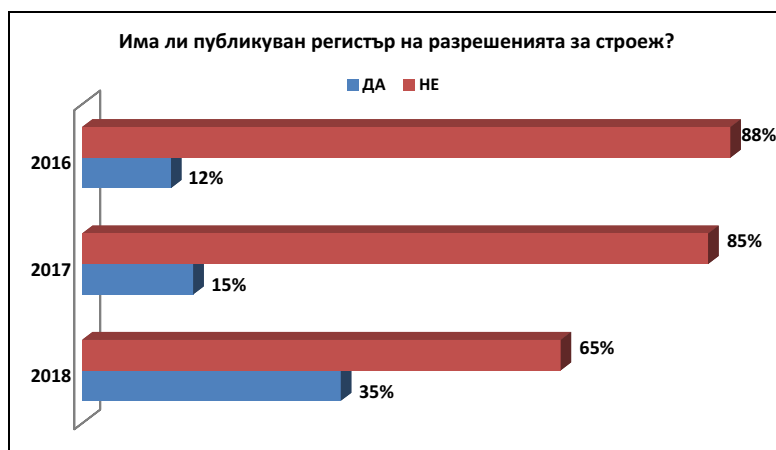
Бяха подадени по електронен път 567 заявления с искане за **Отчета по прилагане на ЗДОИ за 2017 г.** Целта беше да се очертае картината на работата по електронните заявления - регистрация, уведомяване на заявителя за полученото заявление, предоставяне на информацията по електронен път, спазване на сроковете. Ето защо беше поискана информация, която органите на власт имат задължение да изготвят (чл.15 ал.2 от ЗДОИ) и да публикуват на своите интернет страници (чл.15а ал.2).

Резултатите

Положителни развития

Продължават да се увеличават публикациите в Интернет страниците на устройствените правилници, на списъка и описание на услугите, които предоставя съответната администрация, на регистрите, на организационната структура, курсите провеждани от съответната администрация, на контактната информация с изключение на работното време. (Виж Приложение1)

Положителен фактор в процеса на отваряне на базите данни и публичните регистри (оттук и за активното публикуване) беше създаването на Портал за отворени данни - група новост в ЗДОИ от 2015 г. Активността на Министерския съвет по отношение на публикуването в този портал и обученията, които бяха проведени през годината, фокусираха вниманието на администрациите към новите задължения в тази връзка и ускори цялостния процес, особено що се отнася до публикуването на базите данни и публичните регистри в институционалните страници. Така например, за последната година с 20% са се увеличили публикациите на регистрите за разрешения за строеж.

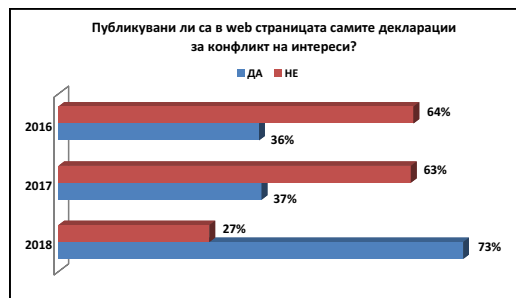


Увеличават се систематичните публикации на нормативни актове, проекти за нормативни актове и придружаващи ги мотиви, предварителни оценки за въздействието, доклади от обществените обсъждания, общи административни актове и уведомявания за откриване на производства за тяхното издаване. (Виж Приложение 2)

Увеличават се публикациите на стратегии, програми, планове за развитие и отчети по тях. (Виж Приложение 2)

Увеличават се публикациите, свързани с финансовата прозрачност и обществените поръчки. (Виж Приложение 3)

Най-значителен е скокът на публикациите, свързани с декларациите за конфликт на интереси.

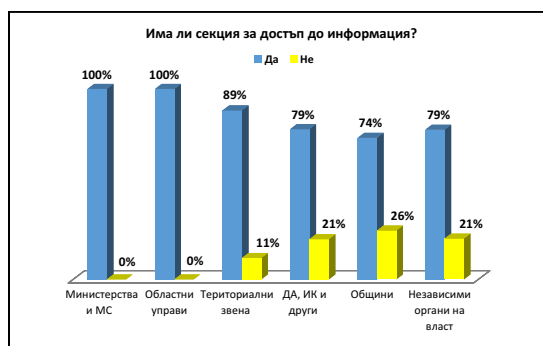


Водещи в тези публикации са областните управи, следват общините и на трето място са независимите органи на власт.

Секция „Достъп до информация“

Що се отнася до секция „Достъп до информация“, макар задължението за нейното поддържане да е от 2008 г., с изменения, свързани с публикуване в интернет, то такава секция поддържат 460 от проучваните институции.

Наблюдава се положителна тенденция за включване на секция „Достъп до информация“ в структурата на интернет страниците по позряване⁴¹. Всички министерства и областни управи са създали и поддържат такава секция в своите Интернет страници.



⁴¹ Задължителен стандарт за нови страници.

Колкото до изискването от закона съдържание на секциите „Достъп до информация“, добро изпълнение намираме само в четири интернет страници - на Министерство на финансите, Областна администрация Благоевград, община Белозграчек и Регионално управление на образованието - Благоевград.

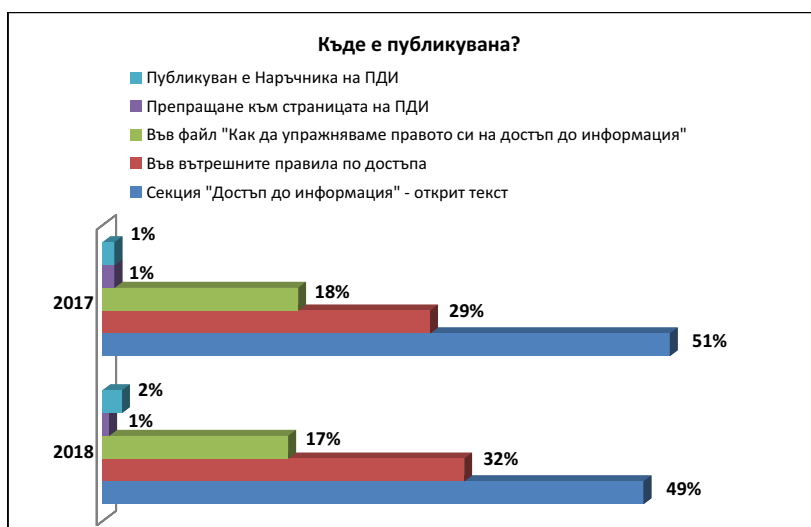
Да разгледаме по-подробно изпълнението на съдържанието на секциите „Достъп до информация“ (Виж Приложение 4).

Макар целта на публикуването в интернет страниците на институциите да е ясно определена в ЗДОИ, а именно - осигуряване на прозрачност и максимално улесняване на достъпа до информация, тази цел не е водеща в дизайна и в поддържането на секции „Достъп до информация“.

Тази секция би трябвало да бъде лесно намираема още в основното меню на официалната интернет страница. Към 2018 година 65% от институциите са извели секцията в основното меню и тя лесно може да се намери.

Информация за звеното, което отговаря за приемането и координиране на работата по заявленията, също е далеч от 100% изпълнение, с изключение на Министерски съвет и министерствата. Тази информация може да бъде намерена в 68% от страниците на проучваните институции. (Виж Приложение 4 за детайлите на информацията за звеното, отговарящо за достъпа до информация). Като се има предвид, че именно това звено осъществява контакта със заявителите, то ясната информация в открит текст за това кой, къде, в какво работно време приема заявления ще улесни както заявителите, така и институцията при работа със заявленията.

Друга важна информация е разяснителната информация за упражняване на правото на достъп, която намираме в 60% от страниците. Тя би трябвало да е изведена като основна в секция „Достъп до информация“. Данните показват обаче, че само 166 (49%) от 342 институции, които са създали разяснителна информация, са я публикували в секция „Достъп до информация“ като открит текст, а не само като част от Вътрешните правила по достъпа.



Задължителен компонент на секциите „Достъп до информация“ са Вътрешните правила за работа по ЗДОИ, чието съдържание също би трябвало да бъде анализирано. Това ние направихме в доклада за състояние на достъпа от 2012 г. и специална публикация от миналата година⁴², в която се акцентира на елементите от вътрешните правила, които показват създадена вътрешната организация, посочват се отговорните лица/звена, определят звеното за координация и контрол на изпълнението на задълженията по закона. Допълнително, във връзка със ЗИД на ЗДОИ ни интересуваха разпоредбите, свързани с новите задължения по закона и тяхното прилагане - звено, отговарящо за проактивното публикуване, контрола за публикуването на информация, разпоредби за съдържанието на секция „Достъп до информация“.

Вътрешните правила по ЗДОИ трябваше да бъдат актуализирани след промените на закона от декември 2015 година, за да са основа и за новата организация по предоставянето и публикуването на информация и да обхващат и реда и условията по предоставяне на информация от общественния сектор.

Данните показват, че едва 45% от институциите, които имат вътрешни правила са ги актуализирали след 2016 г. Най-малък е броят на общините, актуализирали своите Вътрешни правила.



Макар да се увеличават институциите, които публикуват своите Вътрешни правила по ЗДОИ в секциите „Достъп до информация“, те все още са под 90%.

(Виж графики 26 и 27 от Приложение 4)

Друга съществена информация, която трябва да намираме в секциите „Достъп до информация“ е за условията и реда, нормативите за достъп до базите данни, публичните регистри и информация, които поддържа институцията, така наречени-

⁴² http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Управлението_и_контрола_на_достъпа_до_информация/100306/1000875728/

те условия и ред за повторно използване на информация от обществения сектор. Тази информация е публикувана в незначителен брой секции. (Виж графики № 16, 17, 18, 36 на Приложение 4 на настоящия доклад).

В секция „Достъп до информация“ следва да бъде публикуван и отчетът по прилагане на ЗДОИ през изтеклата година. Тези отчети са публикувани от 69% от изследваните институции. Съдържанието на отчетите е сравнително структурирано от изискванията на ЗДОИ по чл.15, ал.2 и допълнително чрез изискванията на отчетните форми за подаване на информация към МС, тъй като годишните отчети са част от ежегодните доклади по чл.62, ал.1 от Закона за администрацията. ПДИ прави ежегодни анализи⁴³ на изнесената информация за достъпа до информация в тези доклади.

В своята оценка на информацията, свързана с достъпа до информация, ние изследваме и някои допълнителни условия за упражняването на правото на достъп до информация като:

- Прозрачност на списъците категории информация, класифицирани като служебна тайна;
- Прозрачност на процеса на декласификация на документи по изискванията на ЗЗКИ и неговия правилник;
- Списъкът на категориите информация, подлежащи на публикуване в интернет за сферата на дейност на съответната администрация, както и форматите, в които е достъпна. (чл.15а, ал.3 от ЗДОИ);
- Информация за мястото за преглед на предоставената информация в самата институция.

Рейтинги

Интересен за проучваните институции и медиите е резултатът от оценката, формираща рейтинг на институцията.

През 2018 г. сред министерствата и Министерският съвет на първите места са Министерският съвет и Министерството на финансите. Министерството на финансите от години води в рейтинга на активната прозрачност, но тази година беше изпреварено от Министерския съвет, който стартира новата си интернет страница, подготвяна няколко години.

Сред областните управи водещи традиционно са Благоевград и Добрич.

Сред държавните агенции, водещи са Държавна агенция „Архиви“ и Държавна агенция „Национална сигурност“.

⁴³ Виж например: http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Как_се_прилага_Закона_за_достъп_до_обществена_информация_в_Б/106038/100006015/

И анализ във връзка с 15-та годишнина на приемане на Закона за достъп до обществена информация

http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/15_години_прилагане_на_ЗДОИ/105372/1000264790/

Комисията за защита на потребителите е водеща сред държавните комисии.

Агенцията по геодезия, картография и кадастър е сред първите от изпълнителните агенции.

Сред държавните институции, създадени със закон, водещи са Агенция за ядрено регулиране и Агенция „Митници“.

Несъществуващият вече Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към МС и Национален център за информация и документация са водещи сред държавни институции, създадени с постановление.

Комисията за регулиране на съобщенията и Сметната палата са водещи в рейтинга сред независимите органи на власт.

Положителни развития се наблюдават и при общините. С много малки изключения всички общини показват подобрене в резултатите на активната прозрачност⁴⁴. Там водещи в рейтинга са Банско и Белослав.

Макар 151 териториални органи на власт да зависят в голяма степен от политиките на прозрачност, водени от централата им, и сред тях могат да бъдат отличени Регионална здравна инспекция - Силистра и РИОСВ - Благоевград.

Проблеми

Резултатите от оценката на активната прозрачност, проведена през 2018 г. наред с положителните развития, показват проблеми, които ние посочваме от години.

1. Предоставянето на информация и публикуването в интернет страниците е свързано с доброто управление на информационните масиви в институцията, което не е факт.
2. В много институции не е създадена система за работата с електронните заявления. От 567 органа на власт, едва 98 имат система за регистриране на електронните заявления и уведомяване на заявителя за регистрация, което е 17% от изследваните институции.
3. Липсва координация, т.е. орган, който да задава общите модели и да подпомага органите в следването на модели при публикуването на информация и работа с електронните заявления.
4. Без контрол и санкции за неизпълнение, подобряването на публикуването е много бавно.

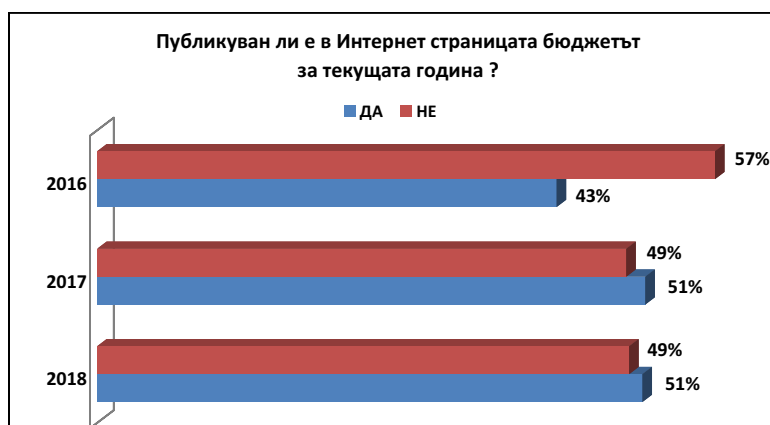
⁴⁴ http://www.aip-bg.org/surveys/Сравнителен_рејтинг/202879/?InstCategoryID=IN0012&ProvinceID=

БЮДЖЕТНА, ФИНАНСОВА ПРОЗРАЧНОСТ, ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИНТЕГРИТЕТ

За поредна година в своето проучване Граждански одит на активната прозрачност Програма Достъп до информация (ПДИ) изследва в отделна секция дали органите на изпълнителната власт публикуват основните си финансови документи, информацията, свързана с провежданите обществени поръчки и декларациите за конфликт на интереси на служителите си. По-голямата част от критериите за бюджетна и финансова прозрачност рефлектират задължения за публикуване, наложени на институциите от Закона за публичните финанси (ЗПФ) - в сила от 1 януари 2014. Законът за обществените поръчки (от 2016) предвижда не малък списък от задължителни за публикуване документи по различните процедури. В нашето проучване тази година намалихме изследваните критерии спрямо 2017, като решихме да проверяваме за наличието само на няколко от най-често публикуваните категории документи. Такива са секцията „Профил на купувача“, обявите, документацията за обществени поръчки, протоколите от заседанията на комисиите и сключените договори. Накрая ще се спрем и на декларациите за конфликт на интереси. Публикуването им изследваме от 2012 спрямо задължението в закона, който се наричаше Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ). Той бе отменен в началото на 2018 и заместен в частта за конфликт на интереси от Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Декларации за интереси и имущество по новия закон все още не бяха публикувани по време на нашето проучване - от 6 февруари до 30 март 2018. За сметка на това, може би в знак на последния дъх на стария закон, отчитаме рекордни нива на публикуване на вече старите декларации за конфликт на интереси.

Добрата новина е, че наблюдаваме покачване на публикуването по почти всички критерии. Явно одитът на ПДИ стимулира институциите да бъдат по-открити към гражданите поне на своите интернет страници.

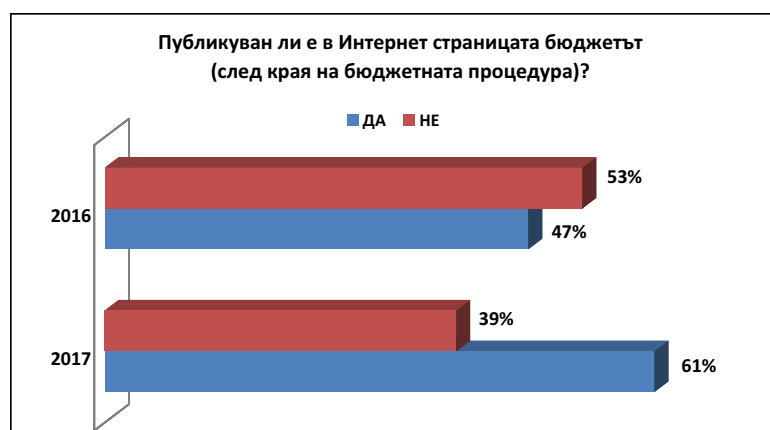
1. Бюджетна и финансова прозрачност



Погобно на миналата година над половината изследвани институции са публикували своя бюджет. Това се 287 структури от 567 изследвани.



Както се вижда и от горната графика, все още основно първостепенните разпоредители с бюджети (ПРБ) - министерства, държавни агенции, общини и независими органи - изпълняват това задължение. Но нараства и броят на второстепенни разпоредители с бюджети (ВРБ) - изпълнителните агенции и териториалните звена - които оповестяват на страниците си бюджета за текущата година. Отчетлив скок - с над 14%, се наблюдава при публикуването на бюджетите за предходната година, т.е. задължението вече изпълняват почти две трети от органите. Това можем да обясним с факта, че по време на провеждането на нашето проучване - през февруари и март - бюджетната процедура не винаги е завършила при всички бюджетни организации и някои публикуват текущите си бюджети по-късно.



Категория, в която имаме спад в публикуването спрямо предишната година е тази на годишните финансови отчети. Това задължение покрива само първостепенните разпоредители с бюджети. Намерили сме само 111 годишни отчета на разходването на бюджетите за 2017. Това са близо 20% от общото или 36% от ПРБ. Броят е по-малък от този в миналогодишното проучване, където 121 (около 21% от всички

изследвани институции) или около 39,5% от ПРБ бяха публикували своите годишни финансови отчети за 2016. Обяснението вероятно отново се крие в периода на провеждане на проучването. Тази година (2018) проверявахме страниците на институциите през февруари и началото на март, докато в минали години сме започвали и по-късно. Освен това личи, че през тези месеци процедурите по приемането на отчетите не са завършили навсякъде, защото, както всяка година, сме намерили чувствително по-висок брой публикувани отчети за предишния период - 2016 г. - 263 (около 46% от всички изследвани институции). По този показател има повишение от около 8% спрямо преходното ни проучването.

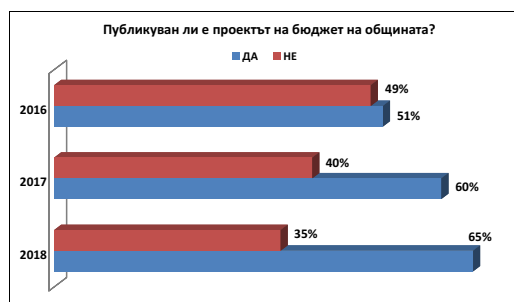
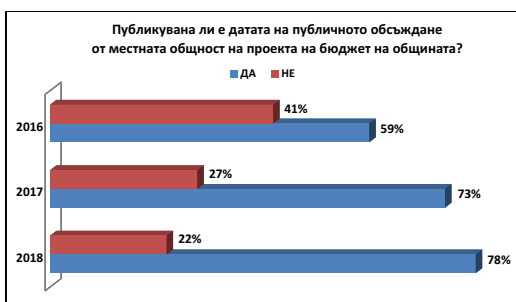


Законът за публичните финанси също така задължава първостепенните разпоредители да публикуват ежемесечни и тримесечни отчети за изпълнението на бюджетите си. Това задължение е сред лесно изпълнимите, тъй като ПРБ редовно създават и изпращат тези финансови отчети в Министерството на финансите. В преходните години изпълнението на задължението за публикуване растеше. Тази тенденция се запазва и сега. През 2016 едва около 49% от ПРБ имаха достъпни на интернет страниците си месечни отчети, а още по-малко - около 25% от ПРБ бяха публикували отчетите си по тримесечие. През 2017 отчетохме рязък скок - с 22%, т.е. 71% от задължените институции бяха публикували своите месечни отчети (217 от общо 306 ПРБ). С подобен темп се увеличаваха и тези публикувалите тримесечните си отчети - 134 институции или 44%. През 2018 достигаме 90% изпълнение за месечните (общо 275 органа) и 77% за тримесечните финансови отчети (235 органа).



Малко над 24 държавни органа - Министерски съвет, министерствата и държавните агенции, които са първостепенни разпоредители с бюджети - са задължени по ЗПФ да водят успоредно и т.нар. програмно бюджетиране. То предполага, че разпределението на разходите трябва да бъде ориентирано спрямо политиките, за които правителството определя бюджетни програми и с поглед към средносрочната финансова прогноза за бюджета. 21 органа са публикували своите бюджети в програмен формат за 2018, а 18 от тях - годишният отчет за изпълнението на програмните си бюджети.

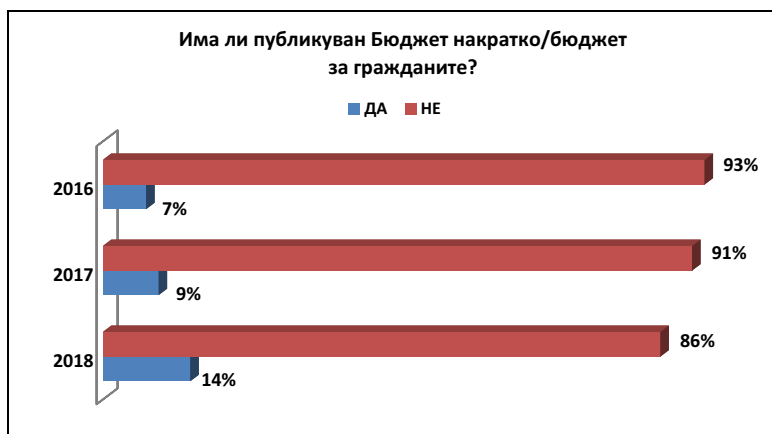
Други специфичния задължения за публикуване от група органи са задълженията на общините за публикуване на съобщенията за обществените обсъждания на проектите на годишен бюджет и отчета по него. За тази фаза на подготовка на финансовите документи законът предвижда задължение за публикуване единствено на датата на публичното обсъждане за местната общност, но не и на проектите на самите документи. Ясно е, че без гражданите да могат да се запознаят с проектите на това, което се обсъжда, те не биха могли да оформят информирано мнение и тяхното участие би било безсмислено. Поради тази причина, ПДИ изследва и дали са публикувани и самите проекти на бюджети и на годишни отчети.



И тази година общините продължават да подобряват изпълнението на задълженията си по ЗПФ. Първите примери за това отбелязваме в продължението на ръста от миналата година на публикувани съобщения и проектобюджети. През 2018 вече 78% (208) от общините са публикували обява, а 65% (172) са публикували и самия проект на бюджет.

ПДИ изследва и дали държавните органи публикуват разбираемо обяснение за събирането и разходването на поверените им средства. Става дума за т. нар. „бюджет за гражданите“. Засега единствено министърът на финансите е задължен да съставя и редовно публикува такъв документ на човешки език за всеки държавен бюджет, който се нарича „Бюджет накратко“. Местните власти също могат да се обвързват с подобни задължения чрез своите нормативни актове. Такъв пример е Столична община, която в своята наредба за общинския бюджет има задължение да публикува като отделен документ обяснение на проекта на бюджета на достъпен нетехнически език. Добре е тази практика да се разпространи и сред останалите администрации, за да приобият и обикновените граждани към тяхната дейност чрез просто и ясно обяснение. Тъй като няма стриктни критерии как трябва да бъде съставен или да изглежда подобен документ, ние често сме приемали като такъв всеки спомагателен текст или онагледяване, които помагат да се обясни простич-

ко бюджета на съответната администрация. Много често това са били публикуваните презентации от обществени обсъждания на проектите за бюджет, или дори протоколи от самите обсъждания. В резултатите ни добрата новина е, че отново наблюдаваме лек ръст. Тази година прави впечатление, че все повече общини публикуват обяснителните текстове към проектите за бюджети, което трябва да се отбележи като положителна практика. Отбелязали сме с 28 повече обяснителни документи за гражданите спрямо 2017, т.е. 77 общо или близо 14 % от общия брой изследвани институции.



С тази оптимистична графика завършваме прегледа на публикуваните финансови документи и се насочваме към друга изключително важна област.

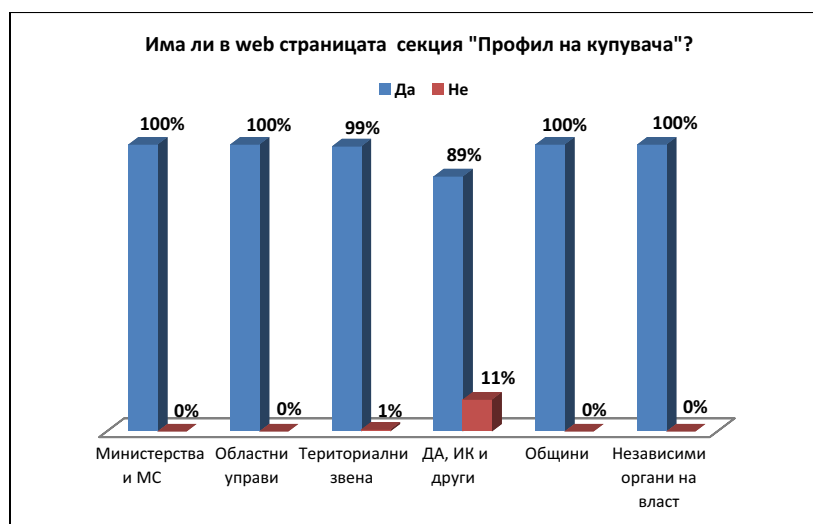
2. Активно публикуване на документи по обществените поръчки

През 2017 законодателството относно задължителната за публикуване информация по Закона за обществените поръчки (ЗОП) не бе променяно. Разпоредбите на чл. 42 от ЗОП и чл. 24, ал. 4 от Правилника за прилагане на закона ясно определят категориите информация, които всички възложители трябва да публикуват в секциите „Профил на купувача“ на своите страници. За проучването от 2018 обаче, ПДИ реши да намали проверяваните индикатори. Може би основната причина е, че ние не правим цялостен анализ на изпълнението на всички задължения по ЗОП, който би оценил и дали всички публикации спазват изискванията. Законът предполага различни процедури и задължения за публикуване на различни категории информация в множеството хипотези. За качествено изследване на практиката на публикуване по ЗОП е нужно самостоятелно проучване. В годишния Граждански одит на активната прозрачност ПДИ прави по-скоро преглед от птичи поглед и отбелязва тенденции, които дават възможност за последващ задълбочен анализ. Решихме да ограничим наблюдението си за 2018 до едни от най-често публикуваните документи по процедури за обществени поръчки: съществуването на самата секция „Профил на купувача“; обявленията; документацията; протоколите от комисиите; договорите.

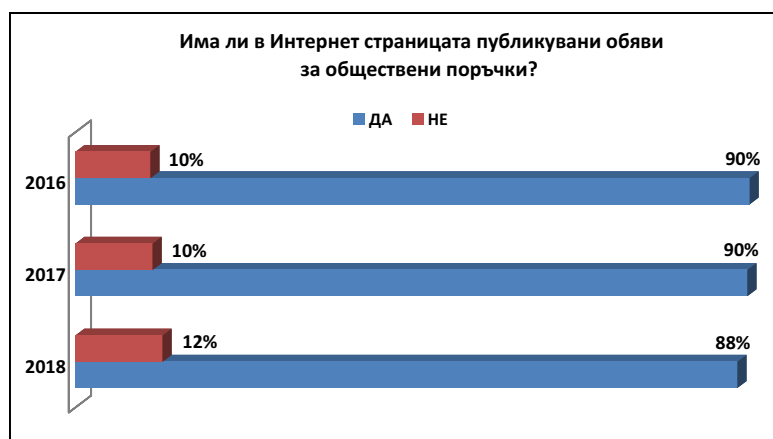
Практически всички изследвани структури имат публикувана секция „Профил на купувача“, макар че някои институции не са публикували нищо в нея на интернет страниците си.



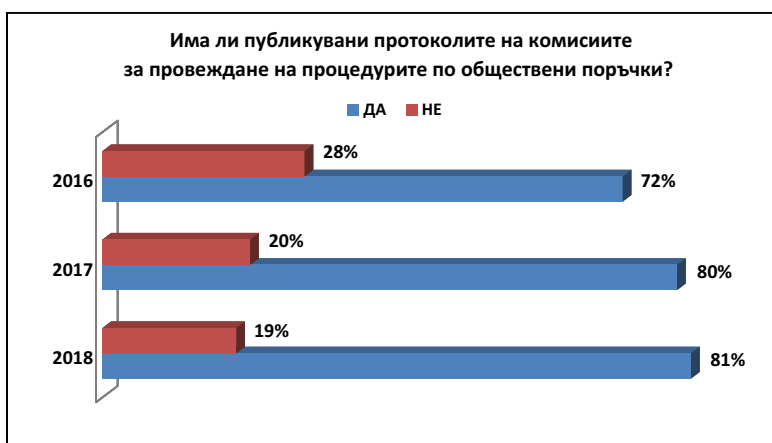
От единадесетте институции, които не са създали такава секция на интернет страниците си повечето са второстепенни разпоредители с бюджети. Това подсказва, че вероятно те не сключват договори за обществени поръчки.



Един критериите, по които има леко отстъпление от миналата година е публикуването на обяви за обществени поръчки. Пренебрежително намаление се наблюдава и при публикуването на документациите по обществени поръчки.



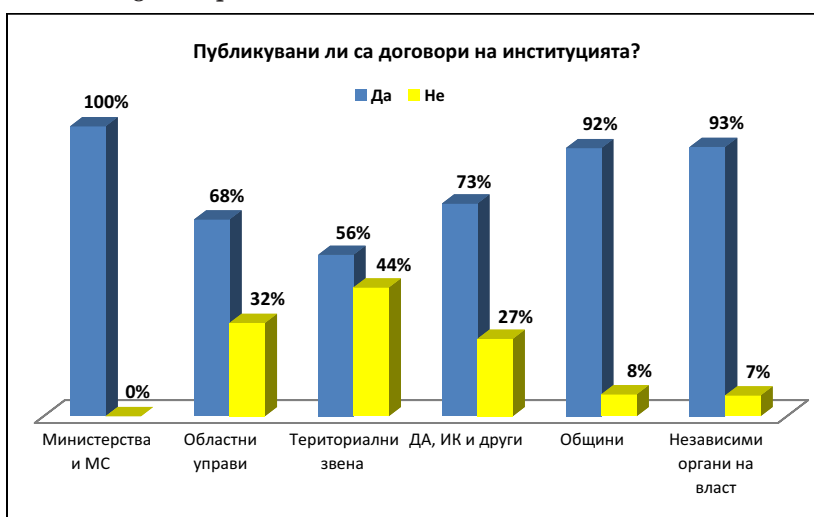
За сметка на това се увеличава публикуването на протоколи от комисиите.



При договорите също има растеж на публикуването.



Като за момента изглежда, тук също второстепенните разпоредители - областни управи, териториални звена и някои специфични органи - са сред изоставащите с публикуването на договорите.



След бързия преглед на публикуването на някои документи по обществените поръчки преминаваме към най-интересната секция тази година.

3. Декларации за конфликт на интереси

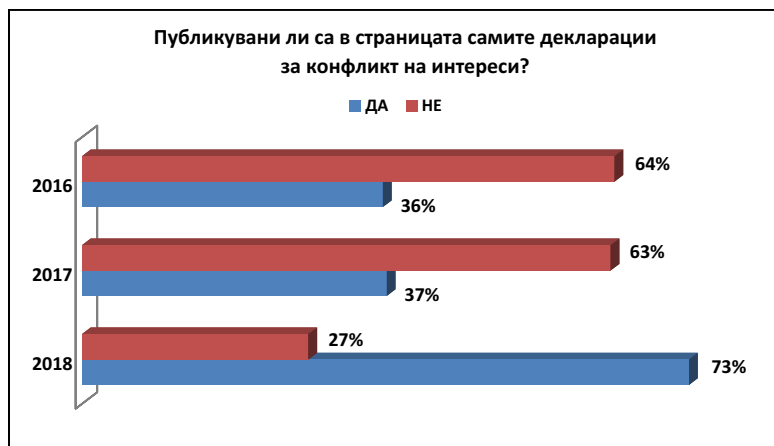
Част на проучването на ПДИ от 2012 насам е съсредоточена върху измерването на една от нормативните мерки за постигане на повече почтеност в администрацията чрез повече прозрачност спрямо потенциалните конфликти на интереси на държавните служители и техните ръководители. Тук изследваме от една страна дали са публикувани списъци с лицата подали декларации, а от друга - дали са публикувани самите декларации. Досега публикуваните в годините едва надхвърляха половината институциите, публикували списъци с декларациите. А броят на структурите, публикували самите декларации блуждаеше около 1/3 от всички. Дали защото 2017 бе последната пълна година, в която функционираше Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, или защото комисията бе особено активна и често работеше с органите по места в това време, не знаем, но в резултатите от проучването наблюдаваме истински скок в изпълнението и на двете задължения. Публикуването на списъци надмина 2/3 от общия брой структури.



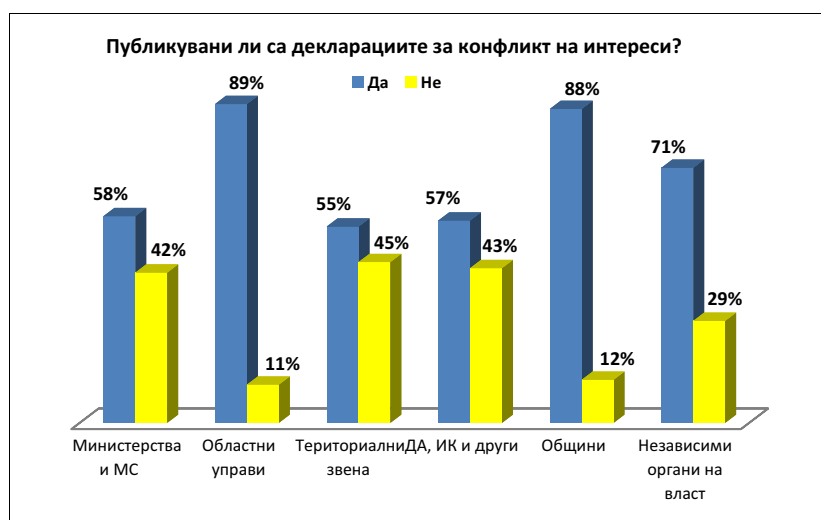
Растеж се отбелязва във всички категории, като най-малък е при областните управи, само 7%, които масово публикуваха списъците и миналата година.



Най-високият скок за цялото проучване - над 2 пъти, наблюдаваме при публикуването на самите декларации. От 2017 през 2018 структурите, качили декларациите за конфликт на интереси на служителите си на интернет страниците си през 2018, са станали 413 или 73%.



Отново наблюдаваме ръст във всички категории институции.



Надяваме се, че тази положителна тенденция ще се запази и в бъдеще. Догодина за първи път ще изследваме публикуването на новите декларации по новия Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Можем само да пожелаем на задължените субекти да запазят високия стандарт на публикуване.

АНАЛИЗ НА ОТГОВОРИТЕ НА ЕЛЕКТРОННИТЕ ЗАЯВЛЕНИЯ ОТ ПРОУЧВАНЕ 2018

В рамките на проучването на интернет страниците на институциите, проведено през 2018 г., екипът на ПДИ подаде заявления за достъп до информация до **567** институции. Заявленията бяха подадени по електронен път. С тях бе поискано предоставяне на копие от *отчета за постъпилите заявления за достъп до обществена информация в съответната администрация през 2017 г., който включва и данни за направените откази и причините за това.*

Институциите, които през 2018 г. отговориха на заявлението в рамките на 14-дневния срок по закон са **424**. За сравнение през 2017 г. отговориха **353** институции.

Институциите, които отговориха след изтичане на срока за отговор са **69**. За сравнение през 2017 г. със закъснение отговориха **95**.

Институциите, които не отговориха на заявлението са **74**. За сравнение през 2017 г. не отговориха **118**.

Справката как отговориха министерствата показва следното:

Министерства, отговорили в срок - Министерски съвет; Министерство за българското председателство на Съвета на ЕС 2018; Министерство на външните работи; Министерство на вътрешните работи; Министерство на енергетиката; Министерство на икономиката⁴⁵; Министерство на здравеопазването; Министерство на образованието и науката; Министерство на околната среда и водите; Министерство на отбраната; Министерство на правосъдието⁴⁶; Министерство на регионалното развитие и благоустройството; Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията; Министерство на труда и социалната политика, Министерство на туризма и министерство на финансите.

Министерства, отговорили след изтичане на срока за отговор - Министерство на културата (2 дни след срока), Министерство на земеделието и храните (3 дни след срока) и Министерство на младежта и спорта (4 дни след срока).

Институциите, които през 2018 г. с отговорите си на заявлението осигуриха пълен достъп до исканата информация са **475**. За сравнение през 2017 г. пълен достъп до исканата информация осигуриха **377** институции. Голямото увеличение на броя институции осигурили пълен достъп до исканата информация се дължи на обстоятелството, че тази година ПДИ поиска достъп до безобидна информация, тъй като институциите имат задължение да изготвят годишни отчети по ЗДОИ още от приемането на закона през 2000 г., а от 2008 г. имат задължение да публикуват тези отчети в секция „Достъп до информация“ на интернет страниците си.

⁴⁵ При официалното представяне на резултатите от проучването на 18.04.2018 г. в БТА бе оповестено, че Министерство на икономиката не е отговорило на заявлението, но се оказа, че това не е така, а по технически причини отговорът им е попаднал в срам пощата на заявителя.

⁴⁶ Министерство на правосъдието отговаря на заявлението в срок, но отказва да предостави исканата информация.

През 2018 г. отчитаме само една институция предоставила частичен достъп до исканата информация - Министерство на регионалното развитие и благоустройството.

Институциите, които през 2018 г. отказаха да предоставят достъп до исканата информация са **3**.

Министерство на правосъдието уведоми заявителя, че ЗДОИ е неприложим за достъп до тази информация, тъй като е налице специален ред за получаване на същата по Закона за администрацията и Наредбата за административния регистър.

Областна администрация - Кюстендил уведоми заявителя, че към момента отчетът по ЗДОИ е в процес на утвърждаване, тъй като не е изтекъл нормативно регламентиран срок за неговото представяне в МС и същият може да бъде получен само, ако след 1 март бъде подадено ново заявление за достъп до него.

Областна дирекция „Земеделие“ - София област директно отказаха да предоставят достъп с мотив, че исканата информация не е обществена по ЗДОИ, тъй като не съдържа сведения относно обществения живот в страната, а касаела частно-правен интерес на заявителя.

360 институции предоставиха исканата информация с решение за достъп до информация. Това означава, че в над **100** случая информацията е предоставена без решение. Формата, в която през 2018 г. поискаме да ни предоставят отчета по ЗДОИ, бе копие, предоставено по електронен път, или чрез посочване на интернет адрес, където се съхраняват или са публикувани данните. В тази връзка следва да се отбележи, че практиките по предоставяне на информация по електронен път биват най-разнообразни.

В едни случаи исканата информация се изпраща със съпроводително писмо и решение за достъп. Това е коректният начин, но пък в този вариант често, съпроводителното писмо, решението за достъп и самата искана информация са в един PDF файл, а това затруднява заявителя при последващото използване на информацията. В някои от тези случаи, от институцията се сецат да посочат линк към отчета като активна връзка в изпратения e-mail (община Главиница).

Позитивна практика е тази, в която от институцията изпращат решение/отговор в PDF с посочен линк към отчета, който не е активен, нито може да се копира, но от институцията се сецат да копират линка като активна връзка в изпратения e-mail (Министерство на финансите, Област Хасково, община Мездра, община Троян, община Хитрино).

Позитивна практика е и тази, в която от институцията изпращат решение/отговор в MS Word с посочен линк, който е активен и може да се копира (ОДМВР Смолян⁴⁷).

⁴⁷ Посоченият линк обаче не работеше, но отчетът по ЗДОИ действително бе публикуван на страницата на институцията.

Позитивна практика е и тази, в която от институцията изпращат решение/ отговор в PDF с посочен линк към отчета, който не е активен, нито може да се копира, но едновременно с това изпращат по електронен път и самия отчет (община Никола Козлево).

Негативна практика е тази от институцията да изпращат решение/ отговор в PDF или jpg с посочен линк към отчета, който не е активен, нито може да се копира, и не се сецат да копират линка като активна връзка в изпратения e-mail (Министерство на младежта и спорта, АДФИ, ИА „ППД“, ОДЗ Добрич, РУО Ямбол, СДВР, Област Разград, община Русе, община Тервел, община Тунджа и др.).

Негативна практика е и тази на институции, които предоставят информацията с посочване на линк в решение за достъп, което изпращат само на хартия (АГКК).

Неутрална практика е тази на институции, които изпращат отговора и исканата информация както по електронен път, така и на хартия, но след измененията в ЗДОИ относно предоставянето на информация по електронен път това дублиране е излишно (Област Ямбол, община Тополовград).

Значителен брой институции продължават да изпращат исканата информация с празен e-mail. Това също е негативна практика, защото в комбинация с обстоятелството, че често прикаченият в празния e-mail файл е с автоматично генерирано име, то става доста трудно да се различи писмо от институция от спрат поща. Рядко изпратените файлове имат нормални имена като „решение“ и „отчет“.

Някои институции просто посочват, че отчетът е публикуван на страницата им без дори да уточняват къде точно (ОДМВР Габрово и др.).

Някои институции в самото решение/ отговор по заявлението предоставят исканата информация като посочват броя на получените заявления (БАБХ, община Хасково, община Хисар, РДГ Ловеч и др.). Т.е. в тези случаи отчетът е изготвен ad hoc, за да се удовлетвори заявлението.

В 10 случая съответната институция е удължила срока за предоставяне на исканата информация. В тази категория отчитаме разнообразни варианти:

Някои институции първоначално са погвели заявителя, че отчетът е публикуван на страницата им, но впоследствие действително са го качили (община Мизия и др.).

Някои институции са уведомили заявителя, че срокът за изготвяне на отчета още не е изтекъл, но скоро отчетът ще бъде готов и публикуван и ще уведомят за това (АДФИ). Действително след изготвяне и публикуване на отчета заявителя е уведомен своевременно.

Някои институции са изпратили решение за достъп, в което е посочено, че ще предоставят информацията в срок от 30 дни (РИОСВ Хасково). 18 дни по-късно на заявителя е изпратен e-mail с линк към отчета.

Някои институции са изпратили решение за достъп, според което ще предоставят информацията, но без да уточняват кога (РДГ Шумен). Информацията е предоставена на следващия ден.

Някои институции са изпратили решение, според което отчетът ще бъде изготвен до два дни от двама поименно посочени служители и достъп до него ще бъде осигурен чрез публикуване на интернет страницата им (РУО Шумен). Действително, два дни по-късно отчетът е качен на страницата.

Някои институции са изпратили решение за достъп, а няколко часа по-късно са изпратили и исканата информация (община Хисар).

Следва да се отбележи, че строго формално погледнато, всички тези институции, които не са изпратили едновременно решение за достъп и исканата информация на практика са в нарушение на чл. 35, ал. 3 от ЗДОИ, според който при предоставяне на информация по електронен път, решението за достъп се изпраща заедно с предоставената информация.

Някои институции са изпратили отчет, в който липсва информация за отказите и причините за тях, но тази информация е предоставена в самия отговор по заявлението (СДВР).

Отчитаме няколко случая, в които институцията е уведомила заявителя, че миналата година не са получавали заявления за достъп, а със сигурност им е било изпратено такова в рамките на проучването на ПДИ и то е било изпратено на същия e-mail като тази година (община Хайредин, община Угърчин и др.).

Интересен е случаят с отговора на областния управител на Област София. С празен e-mail, на 63-ият ден от получаване на заявлението, той изпраща на заявителя решение за пълен достъп, но без да предоставя исканата информация, а уведомява, че отчетите се публикуват на интернет страницата на институцията и предстои там да бъде публикуван този за 2017 г. Последният публикуван отчет по ЗДОИ е от 2015 г.

СЛУЧАИ, ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ

Обща характеристика

Предоставянето на правна помощ продължава да е сред приоритетните дейности за ПДИ. През 2017 г. в някои от постъпилите случаи Програма Достъп до информация оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип даде съвет и/или подготви заявление за достъп до информация. В друга категория случаи правна помощ бе оказана след отказ за предоставяне на информация.

Съществена част от правната помощ, оказвана от юридическия екип на ПДИ, е и изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявителите, потърсили помощта на организацията (подробна информация в следващата точка).

Брой на постъпилите случаи

Случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари - декември 2017 г. са **215**⁴⁸. От тях **15** 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 постъпилите случаи в три групи:

- преобладаващата част отразяват практики по неспазване на задълженията на институциите по ЗДОИ - **205**;
- малка част са свързани с нарушения на правото на защита на личните данни - **5**;
- случаи, свързани с нарушения на правото да се търси, получава и разпространява информация - **4** и др.

Кой търси най-често информация

Практиката на ПДИ показва, че най-често информация по реда на ЗДОИ се търси от граждани, журналисти и неправителствени организации. И през 2017 г. най-много консултации са предоставени на граждани, потърсили правната помощ на екипа на ПДИ - в **102** случая. От неправителствени организации са постъпили **32**, в **53** са ни потърсили журналисти и координатори на ПДИ от централни и местни медии. В **17** случая екипът ни е бил потърсен за консултация от служители в административната, в **7** - от представители на бизнеса и др.

От кои институции се търси информация

Най-голям е броят на случаите, в които търсещите информация се обръщат към институциите на местната власт /кметове и общински съвети/ - **88** и централните органи на изпълнителната власт - **64**.

⁴⁸ Броят на предоставените консултации по постъпилите случаи е по-голям - 525, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от 1 консултации.

По-рядко консултациите касаят търсене на информация от териториалните органи на изпълнителната власт - **14** и публичноправни субекти и организации - в **14** случая, от органите на съдебната власт - **10** и др.

В базата данни на ПДИ са регистрирани **13** случая на предоставена правна помощ без да е въведен ответник по случая - това са случаи, в които екипът ни е бил потърсен за обща консултация по закона или е бил поставен въпрос за това как се развива едно съдебно дело, в какви срокове и др.

Най-чести основания за отказ

Макар и преобладаващи, през 2017 г. мълчаливите откази са по-малко от предходната година - **15**. За сравнение през 2016 г. те бяха **31**. От отказите по същество преобладават позоваване на чл.13 ал.2 от ЗДОИ в 8 случая, лични данни - **8** и засягане интересите на трето лице - **4**, служебна тайна - **4**, държавна тайна - **4** и др..

Характерни особености на случаите

Запазва се тенденцията към намаляване на консултираните случаи - **215** за 2017 г., за сравнение през 2016 г. броят им е **296**, а през 2015 г. - **322**. Остава висок броят на консултациите по постъпилите случаи - за 2017 г. те са **525**.

И през 2017 г. е засилен интересът към търсене на информация от органите на местното самоуправление.

През изтеклата година е налице намаляване на мълчаливите откази. Намаляват също и отказите, основани на защита интересите на третото лице - **4**, а през предходната година бяха **15**. През годината се забелязва зачестяване на случаите на отказ на информация на основание държавна и служебна тайна - **8**, както и основанието касаещо подготвителна информация - чл.13 ал.2 от ЗДОИ - също **8**.

Най-често консултации през 2017 г. са предоставени по електронна поща - **241**, в офиса на ПДИ - **216**, както и по телефона - **63**.

Често търсена информация

През годината екипът ни предостави правна помощ по случаи, свързани с разкриване на информация в различни сфери от обществения живот. Темите на търсене на информация са предимно за проверките и контролната дейност на институциите, за разходване на публични средства, за прозрачност на органите на власт, за процеса на взимане на решения, за градоустройство и пътна инфраструктура, за околната среда, за съдебната система и други.⁴⁹

⁴⁹ Виж Приложение 6 Справка от базата данни с постъпилите случаи за консултация и съвет през 2017 г.

СЪДЕБНИ ДЕЛА

СТАТИСТИКА

През 2017 г. 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 достъп до информация. През 2017 г. правният екип на ПДИ е подготвил общо **35** жалби и писмени защиты в помощ на търсещите информация (**11** - по случаи на граждани, **7** - на НПО, **15** - на журналисти и **2** - на бизнеса).

През 2017 г. правният екип на ПДИ е изготвил **24** жалби. Първоинстанционни жалби - **16** (Административен съд София-град - **14**, Административни съдилища в страната - **2**), касационни жалби - **4** и частни жалби - **4**.

От изготвените **16** първоинстанционни жалби - **15** са срещу изричен отказ да се предостави достъп до информация и **1** е срещу мълчалив отказ.

През 2017 г. в **50** случая от страна на ПДИ е осигурено процесуално представителство по съдебни дела срещу отказ да се предостави информация. В този период правният екип на ПДИ е изготвил **11** писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

В периода са постановени **53** съдебни акта (решения - **42** и определения - **11**) по дела, водени с подкрепата на ПДИ (Върховен административен съд - **29**, Административен съд - София град - **17**, Административни съдилища в страната - **7**).

В **37** случая съдът се е произнесъл в полза на търсещите информация и в **13** случая в полза на администрацията. В **3** случая съдът се е произнесъл частично в полза на търсещия информация и частично в полза на администрацията.

Следва представяне на по-интересните съдебни актове, постановени по дела, спечелени с подкрепата на ПДИ през 2017 г. Делата са подредени в хронологичен ред по датата на съдебния акт и са систематизирани според основанието за отказ, респективно тълкувания от съда спорен въпрос.

Задължени субекти

С решение⁵⁰ от 21 март Административен съд - Сливен отмени мълчалив отказ на управителя на „ВиК - Сливен“ ООД да предостави информация за използваните измервателни уреди и подагените количества питейна вода на територията на Област Сливен, както и за резултатите от извършена финансова инспекция в дружеството и броя освободени и назначени в него служители за последната година. Информацията е поискана от Живко Желев (гр. Сливен) през м. август 2016 г. Съдът посочва, че от извършената служебно справка в Търговския регистър е видно, че „ВиК - Сливен“ ООД е търговско дружество с 51 % държавно участие, от което следва че е публичнопублична организация по смисъла на § 1, т. 4, б. „в“ от ДР на ЗДОИ и съответно - задължен субект по чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ - за предоставяне

⁵⁰ Решение № 38/21.03.2017 г. на АС Сливен по а.г. № 314/2016 г., съдия Галя Иванова

достъп до обществена информация, която се създава или съхранява от гружеството. Съдът приема, че единствената призната от закона възможност за процедурно по заявление за достъп до обществена информация е задълженият субект да постанови изричен акт - решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация. С срещу решението на съда е подадена касационна жалба от управителя на ВиК - Сливен, по която е образувано а.г. № 7003/2016 г. на ВАС, Пето отделение, насрочено за 19.11.2018 г.

С определение⁵¹ от 26 юли ВАС отмени определение на Административен съд София-град (АССГ) за прекратяване на дело срещу отказ на „Столичен автотранспорт“ ЕАД да предостави информация за броя аварирани автобуси по определени линии на градския транспорт. Информацията бе поискана от Васил Николов (гр. София). Отказът е с мотив, че гружеството не е задължен субект по ЗДОИ и не е налице надделяващ обществен интерес за предоставяне на достъп до исканата информация. Първоначално АССГ оставя жалбата без разглеждане и прекратява производството по делото като приема, че „Столичен автотранспорт“ ЕАД не е задължен субект по ЗДОИ. С подкрепата на ПДИ срещу определението на АССГ е подадена частна жалба до ВАС. В резултат, ВАС отменя определението за прекратяване на делото и връща същото на АССГ за продължаване на действията по него. Върховните съдии приемат, че „Столичен автотранспорт“ ЕАД е задължен субект по ЗДОИ, тъй като представлява търговско гружество, което независимо от търговския си характер е създадено с цел задоволяване на обществени интереси и повече от половината от приходите му за предходната година се финансират от общинския бюджет (§ 1, т. 4, б. „а“ от ДР на ЗДОИ). След връщането на делото на първата инстанция, с решение⁵² от 17 ноември АССГ отменя отказа и връща преписката на директора на „Столичен автотранспорт“ ЕАД за ново произнасяне по заявлението. Съдът приема, че отказът е незаконосъобразен след като гружеството е задължен субект по ЗДОИ и не е доказало липса на надделяващ обществен интерес по отношение на исканата информация.

Понятието „обществена информация“

С решение⁵³ от 3 януари АССГ отмени отказ на председателя на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) да предостави информация за изплатените средства за представително облекло на всички служители в комисията. Информацията бе поискана в началото на м. август 2016 г. от журналиста Лъчезар Лисицов. В отговор, председателят на КРС се произнася с решение, в което е посочено, че се предоставя пълен достъп до исканата информация, но по същество такава не е предоставена. Вместо информация за изплатените суми, в решението е цитирана нормативната уредба, уреждаща изплащането на посочените средства. Съдът приема, че тъй като КРС е държавен орган - юридическо лице, първостепенен разпоредител

⁵¹ Определение № 9922/26.07.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 6204/2017 г., съдия-докладчик Марина Михайлова

⁵² Решение № 6764/17.11.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 22 състав по а.г. № 12379/2016 г., съдия Десислава Корнезова

⁵³ Решение № 12/03.01.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.г. № 9203/2016 г., съдия Диляна Николова

с бюджетни кредити, средствата, изплащани на нейните служители за представително облекло, също представляват част от този бюджет. Тъй като се касае за разходване на публични средства във връзка с осъществяване дейността на задължения субект, то безспорно търсената от заявителя информация представлява обществена такава по дефиницията на чл. 2, ал. 1 ЗДОИ. С решение⁵⁴ от 21 юни Върховният административен съд (ВАС) оставя в сила решението на първата инстанция. Решението на ВАС е окончателно.

С решение⁵⁵ от 7 март Административен съд - Сливен отмени отказ на кмета на Сливен да предостави копие от геодезическо заснемане, протокол от проверка и имената на служители по казус с реконструкция на сграда от фирма „Емитекс“ ЕООД. Информацията бе поискана от Димитър Христов (гр. Сливен). Отказът на кмета бе с мотив, че исканата информация е извън приложното поле на ЗДОИ, тъй като не е свързана с обществения живот и не представлява обществен интерес по смисъла на чл. 2 ал. 1 от ЗДОИ. В отказа бе посочено още, че извън приложното поле на ЗДОИ е информацията, която се предоставя във връзка с административно обслужване на граждани и юридически лица, а по своята същност исканата информация е именно такава. Съдът прие, че в случая не се иска информация във връзка с административното обслужване на гражданите, а информацията относно процедурите, прилагани от общинската администрация и за работата на служителите в администрацията на общината. В този смисъл със заявлението се иска достъп до обществена информация от задължен по закона субект. Според съда е налице нагледяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, тъй като информацията досежно строеж, за който се излагат съмнения за неговата законност, дава възможност да се повиши прозрачността и отчетността на община Сливен в една чувствителна за обществото дейност - контролът на незаконното строителство и твърденията в обществото, че този контрол не е еднакъв по отношение на всички социални и икономически групи. Срещу решението на съда е подадена касационна жалба от кмета на Сливен, по която е образувано а.г. № 4687/2017 г. на ВАС, Пето отделение, насрочено за 8.10.2018 г.

С решение⁵⁶ от 21 март ВАС отмени отказ на Министерство на финансите (МФ) да предостави информация за максималните капацитети на данъчните складове в страната по видове горива и концентрацията на собственост върху тях. Информацията бе поискана от бившите народни представители Петър Славов и Мартин Димитров. Отказът на МФ бе с мотив, че тази информация представлява данъчно-осигурителна тайна по смисъла на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) и ЗДОИ е неприложим за достъп до нея. Отказът на МФ е потвърден на първа инстанция от АССГ, който приема, че за достъп до исканата информация е налице специален ред по ДОПК, поради което ЗДОИ е неприложим. ВАС отменя решението на първата инстанция, както и отказа и връща преписката на МФ за

⁵⁴ Решение № 7887/21.06.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 2838/2017 г., съдия-докладчик Мариета Милева

⁵⁵ Решение № 17/07.03.2017 г. на АС Сливен по а.г. № 315/2016 г., съдия Слав Бакалов

⁵⁶ Решение № 3390/21.03.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 4602/2016 г., съдия-докладчик Донка Чакърва

ново произнасяне с указания по тълкуването и прилагането на закона. Съдиите приемат, че в случая не е налице специален рег за достъп до исканата информация, който да изключва приложението на ЗДОИ. Следователно като е достигнал до извод, че ЗДОИ не е приложим въобще, АССГ е постановил решение в противоречие на материалния закон. Исканата информация е обществена, се посочва в решението, и за предоставянето ѝ следва да намери приложение процедурата по чл. 31 от ЗДОИ за търсене на съгласие на трети засегнати лица. Решението на съда е окончателно.

С решение⁵⁷ от 4 април АССГ отмени отказ на Министерство на вътрешните работи (МВР) да предостави копия от документите, изготвени от МВР по случай предаването на седем турски граждани от страна на Република България на Република Турция през м. октомври 2016 г. Информацията бе поискана от Александър Терзиев (в. „Капитал“). Отказът на директора на Дирекция „Правно-нормативна дейност“ в МВР бе с мотив, че тази информация не е обществена, тъй като не е свързана с дейността на МВР, а се отнася изцяло до издаден индивидуален административен акт, който съдържа лични данни за определени физически лица. Съдът прие, че исканите документи представляват обществена информация по смисъла на ЗДОИ, тъй като са създадени и съхранявани от задължения субект във връзка с осъществяване на правомощията му и предоставянето им ще даде възможност на заявителя да си състави собствено мнение за работата на МВР по конкретния случай. Според съдебния състав в случая е налице и надделяващ обществен интерес за предоставяне на информацията, а в отказа на министерството не са изложени мотиви, които да преодоляват законовата презумпция за наличие на такъв интерес. На последно място в решението на съда е посочено, че дори да не получи съгласие от трето засегнато лице, задълженият субект е длъжен да предостави частичен достъп до информация. Срещу решението на съда е подадена касационна жалба от МВР, по която е образувано а.г. № 6688/2017 г. на ВАС, Пето отделение, насрочено за 28.11.2018 г.

С решение⁵⁸ от 5 юли АССГ отмени отказ на ДФ „Земеделие“ да предостави информация за класирането на общинските проекти по подмярка 7.2 „Инвестиции в създаването, подобряването или разширяването на всички видове малка по мащаби инфраструктура“ от мярка 7 „Основни услуги и обновяване на селата и селските райони“ от ПРСР 2014-2020“. Информацията бе поискана от Огнян Георгиев (в. „Капитал“) през м. февруари 2017 г. Отказът на директора на ДФ „Земеделие“ бе с мотив, че исканата информация не попада в законовата дефиниция за „обществена информация“. Съдът прие, че поисканата със заявлението информация безспорно има характер на обществена информация и поради това, отказът постановен само на това основание, е незаконосъобразен. Срещу решението на съда е подадена касационна жалба от ДФ „Земеделие“, по която е образувано а.г. № 10673/2017 г. на ВАС, Пето отделение, насрочено за 11.02.2019 г.

⁵⁷ Решение № 2226/04.04.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.г. № 11904/2016 г., съдия Диляна Николова

⁵⁸ Решение № 4529/05.07.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 52 състав по а.г. № 2609/2017 г., съдия Татяна Михайлова

С решение⁵⁹ от 10 юли АССГ отмени отказ на „Българска банка за развитие“ АД (ББР) да предостави информация за общински задължения към строителни фирми, които са прехвърлени към програма за изкупуване на ББР. Информацията бе поискана от Десислава Лещарска (в. „Капитал“). Отказът на ББР бе с мотив, че тази информация не е обществена, тъй като е свързана с финансов мениджмънт и представлява професионална тайна по чл. 63, ал. 1 от Закона за кредитните институции (ЗКИ). Съдът прие, че информацията е обществена по ЗДОИ и би дала възможност за съставяне на мнение както за дейността на ББР, така и за тази на общините, които в случая са получатели на безвъзмездна финансова помощ по линия на ЕС. Съдът намира за неоснователни доводите за наличие на „професионална“ респективно „банкова“ тайна. В съдебното решение е посочено, че банкова тайна са факти и обстоятелства, засягащи наличностите и операциите по сметките и влоговете на клиентите на банката. В случая, исканата със заявлението информация не засяга подобни данни, нито е свързана с информацията, създавана за целите на банковия надзор. Срещу решението на съда е подадена касационна жалба от ББР, по която е образувано а.г. № 11033/2017 г. на ВАС, Пето отделение, насрочено за 27.02.2019 г.

Надделяващ обществен интерес и защита на интересите на трето лице

С решение⁶⁰ от 4 януари ВАС потвърди отмяната на отказ на Висшия съдебен съвет (ВСС) да предостави копия от договорите за наем и всички приложения към тях, сключени от ВСС за настаняване на членовете на съвета, които не притежават жилища на територията на гр. София. Информацията бе поискана през м. февруари 2015 г. от Сдружение „Център на НПО в Разград“. Отказът на главния секретар на ВСС бе мотивиран с обстоятелството, че в тези договори се съдържат данни, касаещи трети лица, поради което е изискано съгласието им за предоставянето им. В указания срок съгласие за предоставяне на копия от договорите са изразили двама от наемодателите, но поради изричен отказ или липса на съгласие от ползвателите на имотите и от останалите наемодатели, исканата информация не следва да бъде предоставяна. Съдът прие, че позоваването на засягане на правата на трети лица за непредоставяне на достъп до поисканата информация не е мотивирано, както обосновава е прието от първоинстанционния съд, защото в оспореното решение не са изложени съображения с какво, по какъв начин и как ще се засегнат интересите на третите лица при предоставяне на копия от договорите за наем и анексите към тях. Правилно е прието от съда, че не са изложени мотиви и относно приложението на чл. 31, ал. 4 ЗДОИ за частичен достъп до информация. Решаващият съд законосъобразно обосновава извод, че в оспореното решение няма никакви аргументи относно наличието или липсата на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 ДР на ЗДОИ, касаещ приложението на чл. 37, ал. 1, т. 2 ЗДОИ, при наличието на който се предоставя исканата обществена информация. В

⁵⁹ Решение № 4593/10.07.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 25 състав по а.г. № 5245/2016 г., съдия Боряна Петкова

⁶⁰ Решение № 40/04.01.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 10987/2015 г., съдия-докладчик Сибила Симеонова

съответствие с тези норми е направен и правилен правен извод от съда за наличието на надделяващ обществен интерес, като исканата информация със заличени лични данни на трети лица трябва да бъде предоставена. ВСС получава ежегодно финансиране от консолидирания гържавен бюджет и българските граждани (данъкоплатци) имат право на информацията относно разходването на публичните средства и субектите получаващи публични средства са длъжни да предоставят поисканата им в тази насока информация, с оглед повишаване на прозрачността и отчетността. Решението на ВАС е окончателно. В края на м. януари 2017 г. ВСС предоставя на сдружението-заявител пълен достъп до 7 договора за наем и анексите към тях, действали към момента на подаване на заявлението за достъп.

С решение⁶¹ от 16 февруари ВАС потвърди отмяната на отказ на министъра на околната среда и водите да предостави достъп до правен анализ, който касае уреждане на взаимоотношенията на гържавата със собственици на обекти, разположени и въздействащи върху околната среда в националните паркове. Информацията бе поискана от еколога Александър Дунчев. Отказът бе с мотив, че по своето естество исканата информация няма характер на обществена информация или такава свързана с околната среда. Освен това в отказа бе посочено още, че достъпът до тази информация следва да бъде ограничен, съгласно разпоредбата на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ - доколкото се касае до служебна обществена информация, свързана с оперативната подготовка на актовете на органа, която няма самостоятелно значение. Извън тези основания, в отказа бе посочено, че търсената информация засяга интересите на изготвилото я адвокатско дружество, доколкото в правния анализ е вложен специализиран юридически труд на висококвалифицирани юристи и изготвеният от тях документ следва да се счита за авторски. Съдът прие, че исканата информация не се отнася до третото лице, изготвило анализа, тъй като не предполага разкриване на сведенията относно структурата, организацията на работа и дейността на адвокатското дружество. Поради това изричното несъгласие на адвокатското дружество да се предостави исканата информация в случая не е достатъчно да мотивира отказа на административния орган, още повече че съображенията за отсъствие на надделяващ обществен интерес по смисъла на § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, не могат да бъдат споделени. Информацията, чието разкриване се иска, е събрана и анализирана по възложена от МОСВ поръчка, а възлагането предполага управление и разходване на гържавни средства. Освен това исканите сведения засягат дейността на ведомството, тъй като са свързани с възможните управленски решения във връзка с уреждане на взаимоотношенията на гържавата със собствениците на обекти, разположени на територията на националните паркове. Ето защо следва да се приеме, че е налице надделяващ обществен интерес от разкриване на информацията, тъй като с предоставяне на исканите сведения ще се повиши прозрачността и отчетността на министерството. Съображенията на органа да откаже достъп на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, правилно са приети от тричленния състав за незаконосъобразни, тъй като това ограничение е приложимо до две години от създаване на информацията, а в случая от изготвяне

⁶¹ Решение № 1959/16.02.2017 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия по а.г. № 12841/2016 г., съдия-докладчик Мариета Милева

на анализа до постановяване на отказа са изминали повече от две години. Решението е окончателно.

С решение⁶² от 11 декември ВАС потвърди отмяната на отказ на ректора на Софийския университет (СУ) да предостави информация за всички финансови възнаграждения за 2013, 2014 и първото полугодие на 2015 г. по трудови договори, граждански договори, проектна и научна дейност, както и за разходите за социално, здравно и друго осигуряване на заместник-ректора, главния счетоводител и главния финансист. Информацията бе поискана от студента Симеон Георгиев. Отказът на ректора бе с мотив, че тази информация представлява защитени лични данни и ЗДОИ е неприложим. Съдът прие, че исканата информацията касае изпълнението на служебни задължения от посочените в искането лица, заемащи съответните длъжности - заместник-ректор, главен счетоводител и главен финансист и не засяга защитени лични данни. Информацията не е свързана с неприкосновеността на личността и личния им живот, по смисъла на чл. 1, ал. 2 от ЗЗЛД. Информацията за получените възнаграждения, включително и от проектна дейност, финансирана със средства от Европейския съюз, не представлява защитени лични данни. Независимо от посоченото, дори и да става дума за лични данни, правилно е прието от съда, че е налице изключението за надделяващ обществен интерес, тъй като чрез исканата информация се цели изграждане на преценка за разходването на публични по своя характер средства, т. е. повишаване на прозрачността и отчетността на задължения субект, съгласно § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ, съдържащ легалната дефиниция на надделяващ обществен интерес. Решението е окончателно.

Лични данни - публични фигури

С решение⁶³ от 11 юли ВАС, като втора съдебна инстанция, отмени решението на първата инстанция и отказ на директора на МВР - Кърджали да предостави информация за трите имена на лицата - ръководители на отдели/сектори „Пътна полиция“ за периода от 2000 - 2015 г. Информацията бе поискана от Йово Николов (в. „Капитал“). Отказът на директора на МВР - Кърджали бе с мотив, че тази информация представлява защитени лични данни и бе потвърден на първа инстанция от Административен съд - Кърджали. ВАС отмени решението на първата инстанция, отмени отказа и задължи директора на МВР - Кърджали да осигури достъп до исканата информация. Съдът прие, че имената на лицата, които упражняват властнически правомощия и издават актове в качеството си на държавен орган, представлява официална обществена информация, достъпът до която е свободен. Решението е окончателно.

С решение⁶⁴ от 16 октомври ВАС потвърди отмяната на отказ на директора на МВР - Пазарджик да предостави информация за трите имена на лицата - ръководи-

⁶² Решение № 15137/11.12.2017 г. ВАС, Пето отделение по а.г. № 7317/2016 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова

⁶³ Решение № 9074/11.07.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 4072/2016 г., съдия-докладчик Донка Чакърова

⁶⁴ Решение № 12298/16.10.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 4491/2016 г., съдия-докладчик Йовка Дражева

тели на отдели/сектори „Пътна полиция“ за периода от 2000 - 2015 г. Информацията бе поискана от Йово Николов (в. „Капитал“). Отказът на директора на МВР - Пазарджик бе с мотив, че тази информация представлява лични данни. Съдът прие, че информацията за имената на лицата, които упражняват властнически правомощия и издават актове в качеството си на гържавен орган, представлява официална обществена информация, която се събира, създава и съхранява по повод дейността на гържавните органи и на техните администрации. Достъпът до тази информация е свободен. Решението на съда е окончателно.

С решение⁶⁵ от 8 ноември ВАС, като втора съдебна инстанция, отмени решението на първата инстанция и отказ на директора на МВР - Велико Търново да предостави информация за трите имена на лицата - ръководители на отдели/сектори „Пътна полиция“ за периода от 2000 - 2015 г. Информацията бе поискана от Йово Николов (в. „Капитал“). Отказът на директора на МВР - Велико Търново бе с мотив, че тази информация представлява защитени лични данни и бе потвърден на първа инстанция от Административен съд - Велико Търново. ВАС отмени решението на първата инстанция, отмени отказа и задължи директора на МВР - Велико Търново да осигури достъп до исканата информация. С решението си съдебният състав се присъедини към установената съдебна практика, според която имената на лицата, които упражняват властнически правомощия и издават актове в качеството си на гържавен орган, представлява официална обществена информация, която се събира, създава и съхранява по повод дейността на гържавните органи и на техните администрации и достъп до тази информация е свободен. Решението е окончателно.

С решение⁶⁶ от 17 ноември ВАС потвърди отмяната на отказ на директора на МВР - Стара Загора да предостави информация за трите имена на лицата - ръководители на отдели/сектори „Пътна полиция“ за периода от 2000 - 2015 г. Информацията бе поискана от Йово Николов (в. „Капитал“). Отказът на директора на МВР - Стара Загора бе с мотив, че тази информация представлява лични данни. Съдът прие, че имената на лицата, които упражняват властнически правомощия и издават актове в качеството си на гържавен орган, представлява официална обществена информация, която се събира, създава и съхранява по повод дейността на гържавните органи и на техните администрации и достъп до тази информация е свободен. Исканата информация не представлява защитени лични данни, тъй като информацията, свързана с упражняване на властнически правомощия от конкретно лице не е свързана с личния му живот, а с обществения. Не е допустимо властни гържавни служители да бъдат анонимни и оповестяването на имената им не води до нарушаване на техни законни права и интереси. Решението на съда е окончателно.

⁶⁵ Решение № 13550/08.11.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 7186/2016 г., съдия-докладчик Диана Добрева

⁶⁶ Решение № 13977/17.11.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 4487/2016 г., съдия-докладчик Галина Карагьозова

Подготвителни документи

С решение⁶⁷ от 24 март ВАС отмени отказ на Министерство на здравеопазването (МЗ) да предостави информация за състава и заседанията на работна група, която подготвя промени в Закона за здравето с цел подобряване контрола по спазване забраната за тютюнопушене на закрити и някои открити обществени места. Информацията бе поискана от Сдружение „България без дим“. Отказът на гл. секретар на МЗ бе с мотив, че тази информация е свързана с оперативна подготовка на актовете на органа и няма самостоятелно значение - основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Съдът прие, че информацията е поискана, с оглед съставяне на мнение от страна на заявителя за дейността на вече сформирана междуведомствена работна група, който факт е оповестен от министъра на здравеопазването. Задачата на работната група е да събере мнения и препоръки, включително от външни на държавната власт субекти, като асоциации и представители на бизнеса, за максимално ползотворно изменение на Закона за здравето в частта относно контрола на забраната за тютюнопушене. Следователно, резултатът от действията на тази група, данни за която и за чиято работа до момента са поискани със заявлението, ще представлява изготвеният проект за изменение на закона. Така изготвеното и внесено в Народното събрание проектоизменение ще бъде предмет на последващо гласуване и евентуално одобрение от страна на компетентния за това орган. Ето защо, съдебният състав приема, че крайният акт, с който ще приключи работата на комисията на ниво МЗ е проектопредложението за изменение на закона, а не самото изменение, доколкото последното не е в неговата компетентност. Тоест, информацията за участниците в тази междуведомствена работна група има самостоятелно значение, защото структурата на състава ѝ ще помогне да бъде формирано мнение за представителството на различните структури - публичноправни и частноправни, респективно за резултатността от дейността ѝ. Налице е самостоятелно значение и на информацията относно критериите за избор на участниците. В решението се посочва още, че и протоколите от дейността на работната група също носят самостоятелна информация за заявителя, както по съществуването на предмета на дейност на работната група, така и за степента на завършеност на работата ѝ. Следователно, съдът приема, че не са налице предпоставките за налагане на ограниченията по чл. 13, ал.2, т.1 и 2 от ЗДОИ, които да мотивират МЗ да откаже търсената информация. Срещу решението на съда е подадена касационна жалба от МЗ, по която е образувано а.г. № 6497/2017 г. на ВАС, Пето отделение, което е насрочено за 19.09.2018 г.

С решение⁶⁸ от 1 август АССГ отмени отказ на Изпълнителна агенция по околната среда (ИАОС) да предостави достъп до почасовите данни за фини прахови частици / ФПЧ/ от замерванията на качеството на атмосферния въздух в София за 2013 - 2016 г. Информацията бе поискана от Сдружение „За земята - достъп до правосъдие“ със заявление от 2 март 2017 г., отправено до кмета на Столична община (СО).

⁶⁷ Решение № 1988/24.03.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 48 състав по а.г. № 12539/2016 г., съдия Калина Пецова

⁶⁸ Решение № 5086/01.08.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 56 състав по а.г. № 4095/2017 г., съдия Мария Ситнилка

Кметът препрати заявлението на ИАОС, чийто директор отказа достъп до средно-часовите стойности на ФПЧ, тъй като представлявали налична първична информация, която има предварителен характер. Съдът прие, че почасовите данни за ФПЧ представляват информация за околната среда по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и не могат да бъдат отказвани с мотив, че имат предварителен характер, тъй като в случаите, когато се търси информация за околната среда, намират приложение ограниченията на правото на достъп до информация по чл. 20 от ЗООС, сред които липсва ограничение, аналогично на заложеното в чл. 13 от ЗДОИ относно подготвителни документи с предварителен характер. Решението е влязло в сила.

С решение⁶⁹ от 27 октомври АССГ отмени отказ на МП да предостави информация, свързана с проекта на Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за българското гражданство (ЗБГ), с който (по идея на президента Румен Радев) е въведено изменение в Изборния кодекс, въвеждащо 3-месечна уседналост за гласуване на парламентарни и президентски избори, което на практика елиминира от изборите повечето българи, които живеят в чужбина. Информацията бе поискана от Красен Николов (Mediarool). Отказът на директора на Дирекция „Правни Дейности“ в МП бе с мотив, че исканата информация няма самостоятелно значение и е свързана с оперативна подготовка на актовете на органа (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът прие, че в случая следва да се отчете високата степен на обществена значимост на подготовката на нормативни актове. Процедурата по изработване на проекти на нормативни актове е уредена в Закона за нормативните актове (ЗНА), в който законодателят е заложил принципите на обоснованост, стабилност, откритост и съгласуваност още в началния етап на нормотворческия процес. Според съдебния състав, в настоящият казус следва да се приеме, че тъй като чрез исканата информация заявителят може да си състави мнение дали при изготвянето на законопроекта са спазени разпоредбите на ЗНА, то е налице нагледяващ обществен интерес, който преодолява ограничението на достъп до подготвителна информация, която няма самостоятелно значение. Срещу решението на съда е подадена касационна жалба от МП, по която е образувано а.г. № 14682/2017 г. на ВАС, Пето отделение, насрочено за 13.05.2019 г.

Достъп до информация - достъп до документи

С решение⁷⁰ от 9 май ВАС потвърди отмяната на отказ на секретаря на Столична община (СО) да предостави копие от заповед за организацията и контрола на документооборота и изпълнение на задачите на администрацията на СО, издадена от кмета на СО. Информацията бе поискана от Иван Петров (гр. София) през м. август 2015 г. Отказът на секретаря на СО бе с мотив, че по реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация, но не и само достъп до документи. Отделно в отказа е посочено, че исканата заповед представлява вътрешноведомствен акт, който

⁶⁹ Решение № 6109/27.10.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 56 състав по а.г. № 5980/2017 г., съдия Мария Ситнилка

⁷⁰ Решение № 5711/09.05.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 1956/2016 г., съдия-докладчик Мариета Милева

има спомагателен характер и няма самостоятелно значение (основание за отказ по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ). Съдът прие, че не е налице хипотезата на чл. 13, ал. 2, т. 1 ЗДОИ, на която задълженият субект се позовава, за да откаже достъп до исканата информация. Съгласно цитираната норма достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации). С оглед характера и предназначението на заповедта за организацията и контрола на документооборота в общината, административният съд правилно приема, че тази заповед не е свързана с оперативната подготовка на краен акт и е със самостоятелно значение. Заповедта е вътрешен акт, регламентиращ правила за поведение и контрол при работата с документи, не подготвя издаването на конкретни актове и следователно има самостоятелен характер. Върховните съдии споделят и извода на първата инстанция, че гали се иска конкретният материален носител на информацията или се иска описателно самата информация е релевантно за дължимостта ѝ. Решението е окончателно, информацията е предоставена.

Класифицирана информация - държавна тайна

С решение⁷¹ от 5 юни АССГ отмени отказ на главния секретар на президента на РБ да предостави информацията, съдържаща се в стенограмата и звукозаписа от проведената на 24 юли 2014 г. при президента среща, на която са проведени консултации за финансовото състояние на държавата. Информацията бе поискана от Илия Вълков (Би Ай Ти) през м. януари 2017 г. Отказът на главния секретар бе с мотив, че в стенограмата се съдържа класифицирана информация по смисъла на чл. 25 от ЗЗКИ. В отказа беше посочено още, че на официалната страница на президентството е публикувано изявлението на президента Росен Плевнелиев, с което е предоставена информация за проведените консултации в обем, осигуряващ удовлетворяване на обществения интерес. Съдът прие, че президентството незаконосъобразно се е позовало на класифициране на информацията като държавна тайна, за да откаже достъп. Безспорно информацията е свързана с обществения живот - касае се за обсъжданията и решенията по повод възникналата банкова криза - въпрос с особено голяма обществена значимост. Според съда към юли 2014 г. оповестяването на тази информация би довело до повишаване на напрежението в обществото с непредсказуеми последици. Всички събития обаче са с давност от около три години и данните, изнесени пред участниците в консултацията от 14 юли 2014 г., отнасящи се до финансовата стабилност на държавата и националната сигурност, са изгубили своята актуалност. Съдът отбелязва, че в отказа не са изложени мотиви какво е наложило класифицирането на информацията, отказът на достъп в тези случаи не може да се постановява „по презумпция“. Законът не освобождава институциите, а напротив - задължава ги да изложат мотиви от фактическа страна и при основанието за отказ, свързано с твърдение за наличие на класифицирана информация. От друга страна, от доказателствата по делото става ясно, че при всяко положение

⁷¹ Решение № 3750/05.06.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 40 състав по а.г. № 1781/2017 г., съдия Диляна Николова

ние не цялата стенограма съдържа информация, която може да бъде определена като „държавна тайна“, се посочва в решението. Така например, не могат да бъдат такава тайна мненията и становищата на присъстващите на срещата. Не е извършена и преценка за предоставяне най-малкото на частичен достъп до стенограмата. Публикуването през 2014 г. изявление на президента Плевнелиев не може да се приеме за предоставен частичен достъп, тъй като в него липсва конкретика и не се съдържа възпроизвеждане на позициите на представителите на изпълнителната власт и парламентарно представените партии, нито предложенията за решаване на проблема. Решението на съда не е обжалвано и е влязло в сила, информацията е предоставена.

Мълчаливите откази

С решение⁷² от 16 януари АССГ отмени мълчалив отказ на директора на Държавно предприятие „Радиоактивни отпазъци“ да предостави на Петър Пенчев (зам. председател на Национално движение „Екогласност“) копие от договора за изграждане на първия етап от Националното хранилище за ниско и средноактивни радиоактивни отпазъци (НХРАО), подписан на 7 юли 2016 г. С решение⁷³ от 18 октомври ВАС оставя в сила решението на първата инстанция. Решението на ВАС е окончателно.

С решение⁷⁴ от 25 април Административен съд - Пазарджик отмени мълчалив отказ на кмета на Белово да предостави на Тодор Гроздев (в. „Знаме“) информация, свързана с дейността на „ВиК - Белово“ ЕООД и множество нарушения, установени при извънредна проверка, извършена в края на 2015 г. от Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР). Съдът прие, че задълженият по ЗДОИ субект винаги дължи писмено мотивирано произнасяне. Налице е законов императив за писмено произнасяне по заявлението, включително и при отказ. В случая е налице мълчалив отказ, който според трайната съдебна практика е незаконосъобразен. Срещу решението на съда е подадена касационна жалба от кмета на Белово.

С решение⁷⁵ от 30 май ВАС потвърди отмяната на мълчалив отказ на Агенцията за социално подпомагане (АСП) да предостави на Асоциация за детско развитие „Член 24“ достъп до информация за проект „И аз имам семейство“ и други проекти и програми насочени към развитие на приемната грижа. Съдът прие, че в случая задълженият субект е изпратил отговор на подаденото до него заявление за достъп до обществена информация, който не съдържа исканата информация, а препраща към места, на които се твърди, че тя е публикувана, но на практика не може да бъде намерена. Този начин на формулиране на отговора по заявлението за достъп

⁷² Решение № 326/16.01.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 31 състав по а.г. № 11363/2016 г., съдия Веселина Женаварова

⁷³ Решение № 12534/18.10.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 3151/2017 г., съдия-докладчик Йовка Дражева

⁷⁴ Решение № 208/25.04.2017 г. на АС Пазарджик, I състав по а.г. № 105/2017 г., съдия Мариана Шомева

⁷⁵ Решение № 6695/30.05.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 2720/2016 г., съдия-докладчик Донка Чакърлова

до обществена информация правилно е преценен от АССГ като мълчалив отказ да бъде предоставена исканата информация. Решението е окончателно.

С решение⁷⁶ от 13 юни ВАС потвърди отмяната на мълчалив отказ на кмета на община Смолян да предостави на Зарко Маринов (в. „Отзвук“) достъп до всички моментни и месечни протоколи, съставени в периода януари - май 2016 г. по договорите между общината и почистващите фирми „Титан клинър“ ООД и „Еко титан груп“ АД. Съдът прие за правилни съображенията на първоинстанционния съд, че кметът на община Смолян не се е произнесъл по цялото искане в заявлението и не са изложени мотиви в нарушение на процедурата защо не е предоставена информация, касаеща всички моментни и месечни протоколи, в нарушение на закона, поради което административният орган дължи мотивирано произнасяне по тази част от искането. Решението е окончателно.

С решение⁷⁷ от 18 октомври Административен съд - Пазарджик отмени мълчалив отказ на управителя на „ВиК - Белово“ ЕООД да предостави на Тодор Гроздев (в. „Знаме“) информация, свързана с дейността на дружеството. Съдът прие, че е налице законов императив за писмено произнасяне по заявления за достъп до информация от страна на задължените по ЗДОИ субекти, включително и при отказ.

С решение⁷⁸ от 14 ноември АССГ отмени мълчалив отказ на Върховна касационна прокуратура (ВКП) да предостави на журналиста Лъчезар Лисицов информация за това какви записи се водят за срещите на главния прокурор. Съдът прие, че единствената призната от закона възможност за процедуране на отправеното до него искане за информация от задължения по ЗДОИ субект е да се постанови изричен акт - решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата информация. Изискването за мотивирано произнасяне е гаранция за законосъобразност на акта. В този смисъл е налице трайна и непротиворечива съдебна практика.

⁷⁶ Решение № 7413/13.06.2017 г. на ВАС, Пето отделение по а.г. № 66/2017 г., съдия-докладчик Анна Димитрова

⁷⁷ Решение № 480/18.10.2017 г. по а.г. № 104/2017 г. на Административен съд - Пазарджик, I състав, съдия Мариана Шотева

⁷⁸ Решение № 6661/14.11.2017 г. на АССГ, Второ отделение, 24 състав по а.г. № 9072/2017 г., съдия Бранимира Митешева

ПРИЛОЖЕНИЯ

Сравнителни данни на резултатите от 2016 г. - 2018 г.
и резултати от оценка на Интернет страниците
на 567 институции в системата на изпълнителната власт,
териториални органи, независими органи на власт
и публично правни субекти 2018 г.

Приложение 1

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

Приложение 2

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

Приложение 3

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

Приложение 4

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

Приложение 5

Само за ОБЩИНИТЕ

Приложение 6

Справка от базата данни с постъпилите
случаи за консултация и съвет през 2017 г.

Приложение 7

Съдебни дела 2017 г. - Анотации

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ**

Доклад

**Българска
Първо издание**

Авторски колектив

г-р Гургана Жулева

Александър Кашъмов

Дарина Палова

Кирил Терзийски

Стефан Ангелов

Дизайн и предпечат

Веселин Комарски

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@aip-bg.org

www.aip-bg.org

ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



Програма Достъп до Информация е учредена на 23 октомври 1996 г. в София от журналисти, юристи, социолози и икономисти, решени да допринесат за установяването на информирано обществено мнение.

Програма Достъп до Информация е член на международната Мрежа на застъпниците за свобода на информацията (FOIANet), на мрежата Инициатива за достъп (TAI), на Европейската мрежа за граждански свободи (ECLN), на Европейската служба за граждански инициативи (ECAS), мрежата ATLAS и Мрежата на изследователски центрове на демокрацията (NDRI).

ПДИ поддържа мрежа от журналисти във всички областни градове в България.

През 2005 г. международната фондация за икономически изследвания „Атлас“ удостои Програма Достъп до Информация с две от най-престижните награди за принос в изграждането и поддържането на принципите на демокрацията и пазарната икономика - наградата „Темпълтън“ в категорията „Етика и ценности“ и за цялостно институционално развитие.

През 2010 г. ПДИ получи почетен знак за утвърждаване авторитета на Комисията по досиетата.

През 2011 г. гражданско сдружение „Виговден“ отличи ПДИ с годишната награда „Вигко“ за принос ѝ за повишаване на познанието и упражняването от гражданите на правото на достъп до информация от държавни органи.

През 2011 г. ПДИ получи специалната награда „Човек на годината“ за цялостен принос към защитата и утвърждаването на правата на човека в България, връчвана от Български хелзинкски комитет.

През 2013 г. ПДИ бе удостоена със символа на Сметната палата и Грамота за принос за по-голяма публичност и прозрачност на институциите в България и съдействието за повишаване на информираността на обществото.

Цели

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.

ПДИ насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация.

ПДИ работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местната власт.

Деятности

Наблюдение на законодателството и практиките по достъпа до информация.

Правна помощ в случаи на търсене на информация.

Обучения в областта на достъпа до информация.

Разяснителни кампании за достъпа до информация.



ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ