

Доклад за състоянието на достъпа до публична информация в България



Подготвен от: Александър Кашъмов, Антон Андонов, д-р Гергана Жулева, Фани Давидова

Редактори: д-р Валя Митева
Константин Паликарски

ISBN 954-9953-10-6

©Програма достъп до информация

**Доклад за състоянието на достъпа до публична
информация в България
СЪДЪРЖАНИЕ**

УВОД	3
ПРЕПОРЪКИ	8
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	10
БЪЛГАРСКИЯТ ЗАКОН В СРАВНИТЕЛЕН ПЛАН	10
МЕЖДУНАРОДНОПРАВНА УРЕДБА	11
“СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯ” И “ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ”	11
СРАВНИТЕЛНОПРАВЕН ПРЕГЛЕД.....	13
СВЪРЗАНИ АКТОВЕ	16
Конституционна уредба в България	16
Подзаконовни нормативни актове, свързани със ЗДОИ:.....	17
Специални закони, уреждащи право на достъп до информация.....	18
Закони, свързани с административната реформа	20
Подзаконовни нормативни актове, свързани с административната реформа	21
Закони, свързани с ограниченията на свободата на информация	22
Проекти за закони.....	23
ПРАКТИКИ ПО ТЪРСЕНЕ И ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ	24
Случаи преди приемането на ЗДОИ.....	24
Съдебна практика преди приемането на ЗДОИ.....	28
Случаи след приемането на ЗДОИ.....	30
Съдебна практика след приемането на ЗДОИ	33
ПРИЛОЖЕНИЯ	36
Съдебни дела.....	36
Изпълнение на задълженията на органите по Закона за достъп до обществена информация (Резултати от пилотно проучване на ПДИ)	41

Увод

Фондация Програма достъп до информация представя първия си доклад за състоянието на достъпа до информация в България. Целта му е да очертае развитията в областта на правото на информация и неговото упражняване, свързани с най-важното събитие в тази област от миналата година – приемането на Закона за достъп до обществена информация.

Настоящият доклад обхваща и периода преди приемането на закона, когато граждани, журналисти и НПО упражняваха своето право на информация въз основа на текста на чл. 41 от Конституцията на Република България и на норми от действащото законодателство. Разглеждаме този период не само за да очертаем контекста, но и защото сме убедени, че той има важно значение за приемането на самия закон и подготви неговото прилагане. Вярваме, че правните норми живеят истински в приложението си и че тяхното прилагане зависи от всички участници в процеса – граждани, юридически лица и администрация.

Законът слага началото на нов етап в упражняването на правото на информация, дори и само поради възможността за съдебен контрол.

Описваме състоянието на правото на достъп до информация, като използваме опита си по подготовка на Концепцията за законодателно уреждане на достъпа до информация в България и този от участието ни в публичния дебат по проектозакона за достъп до обществена информация¹.

Що се отнася до обобщенията практиките по упражняване правото на информация, ПДИ се опира на случаите, които постъпват при нас за правна консултация от 1997 г. до настоящия момент. Тези случаи са систематизирани в специална база данни. Макар и не изчерпателни, те имат представителен характер за практикуването на правото на достъп до информация. При нас постъпват случаи на отказ от информация, в които търсещите са осъзнали, че е нарушено тяхното право и са

¹ Виж за публичната дискусия по проекта за Закон за достъпа до обществена информация в България в www.aip-bg.org/socia_bg.htm

готови да търсят защита при неговото нарушаване. Специално са представени съдебните дела, в които ПДИ оказва правна помощ след приемането на ЗДОИ.

В своите обобщения използваме и резултатите от проучвания, които сме предприемали през годините : “Основни принципи и понятия на един бъдещ закон за достъпа до информация – проучване на мнението на юристи и журналисти” (1998)², “Състоянието на публичните регистри” (1999) г.³, Изпълнение на задълженията по ЗДОИ от страна на органите на изпълнителната власт – пилотно проучване (2000)⁴.

Особено важен е опитът от провежданите през годините обучения и дискусии с различни групи – администрация, журналисти, НПО, юристи - по стандартите на правото на информация, по проектозакона, по приетия закон. Тези срещи, проведени в цялата страна, ни позволиха да се запознаем с практиките на търсене и предлагане на информация в различни публични институции.

Подпомагането на ефективното прилагане на Закона за достъп до обществена информация е цел на дейността на ПДИ през тази и следващите години.

Целта на този закон, макар и недекларирана в текста му, е да създаде общи правила за прозрачност на управлението и възможност за информирано участие на гражданите в него чрез достъп до информация, съхранявана от държавните органи, органите на местно самоуправление и други публични институции. Част от тази информация засяга всекидневния живот на гражданите – здравето, околната среда, обществения ред в населеното място, в което живеят. Нейното навременно узнаване – чрез медиите или чрез индивидуалния достъп - е необходимо за гражданите, за да правят те всекидневния си избор. В този смисъл информацията е полезност, условие за човешко действие. Когато държавните органи и органите за местно самоуправление поставят пречки пред достъпа до събраната и съхранявана от тях информация, те затормозяват и оскъпяват човешките действия. Когато

² Виж: Достъп до информация – доклад по социологическо проучване в рамките на проект “Изработване на концепция за закон за достъп до информация”, ПДИ и А.С.А., юли - септември 1998, достъпен на www.air-bg.org

³ Виж: Състояние на публичните регистри – доклад по социологическо проучване, София, февруари 2000, достъпен на www.air-bg.org

⁴ Виж приложенията на настоящия доклад за резултатите от проучването

информацията се задържа за служебна употреба, администрацията буди оправдано подозрение, че крайната цел е манипулиране действията на хората. Когато органите на управление и самоуправление улесняват достъпа до събраната от тях информация (включително информация за техните намерения), те намаляват разходите за дейността си и увеличават възможностите за избор, свободата и отговорността на гражданите. Законите за достъп до информация имат за цел да осигурят активното осведомяване на обществеността и свободния достъп до информация.

Предоставянето на информацията, която органите са събрали, събират и ще събират е само част от оползотворяването ѝ. Насрещта трябва да има някой, който да я търси, който да я съчетава с вече известното и да я включва в употреба.

Страните, които в момента създават закони, свързани с установяване нормите на демократичните общества (сред които са и законите за свобода на информацията), страдат от естествена или изкуствена оскъдност на информацията за граждани. Естествената оскъдност на информацията е свързана с липсата ѝ, неподредеността ѝ или с това, че тя е чужда собственост. Изкуствената оскъдност е свързана с “културата на секретността” или с използването на информацията за частни цели. Доколкото държавата събира информация от гражданството в името на общото благо, тази информация не е собственост на държавата. Държавата е само еманация на суверена, на избирателя, който на свой ред се нуждае от информация, за да си състави собствено мнение и да направи просветен избор.

Много често самите ние не можем да преодолеем по надежден и рационален начин респекта си към “културата на секретността”. Смятаме, че е безсмислено да се подават заявления, да се следва процедурния ред, да се подава жалба в съда.

България не прави изключение от другите страни в преход от Централна и Източна Европа, когато се обръщаме към историята на приемане на законодателството за свобода на информация.

Предишният режим се характеризираше със секретност - както към тайните, така към достъпа до тях. Изследователите можеха да получат достъп за работа с документи и архиви само до определено ниво и със специално разрешение.

Списъкът с категориите информация, защитени чрез държавната тайна, стана известен едва след промените. За начина и процедурите на засекретяване научавахме по-малко.

Изследването, което ПДИ проведе през 1998 г. за нагласите на юристи и журналисти към основните принципи на законодателството в областта на свобода на информацията, показва, че дори тези експертни групи смятат, че търсенето на информация трябва да се обосновава със законен интерес. Подобна формулировка присъства и в ал. 2 на чл. 41 от Конституцията. Случаите, които постъпват в ПДИ вече четвърта година показват, че това убеждение ще трябва още дълго да се преодолява както сред администрацията, така и сред гражданството.

Новата Конституция (юли 1991 г.) за първи път уреди правото на гражданите на информация.

В началото на промените интересът на гражданските групи и движения беше съсредоточен главно към свободния достъп до информация за околната среда. Гражданите не бяха информирани за опасните последици от Чернобилската авария. Законът за опазване на околната среда, приет през 1991 г., съдържа специална глава за достъпа до информация. Този факт бе определено достижение. Именно в този закон се въвежда принципът за правото на всеки да има достъп до информация, без да обосновава специален, законов интерес. В този закон се въвежда и възможността за съдебен контрол при отказите от информация.

През 1992 г. група юристи започва работа по проект за закон за информацията. Инициативата не получи развитие и остана на ниво работа в група.

Програма за приемане на законодателство, уреждащо реда и правилата на разкриване на документите, свидетелстващи за работа на държавната машина и тайните служби на стария режим, нямаше. Не се наблюдаваше и особено силен обществен натиск за приемането му.

Законът за достъпа до документите на бившите тайни служби има дълга история, която приключи едва тази година. Закон за архивите, макар и в програмата на няколко поредни Народни Събрания, не бе приет.

Конституционният съд на няколко пъти в свои решения се позовава на чл. 41 КРБ, но изключително във връзка с другите “информационни права” – свободата на словото и свободата на изразяване.

Едва през 1996 г. чл. 41 подробно е тълкуван в решение на Конституционния съд. В това отношение България също не е уникална. В повечето страни общият текст за правото на гражданите на информация се разглежда във връзка със създаването на нови закони за свобода на средствата за масова информация, на телекомуникационни закони.

Впоследствие възниква необходимостта от уреждане на правото на всеки един гражданин на достъп до публична информация.

В програмата на Правителството на ОДС (1997 - 2001) Законът за достъп до обществена информация се разглежда като един от законите, свързани с административната реформа.

През 1996 г. бе създадена ПДИ - организация без аналог в страните от Централна и Източна Европа. Още от учредяването си ПДИ поддържа публичния дебат за важността на свободата на информация. Пак от създаването на ПДИ работата ѝ - коментарите и анализите на действащите закони и на необходимостта от нови регламенти се осъществява въз основа на реални, конкретни случаи. Това помага за детайлизиране на дебата, за систематизиране на съществуващите правни норми като основание за търсене на информация, за постоянно обучение по стандартите на това право.

Систематизирането на съществуващата правна уредба и изучаването на законодателството на други страни помогна за изработването на Концепция за законодателно уреждане на достъпа до информация в България. Няколкото обществени обсъждания на тази концепция спомогнаха за запознаване на обществеността с особеностите на този тип законодателство и на неговото прилагане. По-този начин ПДИ осъществи широко застъпничество за Закон за достъпа до информация в България, участвайки на всеки един етап от неговото приемане.

Ето защо нашият доклад започва с препоръки към задължените по закона институции.

Препоръки

1. Законодателство

1.1. Да бъде прието законодателство, уреждащо достъпа до проектозаконали, преди одобрението им от Министерски съвет

Възприетата през последните години практика на включване на заинтересовани групи и организации в обсъждането на законопроекти трябва да продължи и да бъде облечена в регулаторна рамка. Общественото обсъждане на проектозаконали има поне два положителни ефекта. Първо, обществеността се запознава с бъдещите норми и, второ, отчита се мнението на по-широки кръгове за нормативната уредба, което допринася за по-успешното бъдещо прилагане на закона.

1.2. Да бъде приет Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД)

Проектозаконът за защита на личните данни мина на първо четене в 38-то Народно събрание. За успешното прилагане на ЗДОИ е важно ЗЗЛД да бъде приет, като се уеднакви определението за лични данни, записано в него, и това в ЗДОИ. Следва да се предвиди финансово обезпечаване на прилагането на закона.

1.3. Да бъде приет Закон за засекретената информация

Проектът за Закон за защита на информацията, класифицирана като държавна и служебна тайна е внесен в Министерски съвет за одобрение. За успешното прилагане на ЗДОИ е важно Проектът да бъде внесен и приет от следващото Народно събрание. Следва да се предвиди финансово обезпечаване на прилагането на закона.

1.4. Да бъде приет Закон за архивите

Идеята за приемане на Закон за архивите беше включена в законодателната програма на няколко поредни Народни събрания. Неговото приемане е важно за

приобщаването на нашата страна към стандартите на съвременните развити демократични страни. От важно значение е отчитането на стандартите в областта на достъпа до информация и ограниченията на правото в нормите на закона, независимо че в ЗДОИ информацията, която се съхранява в Държавния архивен фонд на Република България, е изключена от приложното поле на закона. Текстът на законопроекта следва да бъде предложен за обществено обсъждане, каквато е практиката в последно време. Предложенията в хода на обществения дебат следва да бъдат отчетени при окончателното приемане на закона.

2. Улесняване на прилагането Закона за достъп до обществена информация

2.1. Следва да бъдат изградени административни структури за улесняване достъпа на гражданите до обществена информация: читални, упълномощени лица, които да приемат и разглеждат заявленията

2.2. Следва да бъдат създадени публични регистри на всички документи, съхранявани и създавани в органите на държавна власт и местно самоуправление, включително такива, които съдържат информация, класифицирана като държавна или служебна тайна. Тези регистри следва да включват като минимум името/номера на документа, класификацията му (ако има такава), датата на създаване и органа, който го е създал

2.3. Вътрешно служебните актове (вътрешни правилници, заповеди и др.) следва да бъдат съобразени с изискванията на ЗДОИ

За успешното прилагане на ЗДОИ е изключително важно нормите, които регулират всекидневното общуване на граждани и администрация, да бъдат съобразени с принципите и стандартите на това законодателство. Ето защо вътрешните правилници в институциите трябва да бъдат преразгледани, като се съобразят със ЗДОИ и с основния принцип за откритостта на работата на администрацията.

2.4. Администрацията следва да бъде обучена за прилагането на закона – т.е. да бъде засилен административният и капацитет

Опитът на ПДИ по разясняване на ЗДОИ показва, че администрацията проявява голям интерес към обучения по закони, които въвеждат нови задължения за нея.

Обученията по ЗДОИ са област, в която ПДИ и други неправителствени организации могат да окажат ефективна помощ и услуги на държавните и общински органи.

2.5. Следва да бъдат създавани и разпространявани информационни материали за разясняване на правото на информация и процедурата по закона

През 2000 г., след обнародването на ЗДОИ, ПДИ подготви два наръчника, в които се разясняват конкретните стъпки при осъществяване правата и задълженията по закона на различните участници в процеса на прилагане на ЗДОИ. С натрупване на практически опит тези наръчници ще трябва да бъдат осъвременявани и издавани. Това е област, в която неправителствени организации и задължените по закона субекти могат ефективно да си сътрудничат.

2.6. Задължените по ЗДОИ субекти следва да бъдат финансово обезпечени за изпълнение на задълженията им по закона

За успешното практическо прилагане на Закона за достъп до обществена информация, и по-специално за изпълнението на задълженията на органите по него са необходими средства. Тяхното планиране и обезпечаване е необходимо при приемането на бюджетите на органите и консолидирания държавен бюджет.

Законодателство

Българският закон в сравнителен план

Правото на гражданите на достъп до информация от държавните органи е тяхно основно право и се урежда като част от свободата на изразяване и информация.

На свободата на изразяване и правото да се търси, получава и разпространява информация съответства задължението на държавата да се въздържа от действия, които го препятстват⁵. На правото на достъп до информация, съдържаща у

⁵ Ето защо в много държави, и то именно по-развитите в политическо и икономическо отношение, няма Закон за печата. Неговата липса единодушно се оценява като стремеж на държавата към ненамеса в свободата на изразяване и информация и следователно като демократично достижение.

държавни органи, съответства задължението на тези органи да предоставят информация при поискване, при спазване на условия и ред, предвидени в закон. Това право е гарантирано както от актовете на международното право, така и от законите в отделните държави.

Международноправна уредба

Редица международни актове, по които България е страна, създават задължение за защитата на правото на достъп до информация. Чл. 19 от **Всеобщата декларация за правата на човека** гласи: “Всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници“. Това право се урежда и от чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) и Конвенцията за правата на детето от 1989 г. В същия дух са разпоредбите на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и практиката на Европейския съд по правата на човека. Важна в тази насока е и Препоръка R(81)19 на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 25.11.1981 г., уреждаща принципите на правото на достъп до информация.

“Свобода на информация” и “право на достъп до информация”

На своята първа сесия през 1946 г. Общото събрание на ООН приема единодушно резолюция за свободата на информацията⁶, която гласи: “Правото на информация е основно човешко право и е условие за всички свободи, към които Обединените нации се стремят”. Различните международни документи определят съдържанието на израза “свобода на информацията” в по-широк или по-тесен смисъл. Той варира от по-широкото съдържание на свободата на изразяване и информация като цяло⁷,

⁶ Резолюция 59 (I).

⁷ Гл. 4 от Доклада от 1947 г. на подкомисията по свободата на информацията и печата към ООН, адресиран до Комисията по правата на човека.

през свободата да се търси, получава и разпространява информация⁸ към по-тясното съдържание на свободата да се търси и получава информация⁹. Най-тясното определение на “свободата на информацията” е като право на всеки да преглежда или копира документи, намиращи се у държавните органи¹⁰. Българският законодател предпочете израза “право на достъп до информация”¹¹.

⁸ Чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политически права.

⁹ Чл. 5 от Германския основен закон (Grundgesetz), чл. 1 пар. 2 на гл. 2 от Документа на правителството на Швеция (Regeringsform).

¹⁰ Изразът се употребява в този смисъл в законодателството на САЩ, Австралия и др. Вж. още Patric Birkinshaw, *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal*, London, 1988.

¹¹ Цялото название на нашия закон е Закон за достъп до обществена информация.

Сравнителноправен преглед

Редица европейски държави - Австрия, Белгия, Швеция, Испания, Португалия, Финландия, Холандия, Унгария, Естония, Румъния - имат конституционна разпоредба, аналогична на текста на чл. 41 ал. 2 от българската Конституция.

Макар и нов за българската правна традиция, Законът за достъп до информация не е чужд на правните системи на другите държави. Такова законодателство съществува в почти всички държави от Европейския съюз, в някои държави от Централна и Източна Европа¹², в САЩ, Канада, Австралия, Нова Зеландия и др. В различните държави тази материя се урежда или от отделен закон за свободата / достъпа до информация, или в закона, уреждащ общо задълженията на държавната администрация и административното производство¹³.

За първи път правото на достъп до правителствените документи е уредено в Швеция през 1766 г., но първият закон за свободата на информацията е приет през 1966 г. от Конгреса на САЩ. С него се предпоставя прозрачността на управлението като условие за демократичност на обществото.

По отношение на обхвата нашият закон регламентира единствено правото на достъп до информация. По-широки по обхват са унгарският и канадският федерален закон, които уреждат и правото на защита на личните данни, включително правото на всеки на достъп до личните му данни, съхранявани от държавните институции и частните компании¹⁴. Последният подход може да се оцени като по-модерен, тъй като се постига максимална степен на синхронизиране на тези тясно свързани правни материи¹⁵. Извън обхвата на нашия закон остава и уредбата на достъпа до информация, съхранявана в Държавния архивен фонд, в което отношение е възприет подходът на законодателства като френското и австралийското.

¹² Унгария, Чехия, Словакия, Латвия, Молдова, Албания.

¹³ Такава е например уредбата в Белгия, Испания и др.

¹⁴ ЗДОИ изрично изключва достъпа до лични данни от приложното си поле (чл. 2 ал. 3).

¹⁵ Уреждането на всяко от тези права поотделно крие риск от разминаване на термини и правни институти. Пример за това е употребата на различните термини "лична информация" (ЗДОИ) и "лични данни" (проект за Закон за защита на личните данни) за обозначаването на едно и също съдържание.

Традиционният израз, използван в този вид закони, е “достъп до документи или записи”¹⁶. Нашият закон употребява израза “достъп до информация” независимо от нейния носител (чл. 2 ал. 2), което е едно добро решение, тъй като свободна или ограничена за достъп е информацията, а не нейният носител. Следователно предвид разпоредбите относно предоставянето на т. нар. частичен достъп, ако един носител – документ или друг запис съдържа и свободна, и ограничена за достъп информация, достъп до първата трябва да бъде предоставен (чл. 7 ал. 2, чл. 31 ал. 4 и чл. 37 ал. 2).

Информацията, до която всеки има право на достъп, обикновено се определя като “административни документи”, “документи, създавани или съхранявани от институциите”. Нашият закон употребява за тази информация определението “обществена”, като въвежда два критерия за “обществена информация”, което е нетипично за другите законодателства. ЗДОИ не стеснява обема на свободната за достъп информация, посочвайки категории информация, органи или дейности, абсолютно изключени от правото на достъп¹⁷.

Съгласно ЗДОИ право на достъп до информация имат българските и чуждестранни юридически и физически лица, което е максимално широкият кръг, предвиждан от този вид законодателство.

Подходът на законодателствата относно задължените да предоставят информация субекти е различен. Възприетият от всички стандарт е задължението за предоставяне на информация да обхваща органите на изпълнителната власт¹⁸. Различните традиции решават по различен начин въпроса дали законът да обхваща и централната, и местната администрация или задълженията на последната да се обособят в отделни закони¹⁹. Някои законодателства включват само органите на

¹⁶ Дания, Ирландия, Франция, Белгия и др.

¹⁷ Напр. датският закон изключва от кръга на достъпната информация протоколи от заседания на колегиалните органи, кореспонденцията между министерствата по повод законотворчеството и др. Австралийският закон пък изброява в списък – приложение към закона за свобода на информацията институциите, които са изцяло изключени от кръга на задължените да предоставят достъп до информация субекти.

¹⁸ Вж. Препоръка R (81) 19 на Съвета на Европа.

¹⁹ От значение е и това дали държавата е федерация – в тези случаи задълженията на изпълнителната власт на федерално ниво се уреждат от федералния закон, а на щатско ниво – от щатския закон (САЩ, Австралия, Канада).

изпълнителната власт и съдебната администрация²⁰. Модерният подход е да се включат всички органи на власт, както и функционални единици, към които е налице основателен обществен интерес, с оглед контрола върху разходването на обществени средства²¹. Този подход е възприет и в ЗДОИ, който възлага задължения за предоставяне на информация на публичноправните субекти, различни от органите на власт и на юридически и физически лица, финансирани от консолидирания бюджет (чл. 3 ал. 2 т. 1 - 2). Що се отнася до предвиденото в ЗДОИ задължение медиите да предоставят информация, то няма аналог в чуждите законодателства²².

По отношение на ограниченията на правото на достъп до информация, възприетият подход е, че те са изключения от правилото, поради което подлежат на стеснително тълкуване. Такъв е подходът и в ЗДОИ, видно от чл. 7 т. 1, който въвежда принципа на пълнота и откритост на информацията. Принципът е снет в задължението за предоставяне на частичен достъп, за мотивиране на решението за отказ и за съдебен контрол върху засекретяването.

Общ е и подходът за изчерпателно изброяване на интересите, за чиято защита е допустимо въвеждането на ограничения на правото на достъп до информация. Те са изброени и в чл. 5 от ЗДОИ²³. Основанията за отказ, посочени в чл. 37 ал. 1 от ЗДОИ, са държавна или друга защитена от закона тайна, засягане на интереси на трети лица, както и хипотезата по чл. 13 ал. 2 от ЗДОИ. Законът не изяснява

²⁰ Напр. австралийският федерален Закон за свободата на информацията.

²¹ Такива единици са държавни компании, работещи в определени обществени ресори, компании, осъществяващи монополна дейност, компании, извършващи обществени поръчки и приватизирани компании, извършващи монополна дейност – газификация, електрификация, водоснабдяване и др. Такива са законодателните решения на Дания, Австралия, Великобритания. Словашкият закон включва в кръга на задължените субекти - юридически лица, създадени на основание на отделен закон или създадени от орган на държавата или местното самоуправление, както и юридически лица, създадени от другите задължени по закона субекти, които оперират с обществени средства или държавна или общинска собственост.

²² Молдовският проект за закон за достъпа до информация предвиждаше такова задължение, но предложението отпадна и законът, приет през 2000 г. не съдържа такъв текст.

²³ Изброяването съвпада напълно с това по чл. 41 ал. 1 изр. 2 от Конституцията.

напълно връзката между защитените права и интереси, от една страна, и основанията за отказ – от друга²⁴.

Стандартен законодателен подход е регламентирането на два типа задължение за предоставяне на информация – по инициатива на задължения субект и по инициатива на търсещия информация гражданин или юридическо лице. Общо място също така е принципът да не се изисква от търсещия информация обосноваване на интерес и доказателства²⁵. Тези стандарти са спазени в ЗДОИ.

Относно процедурата по предоставяне на достъп до информация при поискване, въпросите от съществено значение са свързани с формата на искането, сроковете за произнасяне по него и заплащането на такса. Според ЗДОИ искането може да се предяви писмено или устно, което съответства на модерния подход в законодателството²⁶. Срокът за постановяване на решение по искането от задължения субект е 14 дни – максимално кратък в сравнение със сроковете, установени от други закони. По отношение на заплащането на достъпа е установен общо споделяният принцип, че достъпът е безплатен (чл. 20 ал. 1). Заплащат се само направените разходи за материали (чл. 20 ал. 2), които не могат да надвишават определени от Министъра на финансите нормативи²⁷.

Свързани актове

Конституционна уредба в България

Конституция на Република България (*обн. ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г.*)

²⁴ На работната среща – дискусия, организирана от ПДИ през м. февруари 2001 г. с участието на юристи - съдии, прокурори, юрисконсулти, академични преподаватели и адвокати, се установи, че липсва единно становище по въпроса.

²⁵ Този принцип е установен от Препоръка 81 на Съвета на Европа. Регламентация в обратния смисъл е основание да се смята, че в съответната държава липсва законодателство относно общото право на всеки на достъп до всяка информация. Такъв е случаят с Италия, където правото на достъп не е регламентирано от отделен закон, нито от закон, уреждащ администрацията и административното производство, а от норми, регламентиращи административната дейност в отделни отрасли на управлението. Същевременно се изисква и обосноваването на интерес от искащия информация.

²⁶ Такова е и решението на словашкия закон.

²⁷ Тези разходи са определени със Заповед № 10/01 г. на Министъра на финансите. Поради горепосочения принцип правилността на определянето на норматив за заплащане на устна или писмена консултация е твърде съмнителна.

В своя чл. 41, българската Конституция дава уредба на правото на свобода на информация, като същевременно определя и границите на това право. Член 41 ал. 2 урежда правото на достъп до информация. Освен че е признато на всеки, то е всеобхватно - обхваща цялата информация, съдържаща се у всички органи с изключение на изрично определената като ограничена за достъп. От конституционния текст се вижда, че наред с правото на информация конституционният законодател защитава правата и доброто име на другите граждани, както и националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

Конституционният съд (КС) е тълкувал посочения конституционен текст, като от особена важност е Решение на КС № 7/96. В това решение съдът приема, че пряко извлечено от конституционния текст се обосновава задължение на държавата да регламентира законодателно достъпа до информация. Това задължение може да бъде степенувано, като се разграничат задължение на държавните органи да публикуват официална информация (т. нар. "активна прозрачност") и задължение да се осигури достъп до източници на информация (т. нар. "пасивна прозрачност"). Останалите решения на Конституционния съд имат отношение по-скоро към свободата на изразяване.

Към настоящия момент в България действат няколко закона, които регулират обществените отношения, свързани с достъпа до информация. На първо място е Законът за достъп до обществена информация, приет от Народното събрание през юни и влязъл в сила през месец юли 2000 г.

Освен него в България действат и няколко специални нормативни акта, които регулират достъпа до информация, както и международните договори, по които България е страна, съгласно чл. 5 ал. 4 от Конституцията на Република България (КРБ).

Подзаконови нормативни актове, свързани със ЗДОИ:

Заповед № В-36 на Министър председателя и министър на държавната администрация от 29 декември 2000 г.

С тази заповед министър председателят и министър на държавната администрация упълномощава директора на дирекция "Информация и връзки с обществеността" да взема решение за предоставяне или за отказ за предоставяне на достъп до искана обществена информация в рамките на администрацията на Министерския съвет (МС) по реда на Закона за достъп до обществена информация и да уведомява писмено заявителя за своето решение в предвидените в закона срокове.

Заповед № 10 на МФ от 10.01.2001 г. за определяне нормативи за разходите при предоставяне на обществена информация по Закона за достъп до обществената информация според вида на носителя *(обн. ДВ, бр. 7 от 23.01.2001 г.)*.

В заповедта се определят разходите, които гражданите следва да заплащат при получаване на информация. Заплащането покрива единствено разходите по копиране, печатане и т.н. на документите или т. нар. материални разходи по предоставяне на информация. Ето защо недоумение буди разпоредбата, според която при даване на устна справка от страна на администрацията следва да се заплащат 1.50 лева на всеки 15 минути.

Специални закони, уреждащи право на достъп до информация

1. Закон за опазване на околната среда (ЗООС) *(обн. ДВ, бр. 86 от 18.10.1991 г., попр. бр. 90 от 1.11.1991 г., последно изменение - бр. 26 от 20.03.2001 г.)*

ЗООС е първият нормативен акт, приет след демократичните промени в България, изрично регламентиращ достъпа до определени категории данни. Това е направено в Глава втора на закона "Информация за състоянието на околната среда". За първи път по законодателен път са уредени правото на достъп на всички лица до екологична информация, активното задължение на държавните органи да предоставят информация и възможност за обжалване на отказите да се предостави екологична информация по административен и съдебен ред.

2. Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно управление на Генералния щаб *(Загл. изм. - ДВ, бр. 24 от 2001 г., обн.*

ДВ, бр. 63 от 6.08.1997 г.; Решение № 10 от 22.09.1997 г. на КС на РБ - бр. 89 от 7.10.1997 г.; посл. изм., бр. 24 от 13.03.2001 г.)

Законът урежда достъпа, разкриването и използването на информация, съхранявана в документите на бившите служби за сигурност, включително и на техните предшественици и правоприменници в периода от 9 септември 1944 г. до 25 февруари 1991 г.

Появата на този закон е важен факт поради няколко причини:

- Законът е първият по рода си правен акт, с който се дава достъп на българските граждани до информацията, събирана относно самите тях от службите на бившата Държавна сигурност.
- Законодателят определи кръг от лица, които са обявени за публични фигури поради заеманите от тях длъжности . По отношение на тях и на кандидатстващите за тези длъжности възниква задължение за проверка за принадлежност към бившата Държавна сигурност.
- Измененията от 2001 г. предвиждат нови задължения и изясняват някои важни процедури.
- Постоянният доклад по изпълнението на закона ще бъде публикуван в ИНТЕРНЕТ.

3. Закон за информация относно необслужваните кредити (Обн. ДВ, бр. 95 от 21.10.1997 г.)

Законът е приет поради големия брой необслужвани кредити, отпускани от търговските банки в периода 1992 – 1995 г., станали причина за фалита на много банки. Законът не предвижда публичен достъп до списъците на длъжниците на банките. Списъкът се публикува в специален бюлетин на БНБ с ограничен достъп. Специалният бюлетин се изпраща на Главния прокурор, на Министерство на вътрешните работи, на данъчните органи, на митническите органи и на Народното събрание. Изрична норма от закона сочи, че информацията на Главния прокурор не представлява служебна тайна. Не съществува обаче законова процедура, по която граждани или журналисти да поискат достъп до тази информация.

4. Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (Обн. ДВ, бр. 38 от 9.05.2000 г.)

Законът дава уредба на процедурата, по която висшите държавни служители декларират имуществото си преди встъпването в длъжност и след напускането ѝ. Създаде се общ регистър на имуществото на висшите държавни служители, воден и съхраняван при Председателя на Сметната палата.

Достъпът до информация от регистъра, наречен формално публичен, е ограничен до органите, оправомощени по други закони да получават информация, ръководителите на учреждения, в състава на които влизат лицата, декларирали имуществото си, и средствата за масово осведомяване чрез техните ръководства.

Закони, свързани с административната реформа

Закон за администрацията (Обн. ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.; Решение № 2 на Конституционния съд на РБ от 21.01.1999 г. - бр. 8 от 29.01.1999 г.; посл. изм. бр. 81 от 6.10.2000 г., в сила от 1.01.2001 г.)

Законът урежда структурата на администрацията, основните принципи на организация на нейната дейност, длъжностите в нея, както и правомощията на органите на изпълнителната власт.

Като основно положение се въвежда задължението на администрацията да се ръководи от принципите на законност, откритост и достъпност, както и задължението да предоставя информация на граждани, юридически лица и органи на държавната власт.

Закон за държавния служител (Обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г., изм. бр. 1 от 4.01.2000 г., изм. и доп. бр. 25 от 16.03.2001 г., в сила от 1.09.2000 г.)

Макар в закона да няма норми, пряко уреждащи предоставянето на информация от страна на държавните служители, чл. 25 от него дава уредба на опазването на т. нар. служебна тайна. Държавният служител е длъжен да опазва служебната тайна и да не разгласява факти и сведения, станали му известни при или по повод изпълнението на служебните му задължения. Кръгът на фактите и сведенията -

служебна тайна, както и редът за работа с тях се определя със закон. Този текст е приет след връщане на закона от Президента.

Кодекс за поведение на държавния служител

Приет от МС и утвърден в съответствие с чл. 28 от Закона за държавния служител (ЗДС). Действа от началото на 2001 г. Не е обнародван в Държавен вестник. Съдържа етични правила за поведение, които държавните служители са длъжни да спазват при изпълнение на държавната служба.

Кодексът въвежда ограничения по отношение на предоставянето на информация от страна на държавните служители. В някои части той противоречи на текстове от Закона за администрацията и Закона за достъп до обществена информация.

Закон за административното обслужване на физическите и юридическите лица *(Обн. ДВ, бр. 95 от 2.11.1999 г.)*

Този закон урежда реда за организиране на административното обслужване на физически и юридически лица, както и производствата по извършване и по обжалване на отказите да бъдат извършени административни услуги, доколкото в друг закон не са установени особени правила. Законът урежда една специална, тясна хипотеза на достъп до информация на физически и юридически лица. Това е хипотезата, при която лицата искат документи, като се обосновават с наличен законен интерес.

Подзаконови нормативни актове, свързани с административната реформа

Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. *(Приета с ПМС № 89 от 26.05.2000 г., обн. ДВ, бр. 44 от 30.05.2000 г.)*

С наредбата се определят съдържанието на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, условията и редът за вписване и поддържане на регистъра, както и достъпът до информацията в него. Той съдържа данни за всички органи на изпълнителната власт и административни

структури, както и за нормативните и общите административни актове, и за индивидуалните административни актове по смисъла на чл. 2 от Закона за административното производство. Регистърът е публичен и е достъпен в Интернет:
- www1.government.bg/ras

Закони, свързани с ограниченията на свободата на информация

Към настоящия момент в България действат над 25 нормативни акта, регламентиращи служебната тайна²⁸ и един, даващ регламент на държавната.

Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна в Народна република България. (*Издаден от председателя на НС, обн. ДВ, бр. 31 от 17.04.1990 г., изм. бр. 90 от 6.11.1992 г., изм. и доп. бр. 99 от 8.12.1992 г., изм. бр. 108 от 10.12.1999 г., доп. бр. 55 от 7.07.2000 г.*)

Списъкът е разделен на категории сведения, свързани с различни защитени интереси. Към настоящия момент това са:

- сведения, свързани с отбраната на страната;
- сведения, свързани с външната политика и вътрешната сигурност;
- сведения от икономически характер;
- сведения, свързани с безопасността на въздухоплаването.

Процедурите по засекретяването на информацията, както и органите по засекретяването са описани в Правилника за приложение на Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР).

Нормативни актове, регламентиращи служебната тайна

Анализът на съществуващата нормативна уредба по отношение на института на служебната тайна показва, че като цяло уредбата е разпръсната и в различните

²⁸ За подробен списък на нормативните актове, съдържащи понятието “служебна тайна” – вж. “Как да прилагаме закона за достъп до обществена информация – наръчник за местната администрация”, издание на ФРМС, януари 2001 г., подготвено от екип на ПДИ.

актове е вложено различно съдържание в този институт. Три са подходите, които законодателят използва при определяне предмета и обхвата на служебната тайна:

1. “Служебна тайна” присъства просто като термин, без да има яснота относно обхвата и съдържанието на понятието.
2. В самия нормативен акт са изброени фактите и сведенията, съставляващи служебна тайна по смисъла на съответния закон.
3. Нормативният акт предоставя правомощието на съответен орган да определи обхвата и съдържанието на института на служебната тайна.

Проекти за закони

Законопроект за защита на личните данни

Приемането на този закон е необходим етап в процеса на цялостната уредба на свободата на информацията. Той урежда едно от ограниченията на достъп до информация - защита на личните данни.

През юли 2000 г. Министерският съвет предложи за обществено обсъждане проект за закон за защита на личните данни. След като подробно се запозна с текста на проекта, екипът на ПДИ изготви становище.

На 18.09.2000 г. ПДИ организира работна среща, на която присъстваха юристи – експерти на Фондацията и представители на държавните институции, работещи с лични данни. На срещата бе обсъден подробно проектът за закон и бяха очертани основните проблеми в него. Въз основа на срещата бе изготвено ново – разширено и допълнено становище по проекта, което бе изпратено до Министерски съвет.

На 25 - 26.09.2000 г. бе организирано обсъждане на проекта. На обсъждането присъстваха международни експерти, представители на организации с нестопанска цел и представители на министерства и административни структури. На обсъждането ПДИ представи още веднъж бележките и съображенията си.

В края на 2000 г. Министерският съвет внесе за разглеждане в Народното събрание окончателния вариант на проекта за Закон за защита на личните данни. Повечето бележки, направени по време на публичното осъждане, бяха приети и отразени в крайния текст.

Към настоящия момент законопроектът се намира в процедура на приемане от НС на второ четене.

Законопроект за защита на информацията, класифицирана като държавна или служебна тайна

Законопроектът е изготвен от работна група към Националната служба за сигурност и внесен за разглеждане в МС на 9.04.2001г.

Целта му е да даде единна и цялостна уредба на институтите “държавна” и “служебна тайна”, да бъдат дефинирани по нов начин основните понятия, да бъдат определени компетентните органи и детайлно да бъдат регламентирани техните правомощия, да бъдат уредени принципите и процедурите за защита на класифицирана информация, като бъдат приведени в съответствие със стандартите на страните членки на НАТО.

Този закон е необходим, за да се завърши регламентацията на правото на информация и неговите ограничения. Той следва да бъде съобразен със Закона за достъп до обществена информация и с проекта за Закон за защита на личните данни.

Преди внасянето на проекта за разглеждане в Министерския съвет, по инициатива на работната група, натоварена с изработването на проекта, бе организирана работна среща – дискусия, с участието на експертите на ПДИ, които представиха становището си.

Практики по търсене и предоставяне на информация

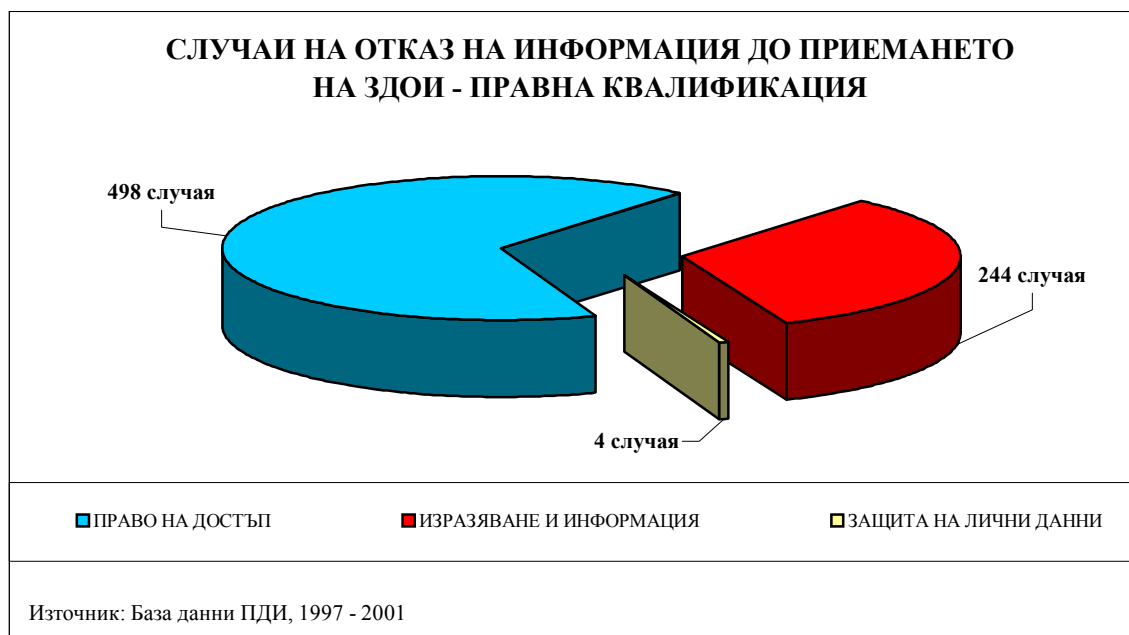
Случаи преди приемането на ЗДОИ

От началото на дейността ѝ през 1997 г. до август 2000 г. в ПДИ постъпиха 746 случая, в които журналисти (674), граждани (54), неправителствени организации (10) и държавни служители (8) смятат, че е нарушено тяхното право да търсят, разпространяват и получават информация.

Най-често срещаните причини за отказ от страна на администрацията и другите институции, от които е търсена информация, са:

- немотивирани откази;

- преценка на служителя;
- преценка или заповед на ръководителя/началника/висшестоящата инстанция;
- “търсената информация не е при нас”.



Общото число на **немотивираните откази** е най-голямо, което говори за произвол на администрация и ръководители по отношение на търсещите информация.

Другият най-често срещан мотив за отказ на информация е **преценката на служителя**. Зад тази преценка се крият различни обяснения – позоваване на несъществуващи закони, страх от критични публикации в медиите, отрицателно отношение към медиите или към определена медия и др.

Подобна по съдържание е и **преценката на ръководителя**, макар че в много от случаите позоваването на горестоящия в йерархията или позоваването на неоткриваема негова заповед, е израз на нежелание или страх да се поеме отговорност в конкретна ситуация и да се предостави исканата информация.

Отказът за предоставяне, защото **“информацията не е при нас”** е сред най-често срещаните мотиви. През първите две години процентът на този мотив е постоянен

– 14. През 1999 г. той рязко скача на 19 на сто и заема първо място за държавните органи. През 2000 г. това основание за отказ рязко намалява.

Зад този мотив се крие както неориентираност на граждани и журналисти къде да търсят определена информация, така и тежка и неясна нормативна база, на основата на която се събира и съхранява информация от различни държавни органи. Тези случаи, а също така и проучването на ПДИ и Агенцията за социално-икономически анализи относно практиките на търсене на информация от публичните регистри показва, че администрацията по-често разглежда търсещите информация като подчинени, като молители, но не и като клиенти.

Друго значително натрупване сред мотивите на отказите е позоваването на липса на задължение за предоставяне, **липса на процедура**.

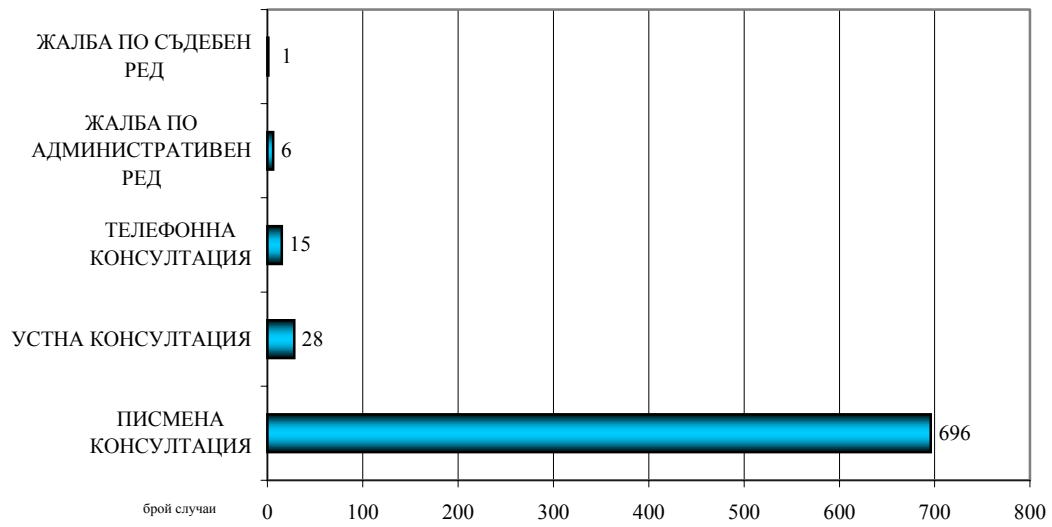
Значително е количеството на постъпилите в ПДИ случаи на отказ, когато журналисти търсят информация от търговски дружества, които нямат и няма да имат задължение да предоставят информация. Юристите на ПДИ в коментара по тези случаи обясняват защо фирмите нямат задължението да предоставят информация и обикновено насочват търсещия към държавен орган, който би могъл да я предостави. Търсенето на информация от държавните монополисти или от фирми, предоставящи обществени услуги, е значително.

Този проблем също няма да бъде разрешен със ЗДОИ. Явно правилата на откритост ще трябва да се утвърждават постепенно.

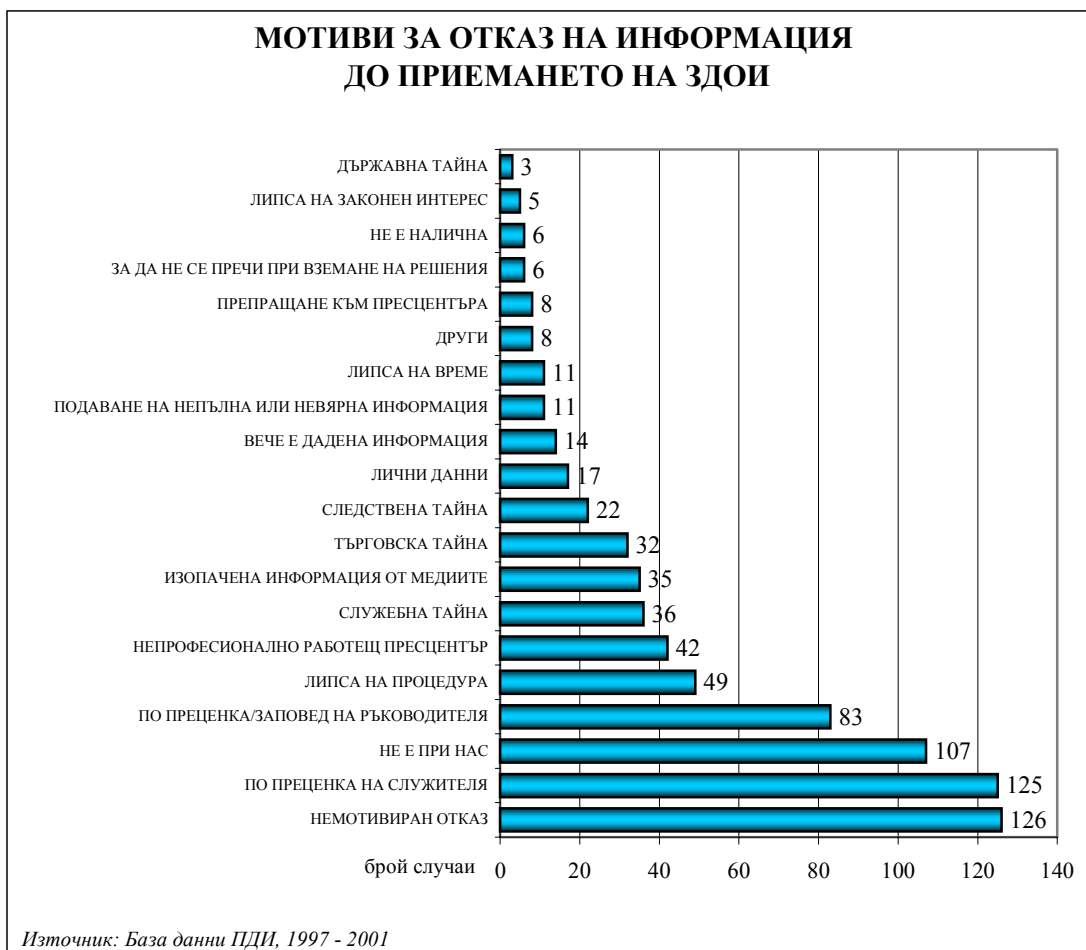
В периода на обсъждане на законодателството за свобода на информацията постепенно възникваха и се развиваха институции за предоставяне на информация и услуги на гражданите²⁹.

²⁹ Пример за това са Центровете за информация и услуги в много от общините и звената “Пресцентър и връзки с обществеността” на държавните органи и органите на местно самоуправление.

**СЛУЧАИ НА ОТКАЗ НА ИНФОРМАЦИЯ ДО ПРИЕМАНЕТО НА ЗДОИ -
ОКАЗАНА ПОМОЩ**



Източник: База данни ПДИ, 1997 - 2001



Съдебна практика преди приемането на ЗДОИ

Още преди приемането на ЗДОИ по наши сведения в съдилищата са разгледани шест дела по откази на различни ведомства да предоставят информация. За съжаление нито едно от тях не приключи с решение на съда, предоставящо достъп до информация на жалбоподателя. Пет от тях са отхвърлени поради недопустимост и едно по същество.

1. **Първото дело** е от 15 декември 1998 г. Образувано е по жалба от страна на екологично сдружение “За земята”. Жалбата е срещу мълчаливия отказ на председателя на Комитета по енергетика да предостави на сдружението проектозакона за енергетиката, както и да организира неговото обществено обсъждане.

2. **Второто дело** е от 19 април 1999 г. Образувано е по жалба, подадена от гражданин, който иска достъп до информация от Българска народна банка.

Жалбата на гражданина е отхвърлена, тъй като според съда БНБ не е субект, задължен да предоставя информация на гражданите.

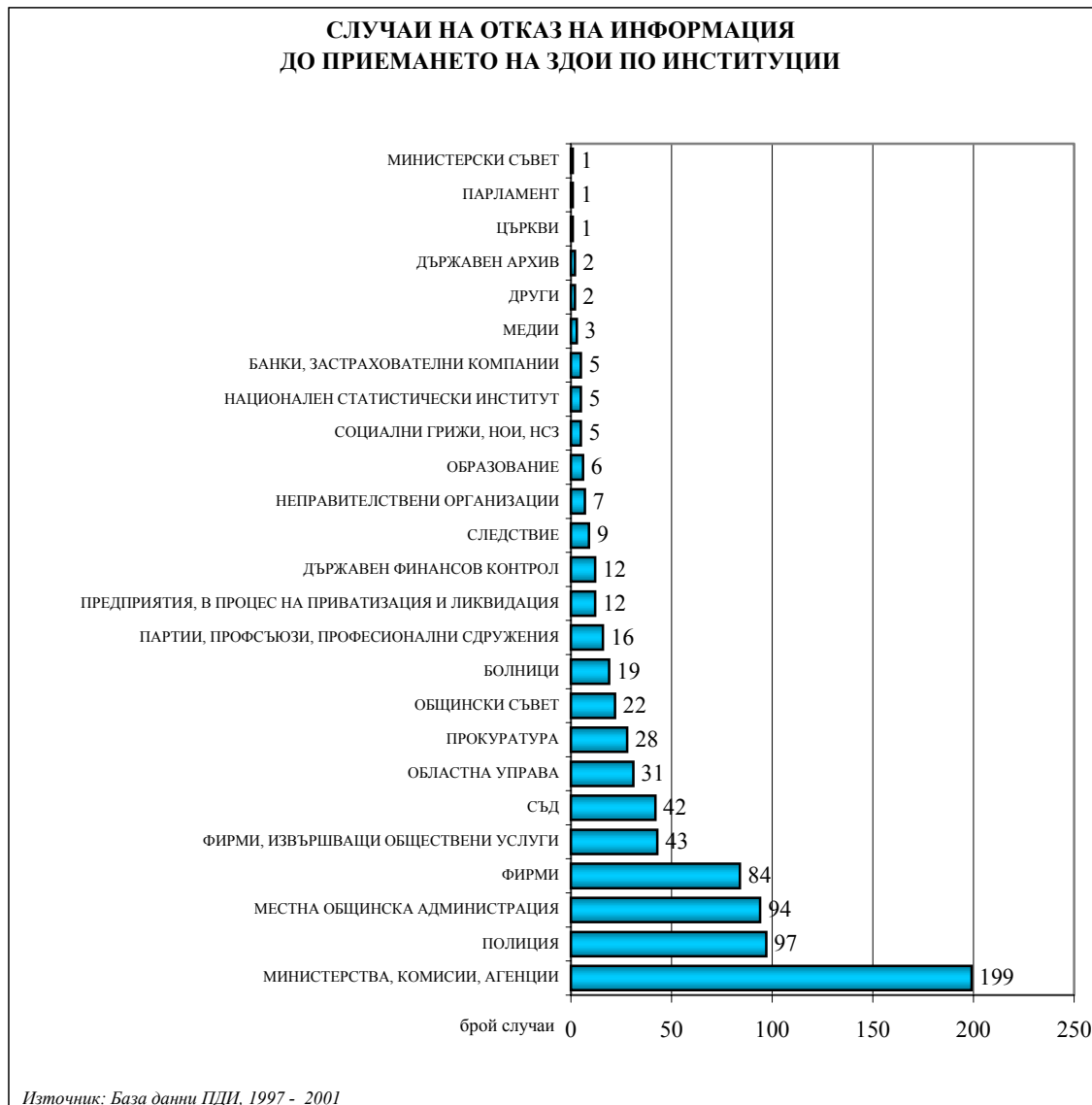
3. **Третото дело** е от 10 октомври 1999 г. Образувано е по жалба от страна на гражданин. Жалбата е срещу мълчаливия отказ на кмета на Община Алфатар да предостави информация относно земеделска земя, намираща се в общината. Според съда кметът на общината не е административен орган, задължен да предоставя информация, поради което жалбата е отхвърлена.

4. **Четвъртото дело** е от 14 януари 2000 г. по жалба на сдружение “Св. Василий Велики”, което търси информация от министър председателя. Сдружението иска достъп до правителствената Програма за интегриране на ромското малцинство в обществото, правителствената Програма 2001 и Програмата на Националния съвет по етническите и демографски въпроси. Съдът приема, че юридически лица не могат да се ползват от правата, по чл. 41 от Конституцията. Освен това съдът намира, че съгласно закона за администрацията министър председателят няма задължение за информиране на гражданите, поради което жалбата е отхвърлена.

5. **Петото дело**, заведено пред Върховния административен съд (ВАС) в периода преди приемането на ЗДОИ, е образувано отново по жалба на екологично сдружение “За земята”. Делото е с дата 16 юни 2000 г. Жалбата е подадена срещу отказ на заместник кмета на Столична община да предостави екологична информация. Жалбата е отхвърлена с мотив, че за заместник кмета не съществува задължение да предоставя информация.

6. **Шестото дело**, за периода преди влизането на ЗДОИ в сила е от 24 февруари 2000 г. Образувано е по жалба на гражданин срещу мълчаливия отказ на директора на отдел “Пресцентър и връзки с обществеността” към МВР. Искането за информация е относно данни от информационния бюлетин на МВР, отнасящи се до заловени пратки наркотик. Съдът отхвърля жалбата въз основа на факта, че исканата информация се създава в друг отдел на МВР и следователно отдел

“Пресцентър и връзки с обществеността” не е задължен да я предоставя.



Случаи след приемането на ЗДОИ

След приемането на ЗДОИ се появяват промени в нагласите както на търсещите, така и на предоставящите информация. Все още голяма част от търсенето на информация от страна на журналистите е в устна форма, но все по-често те се основават на ЗДОИ. Появяват се и първите писмени заявления за достъп до информация от страна на граждани и НПО. По същия начин поведението на администрацията свидетелства, че тя започва да схваща предоставянето на информация като свое законово задължение, а не като израз на добра воля.

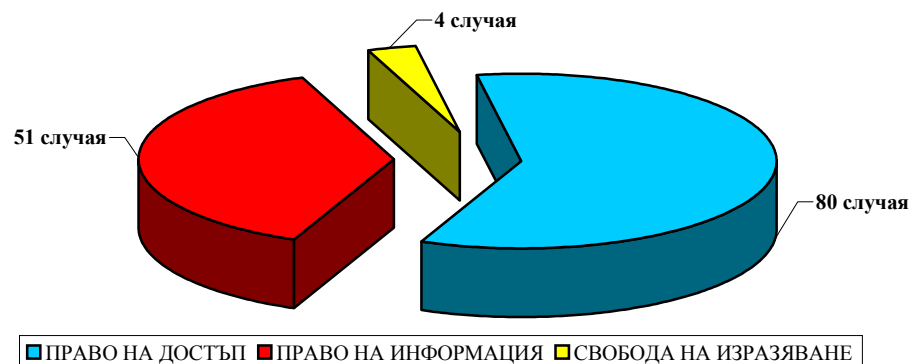
Направени са първите стъпки по изпълняване на активното задължение на органите на изпълнителната власт и местното самоуправление из цялата страна.

От своя страна, правният екип на ПДИ започна да предоставя правна помощ (консултации, писане на заявления, жалби), основавайки се на ЗДОИ. В този процес се появяват конкретни проблеми по прилагането му и следователно възниква необходимост от позитивна практика.

Общият брой на постъпилите в ПДИ случаи след приемането на закона е 135. От тях 80 са свързани с нарушаване на правото на достъп до информация. Само осем от тях са стартирани с писмено заявление. В 23 случая органът е отказал информация немотивирано.

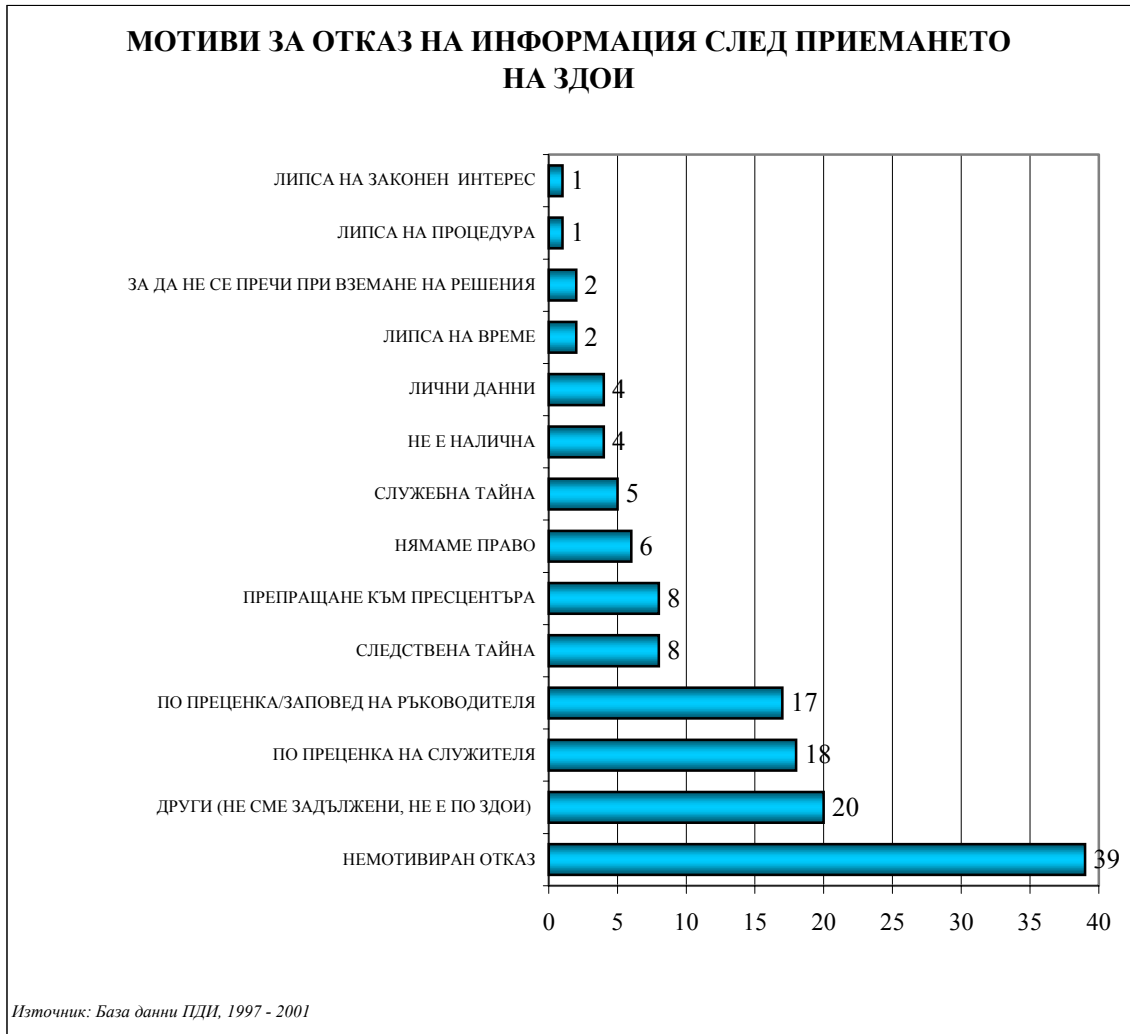
В 72 от случаите процедурата е започнала с устно запитване. В 17 от тях отказът е немотивиран. В 23 случая с помощта на ПДИ са подадени писмени заявления по ЗДОИ. В тях граждани, журналисти или представители на неправителствени организации търсят помощта на екипа за изготвяне на конкретни искания за информация по конкретни казуси. В повечето от тези случаи след нашата намеса държавните органи предоставят достъп до информация. В останалите случаи, ако търсещият информация желае това, се завежда жалба в съда.

СЛУЧАИ НА ОТКАЗИ НА ИНФОРМАЦИЯ СЛЕД ПРИЕМАНЕТО НА ЗДОИ - ПРАВНА КВАЛИФИКАЦИЯ

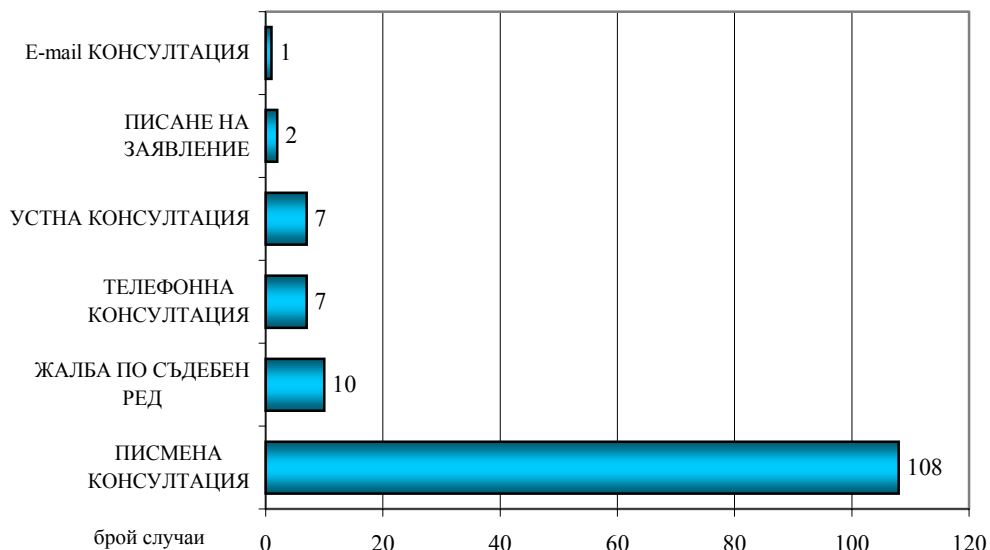


Източник: База данни ПДИ, 1997 - 2001

При отказите за предоставяне на информация се запазват характерните за предходния етап мотиви: немотивирани, по преценка на ръководителя или служителя. При подаване на писмени заявления се наблюдава по-голяма ангажираност на задължените органи, които полагат повече усилия за изпълнението на законовите си задължения.



СЛУЧАИ НА ТЪРСЕНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ СЛЕД ПРИЕМАНЕТО НА ЗДОИ - ОКАЗАНА ПОМОЩ

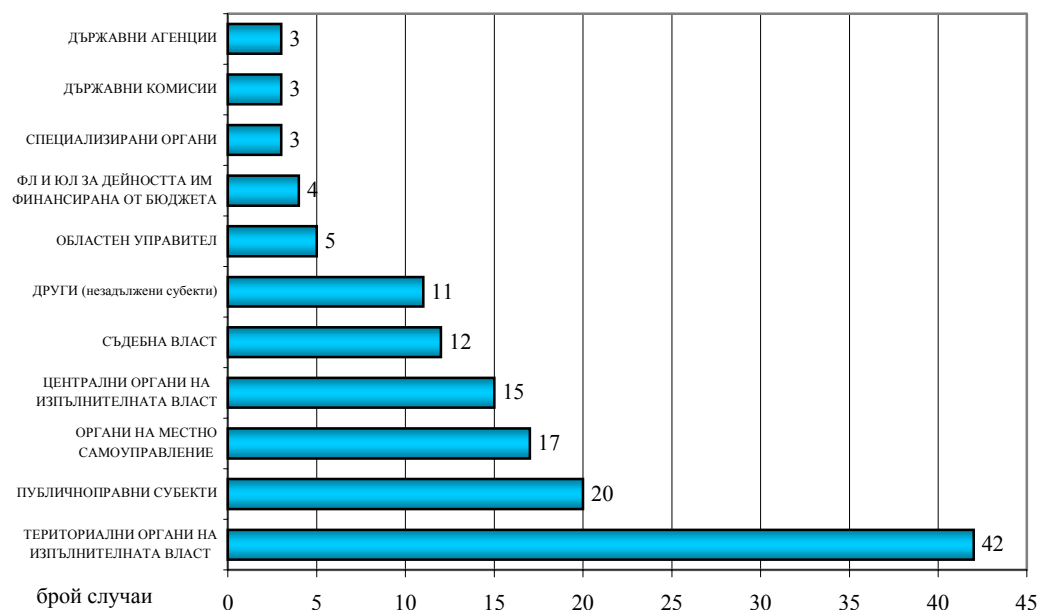


Източник: База данни ПДИ, 1997 - 2001

Съдебна практика след приемането на ЗДОИ

Още по време на обществената дискусия около приемането на ЗДОИ юристите на *Програма достъп до информация* обърнаха внимание върху някои проблеми в проекта за закон. След приемането и влизането на закона в сила практиката по прилагането му постави на дневен ред проблеми, които следва да бъдат решени от съдилищата. Практиката показва, че въпросите са разнообразни – например информация понякога се отказва на повече от едно основание или не се посочва конкретно основанието. Понякога съответният орган не се произнася по решението в предвидения от закона срок, а впоследствие, след като е заведено дело срещу отказа. Друг път съответният орган се стреми към преговори с търсещия информация, след като въпросът вече е поставен за разглеждане в съда. Освен останалото, това поведение на институциите показва, че съдебният контрол е ефективен не само заради крайното решение на съда, но и заради превантивната си функция.

СЛУЧАИ НА ОТКАЗ НА ИНФОРМАЦИЯ СЛЕД ПРИЕМАНЕТО НА ЗДОИ ПО ИНСТИТУЦИИ



Източник: База данни ПДИ, 1997 - 2001

Практиката показва, че въпреки предвиденото в ЗДОИ административно наказание за виновното длъжностно лице, което не се произнесе с решение в предвидения в закона срок, такива случаи са рядкост. Това се дължи до голяма степен на липсата на определено звено, което да отговаря за приемането на заявленията за достъп до информация (чл. 15 ал. 1 т. 4) и на определени лица, които да разглеждат заявленията (аргумент от чл. 28 ал. 2) Следователно в проблематиката, свързана с административното производство и съдебния контрол по ЗДОИ, се включва и въпросът за т. нар. в нашето право “мълчалив отказ”³⁰.

Въпросът за мълчаливия отказ възниква и в друг случай - когато се произнася не ръководителят на една структура (т. е. компетентният орган), а друг служител. Този

³⁰ До този момент липсва съдебна практика, но участващите в работната среща – дискусия през м. февруари 2001 г. съдии от СГС и ВАС се обединиха около виждането, че мълчаливият отказ също подлежи на обжалване.

въпрос възниква например в случаите, когато решението за отказ е подписано от заместник министъра, вместо от министъра³¹.

Още в първото дело по ЗДОИ е поставен въпросът коя информация е обществена. Определението на чл. 2 ал. 1 следва да бъде вземано предвид във всеки конкретен случай. В конкретното дело въпросът е дали писмо, писано от органа и имащо за предмет тълкуването на данъчния закон, е свързано с обществения живот и дава възможност за съставяне на собствено мнение.

С оглед определянето на обхвата на понятието “обществена информация” се поставя и въпросът за обхвата на понятието “лична информация”, достъпът до която съгласно чл. 2 ал. 3 не се урежда от ЗДОИ. В конкретни свои решения различни органи правят различни интерпретации. Например според Министерството на образованието и науката (МОН), имената на актосъставителите и съставителите на наказателни постановления, заедно с тези на свидетелите, представляват лична информация. В решението за отказ за достъп до информация не е упоменато откъде следва този извод. Можем да предпологаеме, че министърът смята имената за “данни, разкриващи обществената идентичност.”

Горните два отказа поставиха на дневен ред и друг въпрос – законосъобразно ли е да се отказва достъп до цялата информация, съдържаща се в документ (т.е. да се отказва ксерокопие на целия документ), при положение, че ЗДОИ предвижда възможност за частично предоставяне на информация (чл. 7 ал. 2, чл. 31 ал. 4 и чл. 37 ал. 2). И в двата случая копие от документа е отказано напълно. В случая Д. Т. с/у Главна данъчна дирекция (ГДД) единият мотив на отказа е, че в писмото има данни на трето лице, които представляват служебна тайна по смисъла на пар.1 от ДПК. Засега практиката показва липса на чувствителност на задължените субекти към този важен детайл от задължението за предоставяне на достъп до информация. Най-важната проблематика при отказите на информация е свързана с ограниченията на правото. Засега най-много прилаганите ограничения са свързани със защитата на лична информация (лични данни) и с възможността, която дава чл. 13 ал. 2 от ЗДОИ.

³¹ Въпросът е дали в такъв случай следва да се обжалва мълчалив или изричен отказ. Изглежда, че при липса на доказателства, че съответният отговорил служител е определен за това от органа, трябва да се обжалва мълчаливият отказ на органа.

При основанието за отказ, свързано със защита на лични данни, различните институции имат различно поведение. Най-голямо старание положи кметът на Община Монтана, който поиска съгласието на третите лица, засегнати от искането (чл. 31 ал. 1). ГДД и МОН не сметнаха за необходимо да прибегват до тази процедура и отказаха информация, без да са се допитали до мнението на засегнатите лица.

Органите формират различна практика относно информацията по чл. 13 ал. 2. Министърът на финансите предостави в пълнота преписката по подготвянето на неговата заповед № 10/01 г. Същевременно с чл. 13 ал. 2 се обосноваха отказите да се предоставят копия от протокола на заседание на Комисията по ликвидация и несъстоятелност към Министерството на икономиката, копие от протокола от заседание на Министерския съвет и копие от протокола от заседание на Висшия експертен съвет към МОН³². Тези откази, както и издадената от министър председателя заповед, с чиято т. 4 се определя ограничен достъп до информацията по чл. 13 ал. 2 във връзка с материалите, протоколите и стенограмите от заседанията на Министерския съвет, показват тенденция към превратно тълкуване на тази законова разпоредба³³. От решаващо значение ще бъде изясняването на въпроса дали протоколите и стенограмите от заседания на колегиални органи попадат в обхвата на разпоредбата на чл. 13 ал. 2 т. 1.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Съдебни дела

юли 2000 г. – 12 април 2001 г.

³² Отказът на заместник министъра на МОН, макар и доста общо обоснован – с разпоредбата на чл. 37 ал. 1 т. 1, която включва държавна и служебна тайна и информация по чл. 13 ал. 2, всъщност най-вероятно се основава на последното от тези ограничения.

³³ Законът предоставя на задължените субекти властта да преценяват дали да предоставят информация в тази хипотеза. Липсва оправомощаване на който и да е орган на изпълнителната власт да доразвива тази разпоредба. Следователно условията за такъв отказ трябва да се преценяват във всеки конкретен случай от конкретния задължен по ЗДОИ субект.

1. Гражданин подава писмено заявление за информация до Главния данъчен директор (ГДД), с което иска да му бъде предоставено копие от писмо на ГДД, което съдържа тълкуване на разпоредби от Данъчно процесуалния кодекс (ДПК). Подобни писма се публикуват и издават под формата на брошури от частна фирма. В законоустановения 14-дневен срок ГДД отказва да предостави достъп до документа на основание, че исканата информация не представлява обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ и че исканата информация е служебна тайна по смисъла на § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Данъчно процесуалния кодекс ДПК. След получаването на отказа гражданинът се обърна към екипа на ПДИ, който изготви и подаде жалба до Софийски градски съд срещу ГДД. Аргументите в жалбата: информацията е обществена, защото засяга всички и дава представа за прилагането на законите от данъчната администрация. Информацията не представлява тайна, защото гражданинът е поискал да се заличи името на фирмата кореспондент на ГДД преди предоставянето на копие от писмото. Делото е насрочено за 12 юни 2001 г.

2. Неправителствена организация подаде писмено заявление за информация, подготвено от юристите на ПДИ, до Върховна касационна прокуратура (ВКП) с искане за предоставяне на броя на заведените в прокуратурата сигнали и жалби за етническа дискриминация за последните години. От ВКП заявлението беше препратено до Софийска апелативна прокуратура, откъдето отговор не се получи. В законоустановения срок ПДИ подаде жалба до ВАС по реда на ЗДОИ. Аргументите в жалбата: решенията за отказ трябва да са писмени и мотивирани, липсва основание за отказ в случая. След подаването на жалбата се получи писмо от ВКП, в което тя съобщава, че не събира такава информация. След проведени разговори между организацията и представители на ВКП се постигна извънсъдебно споразумение и жалбата бе оттеглена.

3. Неправителствена организация поиска копие от протокол на заседание на Висшия експертен екологичен съвет към Министерството на околната среда и водите (МОСВ). В експертния съвет участват и представители на неправителствени

екологични организации. След консултация с екипа на ПДИ бе подготвено писмено заявление за информация до МОСВ с искане за предоставяне на копие от заседанието. В законоустановения срок се получи отказ на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 от ЗДОИ – информацията представлява държавна или друга защитена от закона тайна или няма самостоятелно значение. Юристите на ПДИ подготвиха документацията и отказът бе обжалван в срок пред ВАС. Аргументите в жалбата: протоколът съдържа решение, което е обществена информация, защото засяга правата на много хора и действията на МОСВ по тези въпроси, а основание за отказ не е налице, след като заседанието е било открито за публиката. Делото очаква насрочване.

4. Гражданин иска копие от протокол от заседание на Комисията по ликвидация и несъстоятелност към Министерство на икономиката (МИ), както и още два документа от самото министерство. В законоустановения срок получава отговор от МИ, с който му се предоставят копия на двата документа, но се отказва предоставянето на копие от протокола от заседанието. Отказът е основан на разпоредбата на чл. 13, ал. 2. След получаването на отказа гражданинът потърси помощта на юристите на ПДИ и след консултация бе подготвено и заведено дело пред ВАС срещу отказа на МИ. Аргументите в жалбата: протоколът съдържа решение, а решението е акт – официална информация по смисъла на ЗДОИ и следователно не може да се твърди че “няма самостоятелно значение”. Делото очаква насрочване.

5. Гражданин иска копия от документи, свързани с ползватели на земеделски земи, от кмета на Община Монтана. Получава решение, с което му се дава информация относно един от гражданите и му се отказва относно останалите на основание чл. 37 ал. 1 т. 2 от ЗДОИ, тъй като се засягат интересите им. Заведена е жалба срещу отказа пред Окръжен съд – Монтана. Аргументите в жалбата: правата на трети лица подлежат на защита само тогава, когато това е конкретно предвидено в закон.

6. Неправителствена организация отправя до министъра на труда и социалната политика заявление с искане за копие от Програма "Персонален социален работник". Исканата информация не е предоставена. След изтичане на законния срок е подадена жалба. Аргументите: решенията за отказ трябва да бъдат писмени и мотивирани. След обжалването министърът изпраща писмо с кратък преразказ на програмата. Въпреки това организацията смята, че правото ѝ на достъп е нарушено и настоява за защитата му. Делото е образувано пред ВАС и очаква насрочване.

7. Неправителствена организация обжалва отказа на Изпълнителния директор на изпълнителна агенция "Пътища" да предостави копия от договорите с фирми за проектиране на магистрала "Струма", както и всички съпътстващи ги документи. Срещу мълчаливия отказ е подадена жалба пред Софийски градски съд. Аргументите в жалбата: решението за отказ трябва да бъде писмено и мотивирано.

8. Неправителствена организация обжалва отказа на директора на Националната здравноосигурителна каса да предостави копия от бюджетите и отчетите на районните здравноосигурителни каси за 2000 г. Друга търсена информация е тази относно банката, избрана от НЗОК да оперира със средствата ѝ, процедурата по определянето ѝ, и размера на вложенията на НЗОК. Писменият отказ е мотивиран със служебна тайна по смисъла на пар. 1 от ДПК (тайна на данъчните субекти); отчетът на НЗОК може да се получи след обнародването му в ДВ; по решението за определяне на банките, които ще оперират със средствата на НЗОК, искането за информация следва да се отправи към Управителния съвет на НЗОК. Срещу отказа е подадена жалба в Софийски градски съд. Аргументите в жалбата: решението за отказ трябва да има фактическо основание. Неясно е защо е налице тайна по смисъла на ДПК. Параграф 1 от ДПК има различни хипотези и когато е налице основание за ограничаване на правото на достъп, трябва да се посочи конкретната хипотеза. Задължен субект по ЗДОИ е НЗОК в качеството си на публичноправен субект; тъй като тя се представлява от директора, препращането към Управителния съвет е неправилно.

9. Програма Достъп до информация поиска със заявление от Министерството на образованието и науката копия от актовете, които засягат обучението по Свободно избираем предмет (СИП) “Религия – Ислям” и СИП “Религия – Християнство”, изброени в заявлението. Срещу последвалия мълчалив отказ на МОН е подадена жалба пред Върховния административен съд. Аргументите в жалбата: решението за отказ трябва да бъде писмено и мотивирано.

10. Гражданин обжалва отказ на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) да му предостави копия от констативни актове и наказателни постановления, издадени в рамките на административнонаказателно производство, при което се санкционира общинска фирма в Дупница. Поскани са и други документи. В писменото решение за отказ министърът посочва, че в поисканите документи има лични данни на съставителите на актовете и свидетелите по тях. Срещу отказа е подадена жалба във Върховния административен съд. Аргументите:

- поисканата информация не съдържа лична информация по смисъла на закона и
- дори да съдържаше такава, МОСВ като задължен орган следваше да предостави частичен достъп до информация.

Изпълнение на задълженията на органите по Закона за достъп до обществена информация (Резултати от пилотно проучване на ПДИ)

Методология на проучването

Целта на проучването, извършено от екипа на Програма Достъп до информация, бе да се провери спазват ли се активните задължения по ЗДОИ пет месеца след влизането му в сила.

Проучването се проведе в периода 1 декември 2000 г. - 9 март 2001 г. в 26 областни града в страната. В периода 1 – 15 декември 2000 г. двадесет и двама координатори на Програма Достъп до информация извършиха проучването в регионални звена на централните органи и в местната администрация. В началото на февруари 2001 г. изследването е продължено от новите координатори на ПДИ в градовете Смолян, Перник и Кюстендил. Месец по-късно, през март - към данните е прибавен доклад за Столична община (СО) и централните органи на властта – министерства и други държавни органи.

Проучването е извършено чрез анкета. Пряко са интервюирани ръководителите на съответните звена или ръководителите на звената “Пресцентър и връзки с обществеността”. Част от анкетите са разпратени по пощата и част от отговорите са получени в ПДИ в писмен вид.

На ръководителите са зададени следните въпроси:

1. Определено ли е мястото, където се четат документите, предоставени по реда на Закона за достъп до обществена информация?
2. Определено ли е мястото, където се подават заявленията по Закона за достъп до обществена информация?

3. Определен ли е служител, който отговаря за предоставяне на достъп до информация по ЗДОИ (издирване на документи и предоставяне за прочит, копиране на документи, изготвяне на справки)?
4. Ако не е определен такъв, възложено ли е на служител да изпълнява и тази длъжност по съвместителство?
5. Изготвено ли е публикуване на информацията по чл. 15 ал. 1 от ЗДОИ:
 - А. Описание на правомощията;
 - Б. Списък на издадените актове;
 - В. Описание на информационните масиви;
 - Г. Име, адрес, телефон и работно време на служителя, който отговаря за предоставянето на достъп?

Във всички областни градове с изключение на Силистра (там ПДИ няма координатор), София – град (с изключение на СО) и София - окръг анкетите са проведени от координаторите на ПДИ.

Проучването обхваща 26 общини. Данните за областните управи, Териториални данъчни дирекции (ТДД), Регионални дирекции на вътрешните работи (РДВР), Районни здравноосигурителни каси (РЗОК), Бюра по труда (БТ) и Хигиено-епидемиологични инспекции (ХЕИ) са от 25 града. Поради това, че Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) са формирани на основата на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и Правилника за устройството и дейността на Регионалните инспекции по околна среда и водите и не съвпадат с областното деление на страната в градовете Кюстендил, Габрово, Добрич, Видин, Ямбол, Сливен, Кърджали, Ловеч и Разград няма регионални структури. Проучването обхваща 15 РИОСВ.

Поради възможността за избор координаторите на ПДИ са анкетирали ръководителите на общо **още** 6 различни институции. На някои места в страната съществуват специфични административни структури, които са обект на анкетиране – напр. Изпълнителна агенция “Морска администрация” във Варна. Другаде са направени проверки в структури на ДВФК, Районен съд, Районна инспекция “Държавен строителен надзор”, Областна служба за социално

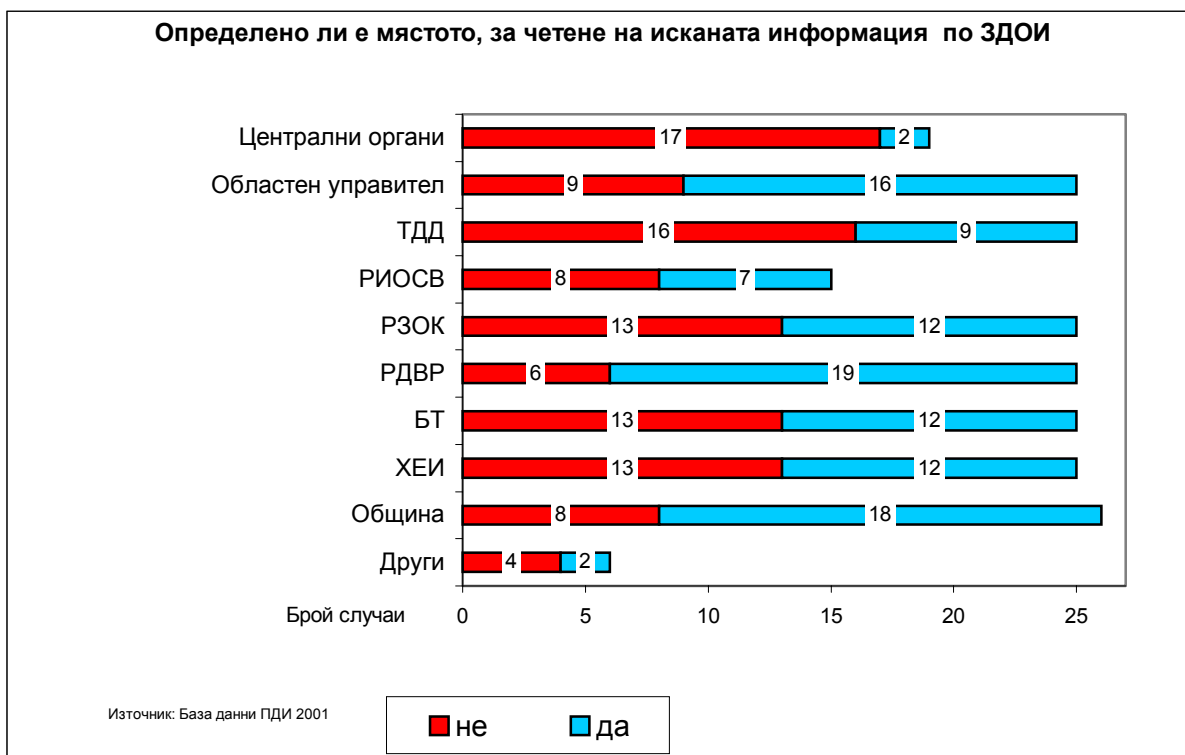
осигуряване. Статистиката обхваща получените данни от Областна управа, Общинска администрация, ХЕИ, Бюро по труда, Териториална Данъчна дирекция, Регионална дирекция на вътрешните работи, Районна здравно осигурителна каса, Регионална инспекция по околна среда и водите.

Заявления по ЗДОИ получават по пощата общо 15 министерства, както и Главна данъчна дирекция (ГДД), Национална здравно осигурителна каса (НЗОК), Агенция “Държавен вътрешен финансов контрол” (ДВФК) и Сметната палата. До тях на 13.02.2001 г. с препоръчани писма са изпратени заявления за достъп до обществена информация по реда на ЗДОИ. Отговорите не бяха получени в предвидения по ЗДОИ срок с изключение на тези от ГДД, Министерство на финансите, Министерство на правосъдието и Министерство на транспорта и съобщенията. Останалите министерства (12 на брой), както и НЗОК, Сметната палата и ДВФК не изпълниха задължението си по ЗДОИ.

Общият брой на проведените интервюта е 216.

Обобщените данни от проучването разкриват следните характерни резултати:

Относно обособяването на място за четене на документи по ЗДОИ (Въпрос 1)

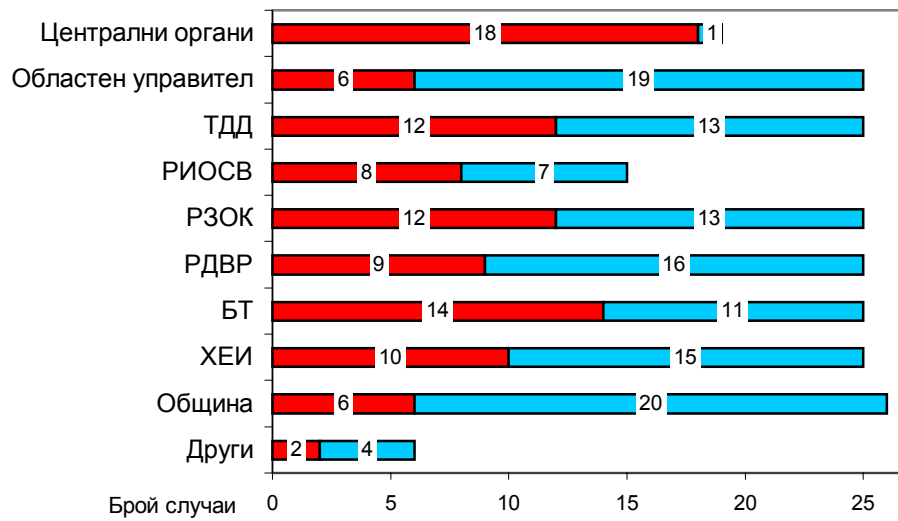


В 107 централни и местни административни структури в наблюдавания период след приемането на ЗДОИ все още не е определено мястото, където ще се четат документите, поискани по реда на закона. Такова е положението в 16 ТДД. Няма определени помещения и в 13 БТ, в толкова РЗОК и ХЕИ от проучените 25 областни града в страната. 18 общини, 19 РДВР, 7 РИОСВ (от 15 в страната) са определили места за четене на документи по ЗДОИ.

Според резултатите от проучването само в Главна данъчна дирекция и в Министерството на правосъдието от централните органи на управление съществуват места за четене на документи по реда на ЗДОИ.

Относно определянето на място за подаване на заявления по ЗДОИ (Въпрос 2)

Определено ли е мястото, където ще се подават заявленията по ЗДОИ

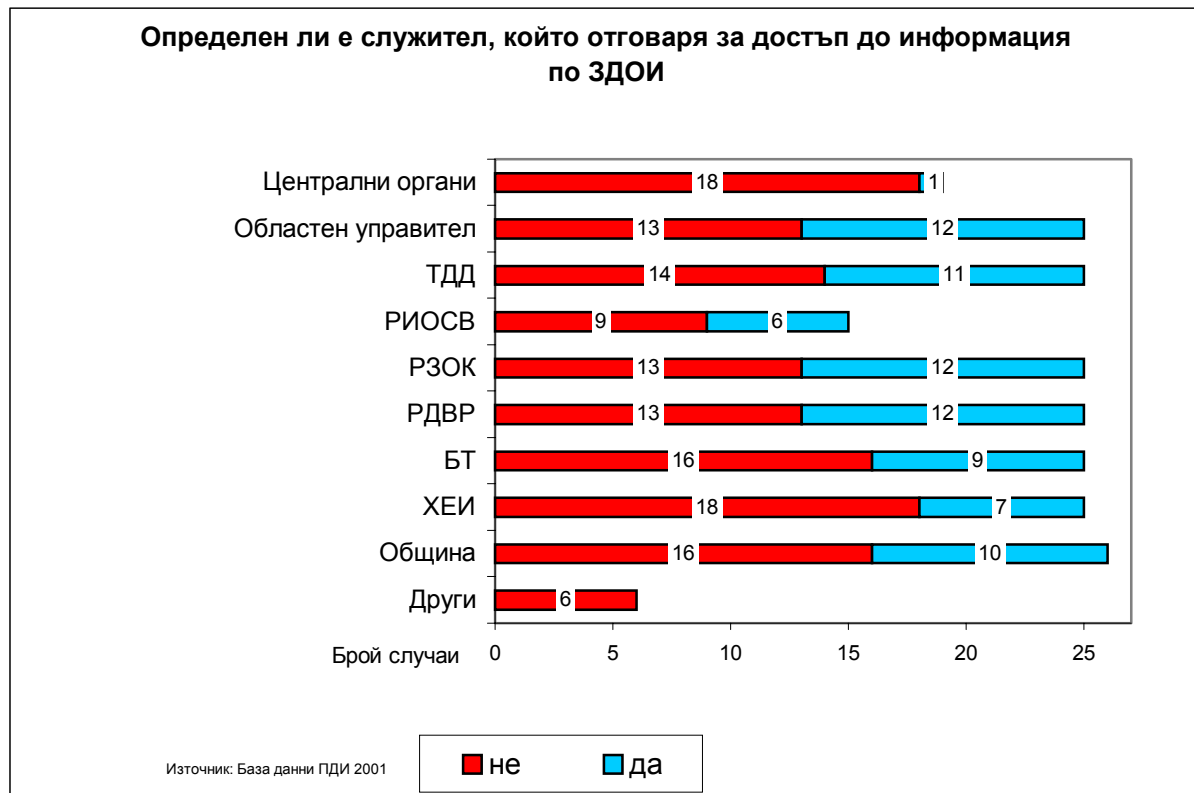


Източник: База данни ПДИ 2001

■ не ■ да

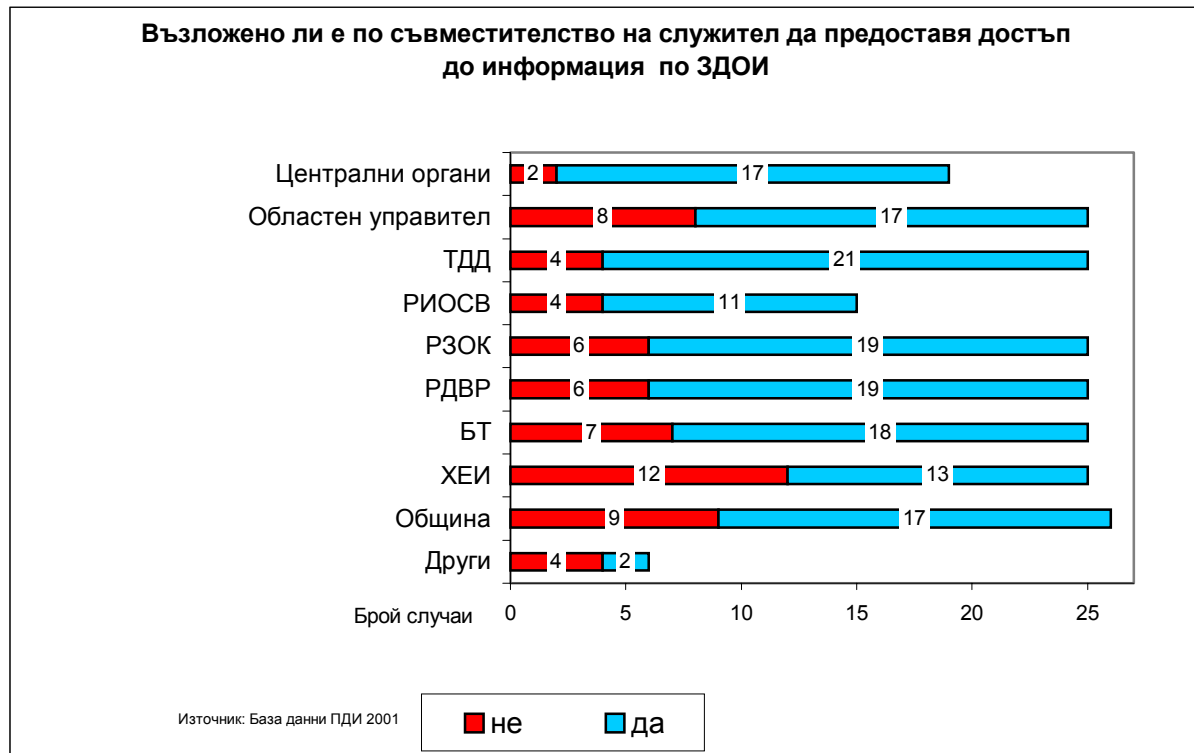
В 97 административни структури не е определено място, където могат да се подават заявления по ЗДОИ. Активното задължение по закона не е спазено в 6 общински администрации, в 9 РДВР и 8 РИОСВ (от 15 в страната). Предприетата административна реформа в обслужването на гражданите на “едно гише” най-вероятно е причината в 6 областни управи да не е определено място за подаване на заявления. В 14 Бюра по труда, 12 ТДД и РЗОК, 10 ХЕИ. не са определили такова място.

Относно определянето на служител, отговарящ за предоставяне на данни по ЗДОИ (Въпрос 3)



В 136 централни и местни административни структури не е определен служител, който да отговаря за предоставяне на достъп до информация по ЗДОИ. Най-голям е броят на не спазилите закона в ХЕИ. В 18 областни града, където функционират звена на ХЕИ, няма назначени служители по ЗДОИ. В 16 Бюра по труда и Общински администрации също липсва специално назначен човек, 14 са териториалните данъчни дирекции без определен служител по закона, по 13 са РДВР и РЗОК в областните градове без определен служител. 13 областни управители също не са назначили специален служител по ЗДОИ. Може би причината за не назначаването на служители е фактът, че в много от централните, териториалните и местни органи на властта има назначени говорители, които (вероятно) са натоварени с изпълнението на активните задължения по ЗДОИ.

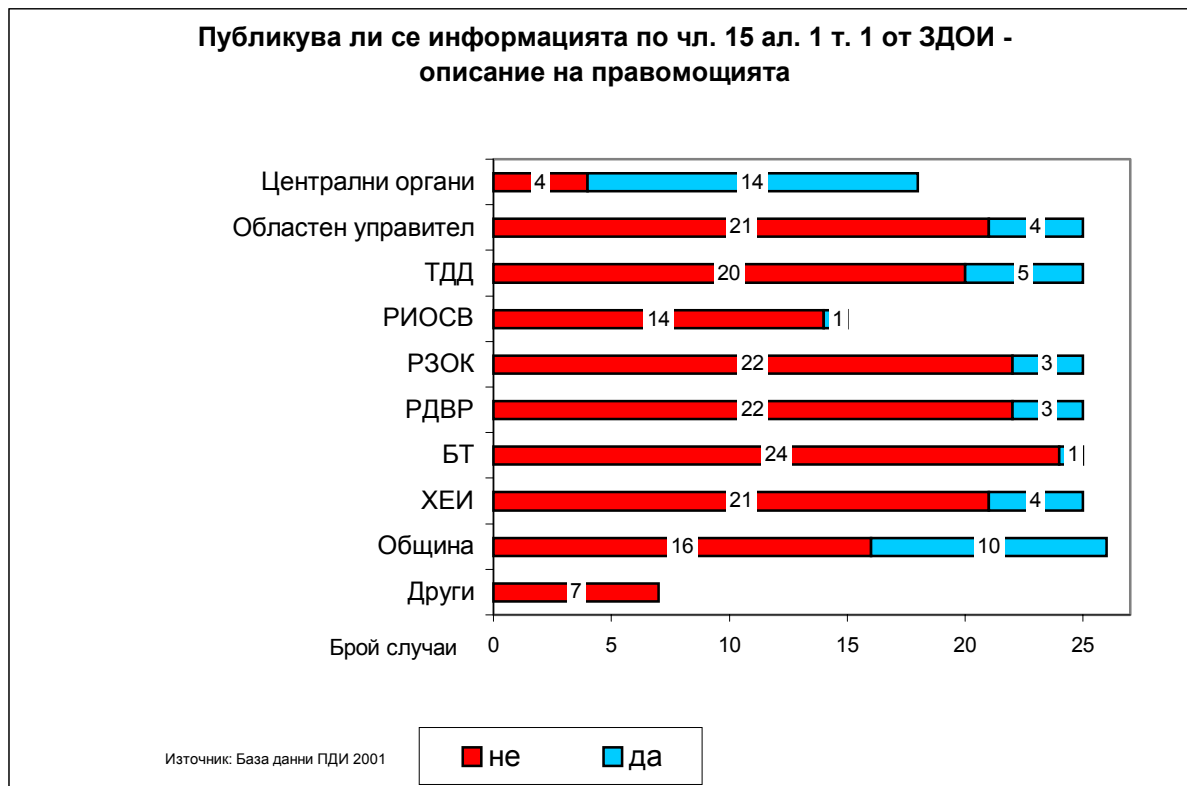
Относно възлагането на задълженията по ЗДОИ по съвместителство на друг служител (Въпрос 4)



Проучването сочи, че в 62 от общо 216 централни и местни органа на властта няма възложени по съвместителство задължения по ЗДОИ на друг служител от съответната структура. В 12 ХЕИ не е възложено да се предоставя информацията по съвместителство, 9, 8, 7 и 6 са отчетените данни съответно за Общинските администрации, Областните управи, Бюрата по труда и Регионалните дирекции на вътрешните работи.

Относно публикуването на информация по член 15, ал.1 от ЗДОИ (Въпрос 5)

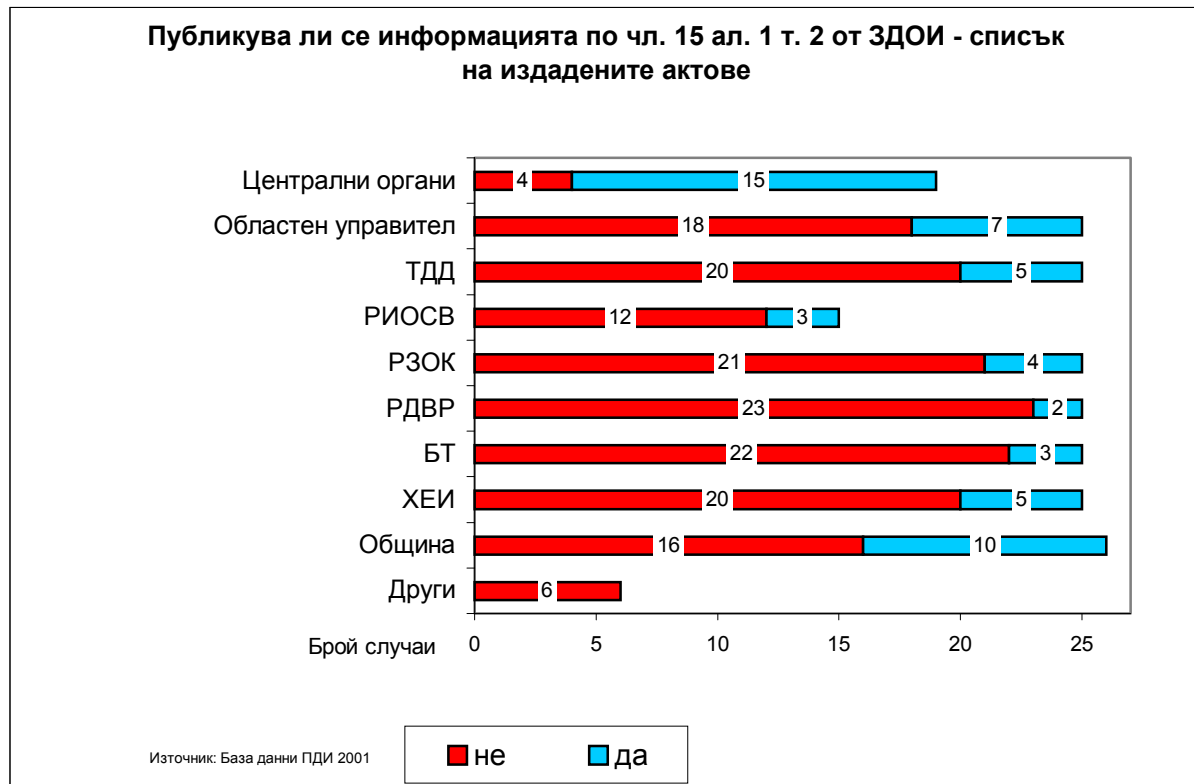
А. Описание на правомощията



Резултатите от проучването сочат, че 45 централни и административни структури спазват изискването ръководителят на административната структура в системата на изпълнителната власт периодично да публикува актуална информация, в която да прави описание на своите правомощия по чл. 15, ал.1 от ЗДОИ. Данни за функциите и отговорностите на ръководената структура също се публикуват. Общините първи са реагирали на законовото изискване – в 10 от изследваните 26 актуална информация съществува. В 5 ТДД и 4 Областни управи това също е направено. В 171 органа на местна и централна власт това не е направено.

Министерствата също са спазили закона. Те са публикували изискваната информация на своите страници в Интернет (www.government.bg).

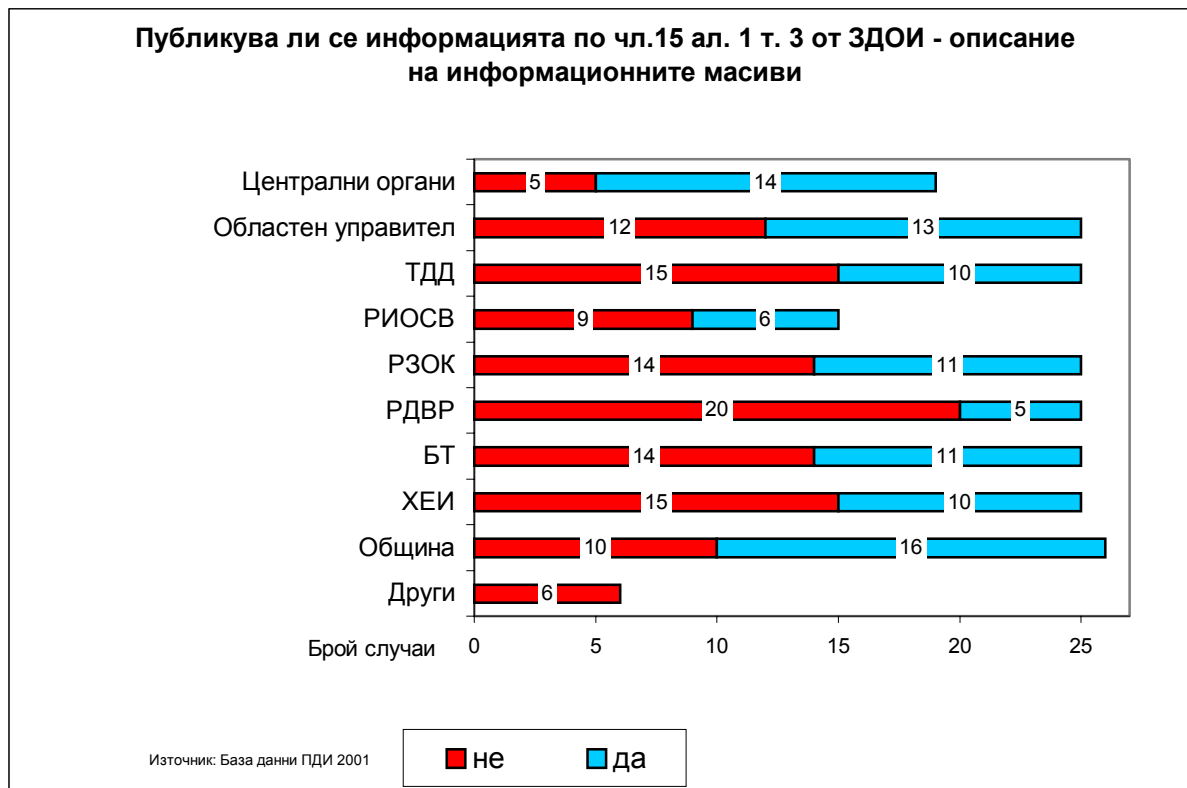
Б. Списък на издадените актове



162 администрации нямат съставени списъци на издадените актове в изпълнение на своите правомощия. ЗДОИ не се спазва от 23 РДВР, 22 Бюра по труда, 21 РЗОК и 20 ХЕИ. 10 общини са публикували списъци на административните си актове от общо 54 администрации, изпълнили законовото изискване.

Министерствата също са спазили закона. Те са публикували изискваната информация на своите страници в Интернет.

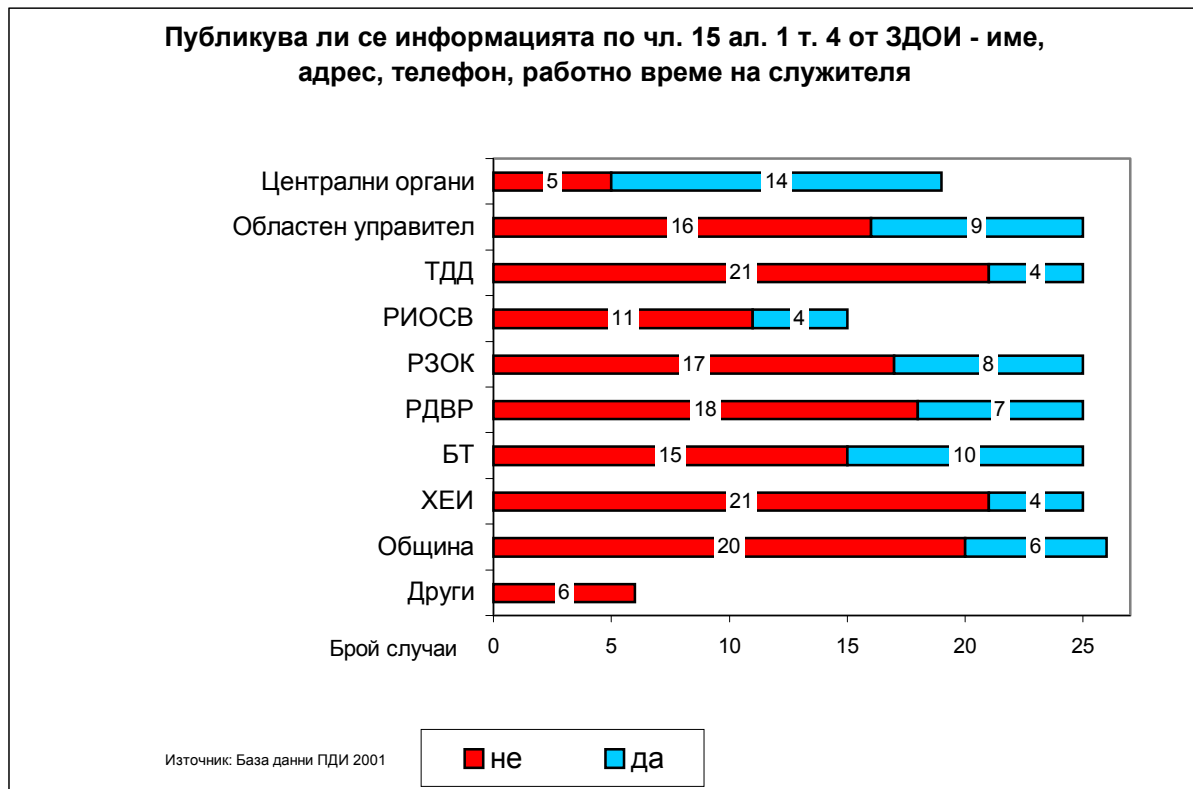
В. Описание на информационните масиви



96 административни структури от местната и централна изпълнителна власт са направили описание на информационните масиви и ресурси, използвани от тях. 16 кмета на общини, 13 областни администрации и 11 Бюра по труда са спазили законовото изискване. Законът не се спазва в 14 РЗОК, в 20 РДВР, в 15 ТДД и толкова ХЕИ.

Министерствата също са спазили закона. Те са публикували изискваната информация на своите страници в Интернет.

Г. Име, адрес, телефон и работно време на служителя, отговарящ за предоставянето на достъп до информация



150 администрации не са публикували информация, съдържаща наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация. Сред тях са 20 общини и 16 областни администрации, както и 21 ТДД и ХЕИ.

Министерствата са спазили закона. Те са публикували изискваната информация на своите страници в Интернет.

Обхванатите от проучването органи на централната изпълнителна власт са публикували в страниците си в Интернет част от информацията по чл. 15 ал. 1 от ЗДОИ. Регистърът на административните структури в Интернет страницата на правителството съдържа част от информация по чл. 15 ал. 1 за регионалните звена на централните органи на изпълнителната власт, на областните управи, а също така и на общините.