

# Състоянието на достъпа до публична информация в България 2002



София 2003

*Този доклад се издава в рамките на проект "Правна помощ и застъпничество за свобода на информация", осъществяван от Програма Достъп до информация с финансовата подкрепа на Фондация "Отворено общество" - София. Публикуваните в доклада констатации, изводи и препоръки са на Програма Достъп до Информация и не ангажират по никакъв начин Фондация "Отворено общество" - София.*



**ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ**



**ФОНДАЦИЯ  
ОТВОРЕНО  
ОБЩЕСТВО  
СОФИЯ**

**Състоянието на достъпа до обществена информация в**

**България 2002**

**Доклад**

**ã Програма Достъп до информация, 2003**

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

ISBN 954-9953-22-X

# СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2002

## СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД.....	5
Препоръки.....	7
Промени в правната уредба, свързана с правото на достъп до информация през 2002.....	11
Общ поглед.....	11
Промени в законодателството относно правото на достъп до информация и неговите ограничения.....	13
Промени в законодателството относно ограниченията на правото на достъп до информация.....	13
Закон за достъп до обществена информация.....	17
Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт.....	19
Промени в законодателството относно правото на достъп до информация в отделни области на управлението.....	20
Закон за опазване на околната среда.....	20
Промени в регламентацията на достъпа до информация, свързана с приватизацията.....	21
Тайна по Данъчнопроцесуалния кодекс.....	22
Промени в законодателство относно правото на достъп до архивна информация.....	23
Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно Управление на Генералния щаб.....	23
Проект за Закон за националния архивен фонд и архивите.....	24
Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ.....	25
Информация за ориентация на гражданите.....	26
Административна готовност и капацитет за изпълнение на ЗДОИ .....	30
Определяне на звено/служител за работа със заявленията.....	30
Обучения на служителите.....	35
Място на приемане на заявленията и регистрирането им.....	35
Протоколи при предоставяне на информацията.....	37
Местата за преглед и четене на обществена информация.....	37
Брой на заявленията, решения и основания за отказ.....	38
Случаите.....	40
Обща характеристика.....	40

Търсене на информация от журналисти.....	42
Търсене на информация от граждани .....	43
Търсене на информация от НПО .....	44
Търсене на информация от страна на бизнеса .....	45
Съдебна практика .....	45
Въпроси от процесуално естество.....	46
Мълчаливите откази.....	46
Искане за преразглеждане на решение по заявление.....	47
Правният интерес от обжалване.....	48
Въпроси по определянето на съдържанието на правото на достъп до информация и неговите ограничения .....	49
Кой е длъжен да предоставя информация по ЗДОИ? .....	49
Коя информация е "обществена"?.....	50
Формулиране на искането.....	51
Ограничения. Право на частичен достъп .....	51
Държавна и служебна тайна.....	52
Информация, свързана с подготвителни документи .....	53
Приложение	
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация 2002..	54

## УВОД

Екипът на Програма Достъп до Информация (ПДИ) представя на читателите доклада “Състоянието на достъпа до обществена информация в България 2002”.

Обобщенията в доклада са резултат от наблюдението и застъпничеството за по-съвременно законодателство за свобода на информацията и преди всичко за неговото прилагане и практикуване. Целенасоченото застъпничество на ПДИ не би могло да бъде успешно без практикуването на правата по ЗДОИ от журналисти, други неправителствени организации и граждани.

Програма Достъп до Информация работи в няколко основни стратегически направления, за да подпомогне процеса на прилагане на Закона за достъп до обществена информация.

През 2002 заедно с Артикъл 19 (Глобална кампания за свобода на изразяването), а след това и с Американската асоциация на юристите Правна инициатива за Централна и Източна Европа (АВА СЕЕЛ) ПДИ организира и проведе едnodневни обучения за служители от централните, териториалните и местните органи на изпълнителната власт.

Едновременно с това ПДИ продължи активно да подпомага търсенето на публична информация като разпространяваше наръчници по ЗДОИ и разясняваше правото на информация в медиите и на срещи в цялата страна.

Основно направление на работата на ПДИ беше правната помощ и представителството в съда на граждани, НПО, журналисти в случаи, когато им е отказан достъп до информация от страна на задължените институции.

Дебатите по законите, уреждащи ограниченията на свободата на информация, в които ПДИ активно участваше, ако не постигаха винаги исканите от нас резултати, поне допринесоха за запознаване на по-широки кръгове от обществеността със стандартите в областта на свободата на информация.

И през 2002 година ПДИ проведе специално проучване за готовността на институциите да изпълняват задълженията си по ЗДОИ. Резултатите от това проучване бяха публикувани в специален доклад “Годината на рационалното невежество.”<sup>1</sup>

Усилията на ПДИ и нейната мрежа в страната са част от глобалното движение на застъпниците за свобода на информацията, което през 2002 година продължи да се разширява и организира.

Част от този процес беше иницирането на Мрежата на Застъпниците за Свободата на Информация на 28 септември 2002 година в София. Глобалната общност на застъпниците укрепва и се разширява. Размяната на опит и информация, съвместните целенасочени усилия за утвърждаване на международни стандарти за откритост и достъпност на информацията допринасят за превръщането на достъпа

---

<sup>1</sup> “Годината на рационалното невежество” (резултати от едно проучване), ПДИ, София, 2002. Текстът може да бъде намерен на [http://www.aip-bg.org/books\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/books_bg.htm)

до информация в глобална ценност и едновременно с това подпомагат усилията на организациите от мрежата на национално равнище.<sup>2</sup>

На 21 февруари 2002 година беше приета Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа за достъпа до официални документи. През 2002 година последва проучване на законодателството в областта на достъпа до информация и прилагането му за страните членки на Съвета на Европа. Резултатите от проучването и координирането на усилията за приемането и прилагането на това законодателство бяха обсъждани на семинар, организиран от Съвета на Европа през ноември 2002 година. За участие в семинара бяха поканени и представители на неправителствени организации, работещи в тази област, сред които беше и ПДИ.

Целта на настоящия доклад е да бъдат представени в систематизиран вид промените в законодателното уреждане на достъпа до информация, но също така и практиките на прилагане на Закона за достъп до информация.

Новото в доклада за 2002 година е опитът да се систематизира съдебната практика по ЗДОИ. Макар в България правото да не е прецедентно, надяваме се, че създаващата се съдебна практика по закона ще допринесе за по-добри практики за неговото прилагане. Гражданите, решили да упражняват правото си на достъп до информация в публичните институции, нямат друг механизъм на защита при отказ освен обжалването в съда. От съдебните решения по тези дела зависи до голяма степен и доверието на хората в това, че могат по демократичен път да упражняват основни свои права. От друга страна чрез тези решения се утвърждава и избраният от България път на създаване на открита, отчетна и обслужваща гражданите администрация. Отчитайки важността на създаващата се съдебна практика по ЗДОИ и нуждата от нейното осмисляне и развиване, ПДИ издаде книгата “Съдебни дела по закона за достъп до обществена информация”<sup>3</sup>, в която са представени 11 дела, водени в периода от влизането на закона в сила (юли 2000) до лятото на 2002 година.

В подготовката на настоящия доклад взеха участие д-р Гергана Жулева, Дарина Палова, Фани Давидова, Александър Кашъмов, Кирил Терзийски и Николай Марков.

Общата систематизация и редакция е направена от д-р Гергана Жулева и Александър Кашъмов.

Следвайки практическия подход към състоянието на достъпа до информация, ние предлагаме отново препоръки към вземащите решения за конкретни политики в тази област, като заявяваме стратегическата си цел да подпомагаме и занапред упражняването на правото на достъп до информация в България.

Д-р Гергана Жулева

---

<sup>2</sup> Виж <http://www.freedominfo.org>

<sup>3</sup> “Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация”, ПДИ, София, 2002. Текстът може да бъде намерен на [http://www.aip-bg.org/books\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/books_bg.htm)

## Препоръки

Очевидно, че правата и задълженията, заложи в Закона за достъп до обществена информация са ядрото на отношенията на администрацията и гражданите в демократичното общество. Те са основата и за общественото участие в процеса на взимане на решения и в процеса на изграждане на прозрачна и работеща в услуга на гражданите администрация.

### I. Необходимост от законодателни промени

- В Закона за достъп до обществена информация е необходимо да се внесат следните изменения:
- Ø Привеждане на закона в съответствие с принципите, заложи в чл.10 от ЕКПЧ и в Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки, относно достъпа до официални документи от 21.02.2002 г. Необходимите промени са свързани с ясното очертаване на подхода към ограниченията на правото на достъп до обществена информация, а именно:
  - Правото на всеки да получи достъп до обществена информация е принципът, а ограниченията са изключение от този принцип. Ето защо те трябва да бъдат, 1) изброени ясно в закон, 2) да са пропорционални на целта да защитят конституционно защитените интереси и 3) да са необходими на демократичното общество (тест за вредата и за “баланса на интереси”);
  - Въвеждането на тестовете за вредата и за “баланса на интереси” като подход към ограниченията на правото на информация означава, че достъп до обществена информация може да бъде отказан само ако разкриването на информацията ще навреди или може да навреди на изброените в закон защитени интереси и то само ако не съществува неотложен обществен интерес от узнаването ѝ.
- Ø Ясно очертаване в закона на органа, който отговаря за контрола по приложението на закона.
- Ø Ясна разпоредба за специално звено или служител, отговарящ за приемането и решаването по заявленията.
- Ø По-прецизно регламентиране и увеличаване на санкциите по неизпълнението на задълженията по ЗДОИ и въвеждане на право на

обезщетение на лицата, засегнати от това неизпълнение, в производството пред административния съд.

- В Закона за защита на класифицираната информация и Правилника за прилагането му е необходимо да се въведат следните изменения:
  - Ø Цялостно прилагане на теста за вредата в целия закон (отмяна на чл. 30, ал. 3);
  - Ø Въвеждане на теста за “баланс на интереси”, с който да се даде възможност за премахване на грифа за сигурност и огласяване на документ при преобладаващ обществен интерес за достъп;
  - Ø Цялостно прилагане на принципа, че цялата информация, която не попада в определението на чл. 25 и разкриването ѝ не би причинило вреди, е общодостъпна (отмяна на чл. 25, ал. 2 от Правилника за прилагане на ЗЗКИ в настоящата ѝ редакция);
  - Ø Въвеждане на ясно очертана компетентност за определяне на грифа за сигурност (изменение на чл. 31, ал. 1);
  - Ø Привеждане на списъка-приложение към чл. 25 в съответствие със съвременните реалности (отмяна на икономическите категории, редактиране на категориите относно “правителствените стратегически поръчки”);
  - Ø Преформулиране на дефиницията за национална сигурност.
  
- В Закона за защита на личните данни е необходимо да се внесат следните изменения:
  - Ø Привеждане на определението на личните данни в съответствие с международните стандарти за защита на личните данни и гарантиране на достъпа до официални документи (отмяна на чл. 2 ал. 2);
  - Ø Привеждане на процедурите за достъп на лицето до собствените му данни и за достъп на трети лица до лични данни в пълен синхрон с процедурата по ЗДОИ;
  
- В Наредбата за условията и реда за водене на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт е необходимо да се внесе следното изменение: възстановяване на широкия обхват на понятието “актове” по смисъла на чл. 2 (отмяна на сегашната редакция на разпоредбата и връщане на старата редакция);
  
- В Закона за опазване на околната среда е необходимо да се внесат следните изменения:
  - Ø Разширяване на обхвата на информацията, която трябва да бъде активно съобщавана на населението (в случаи на опасност от съществено замърсяване или увреждане на околната среда; изрично формулиране на задължението при производствени аварии и пожари);



- Ø Разширяване на кръга на задължените субекти чрез включването и на юридическите и физическите лица, чиято дейност или действия се отразяват на състоянието на околната среда;
  - Ø Въвеждане на обвързана компетентност за администрацията при постановяване на отказ на информация с цел осигуряване на цялостен и ефективен съдебен контрол (отмяна на формулировката “може” в чл. 20, ал. 1);
  - Ø Ясно и недвусмислено въвеждане на тест на вредата и прецизиране на разпоредбата на чл. 20, ал. 4 с оглед ясно и недвусмислено предвиждане на теста за “баланс на интереси”. В последния случай редакцията на разпоредбата трябва да установява ясно, че след провеждането на баланса между ползата за обществото от узнаване на информацията и вредата за защитения интерес, информацията трябва да бъде предоставена за достъп.
- В законодателството относно достъпа до архивна информация е необходимо да се внесат следните изменения:
    - Ø Правото на достъп до архивна информация трябва да бъде прогласено и гарантирано от Закона за националния архивен фонд и архивите като част от конституционно гарантираното право на достъп до информация и да подлежи на стандартите и гаранциите на свободата на информацията;
    - Ø Правото на достъп до документите на бившите служби за сигурност (ДС и РУГЩ) трябва да бъде прогласено и гарантирано от закона и разглеждано като част от правото на достъп до информация, като се въведат ефективни процедури за упражняване на индивидуалното право на достъп до тази информация и за активното ѝ публикуване.
  - В законодателството, в което между друга материя се уреждат и ограничения на правото на достъп до информация, е необходимо да се внесе следното изменение: синхронизиране с нормите на ЗДОИ и на ЗЗКИ (последните - доколкото задават стандарти за подход към ограниченията), като се формулира ясно защитеният интерес и категориите информация, подлежащи на ограничение на правото на достъп.

## **II. Необходимост от повишаване на административния капацитет и създаване на административна инфраструктура за прилагане на ЗДОИ**

- Подобряване на управлението на информационните масиви в институциите. Това от своя страна предполага:
  - Ø Преглед на съществуващите засекретени документи от гледна точка и на основата на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) при ясно следване на теста за вредата във връзка с преобладаващия обществен интерес и спазване на сроковете за ограниченията, предвидени в ЗЗКИ;
  - Ø Ясни отговорности на служителите или звеното, извършващи тази дейност;

- Ø Въртешни правила за работа с документацията от гледна точка на основния принцип за достъпност на обществената информация.
- Да се положат специални усилия за следване на заложените в ЗДОИ норми, свързани с отчетността на работата по ЗДОИ, включително и анализ на проблемите в доклада на министъра на държавната администрация;
- Да се премахне практиката на въвеждане на допълнителни изисквания, непредвидени в ЗДОИ, към заявленията;
- Необходимо е да се поддържа отделен регистър на заявленията по ЗДОИ;
- Необходимо е да се осигури специално място за преглед на предоставената информация (читални);
- Необходимо е да се определи звено (служител), което/който да отговаря по ЗДОИ.

### **III. Необходимост от обучения по комуникативни умения и по ЗДОИ, ЗЗЛД, ЗЗКИ**

Наред с предлаганите законодателни промени практиката на прилагане на закона за достъп до информация и свързаните с него закони показва, че са необходими специални усилия за изграждане на култура на прозрачност и отчетност в администрацията.

Изграждането на такава администрация освен законодателните пътища има и едно възможно и практическо измерение:

- Ø постоянни обучения както за комуникативни умения за предлагане на услуги на гражданите, така и по конкретните разпоредби на законите, регулиращи свободата на информация в България за служителите, отговарящи по ЗДОИ.

## **Промени в правната уредба, свързана с правото на достъп до информация през 2002**

### ***Общ поглед***

През 2002 г. законодателството в областта на правото на достъп до информация и неговите ограничения претърпя значителни промени. Бяха приети Законът за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД), регулиращи особено важните основания за ограничаване на правото на достъп до обществена информация - държавната и служебната тайна и защитата на личните данни. Гласуването на ЗЗКИ беше придружено от интензивен обществен дебат, в който Програма Достъп до Информация взе активно участие.

Същевременно предложените в края на 2001 г. изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) не бяха внесени на първо четене в Народното събрание, но беше изменена Наредбата за условията и реда за водене на Регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, уреждаща задължението на изпълнителната власт да публикува актовете си. Кръгът на актовете, които административните структури са длъжни да публикуват в интернет, беше драстично стеснен.

Бяха приети също така нормативни актове, които регулират правото на достъп до информация и процедурата по упражняването му в отделни области като околна среда, приватизация, данъци. В тези актове се допусна отстъпление от стандартите на правото на достъп до информация.

Промени настъпиха и в областта на достъпа до информация, съдържаща се в държавните архиви. С приемането на Закона за защита на класифицираната информация беше отменен Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно Управление на Генералния щаб (ЗДДБДСБРУГЩ). След неговата отмяна режимът на достъп до тази документация остана неясен. През месец декември Министерският съвет внесе в Народното събрание законопроект за Закон за националния архивен фонд и архивните документи, в който не са заложени европейските стандарти.

Същевременно липсва усърдие и инициатива за необходими промени в нормативната уредба. Забавят се промените в ЗДОИ, не са предприети наложителни изменения в правния режим на търговската тайна, достъпа до статистическа информация.

Извършените промени в една част от нормативната уредба и липсата на такива в друга част свидетелстват за две неща – че липсва разбиране на необходимостта от подвеждане на всички норми, отнасящи се до достъпа до информация и неговите ограничения, под общи стандарти и че липсва воля за стриктното прилагане на международните стандарти в тази област.

Липсата на синхронизация между различните нормативни актове се наблюдава на нивото на следните съотношения:

1. общ – специален закон, както когато се отнася до съдържанието на правото на достъп до информация<sup>4</sup>, така и когато се отнася до процедурата<sup>5</sup> за реализацията му;
2. закон – подзаконов нормативен акт.<sup>6</sup>

Съобразяването с международните стандарти изисква на първо място следването на чл. 10 от Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи<sup>7</sup>, чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права и чл. 13 и 17 от Конвенция за правата на детето. Заложеният в чл. 10 от ЕКПЧ стандарт е доразвит в Препоръка (81)19 за постигането на най-висока степен на достъп до информация и в приетата през миналата година Препоръка (2002)2 на Комитета на Министрите на Съвета на Европа към държавите – членки относно достъпа до официални документи<sup>8</sup>. За съобразяването на тези стандарти са нужни законодателни промени. Налице е необходимост в Закона за достъп до обществена информация да бъде цялостно заложен предвиденият в препоръката троен тест, на който трябва да отговаря всяко ограничение. Това не е направено и във внесенния проект за изменение и допълнение на ЗДОИ, макар предложените изменения да са в положителна посока. В ЗЗКИ тройният тест беше частично включен и по-конкретно т.н. критерий на вредата. Той обаче не е спазен във всички разпоредби – така например законът предвижда да се класифицира целият сбор от документи, когато няколко или дори само един от тях отговаря на изискванията за класифициране<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Пример за това е съотношението между материалните норми на чл. 37 от Закона за достъп до обществена информация и чл. 20 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Начинът на формулиране и броят на ограниченията на правото на достъп до информация в двата текста е различен. Информацията, определена като общодостъпна по ЗООС е от по-висок обществен интерес, а са предвидени повече на брой и в по-голям обем ограничения на правото на достъп, отколкото в ЗДОИ.

<sup>5</sup> Такъв е случаят със съотношението между чл. 30 от ЗДОИ и чл. 32, ал. 2 от ЗЗЛД, които уреждат различен период на удължаване на срока по искане за достъп. Липсата на синхрон е пречка пред реализация на правото на информация, защото не може да се очаква гражданите сами да преценяват кога ще се прилага единият и кога – другият закон, така че да не пропуснат срока за обжалване на евентуален отказ.

<sup>6</sup> Така например чл. 25, ал. 2 от Правилника за защита на класифицираната информация допуска безсрочно ограничение на общественото право на достъп до целия регистър на класифицираната информация. Тази разпоредба е несъответна на ЗЗКИ, в който липсва овластяване достъпът до регистъра да се ограничи с правилника.

<sup>7</sup> Оттук нататък ще бъде посочвана за краткост като ЕКПЧ.

<sup>8</sup> Оттук нататък ще бъдат посочвани за краткост съответно като Препоръка (81)19 и Препоръка (2002)2. Достъпни са на български език на адрес: [http://www.aip-bg.org/eurolaw\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/eurolaw_bg.htm)

<sup>9</sup> По-подробен анализ на нормативните актове, свързани с правото на достъп до информация и неговите ограничения може да се открие на [http://www.aip-bg.org/libra\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/libra_bg.htm)

## ***Промени в законодателството относно правото на достъп до информация и неговите ограничения***

### **Промени в законодателството относно ограниченията на правото на достъп до информация**

#### Закон за защита на класифицираната информация

Законът бе обнародван в ДВ бр.45/ 30.04.02 г. Той преуреди държавната и служебната тайна. До този момент държавната тайна бе регулирана със Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна и частично с Правилника за прилагане на закона за министерството на вътрешните работи<sup>10</sup>. Уредбата беше непълна. Служебната тайна беше уредена разпръснато в закони и подзаконовни актове. Макар че за разгласяването на всеки от двата вида тайна е предвидена наказателна отговорност<sup>11</sup>, до този момент липсваше дефиниция на понятията.

Предимствата на ЗЗКИ се виждат в две насоки – създаването на пълна уредба на материята и дефинирането на понятията държавна и служебна тайна. Главният недостатък на закона е в подхода към тайната – вместо да се схваща като изключение от принципа на свободен достъп до всяка информация, съхранявана от държавата, тя се разбира като съществуваща сама по себе си, без връзка със свободата на информация. От тази неправилна предпоставка се развиват и другите недостатъци на закона – дефицитите в определенията на понятията държавна и служебна тайна и несъвършенствата в процедурата и сроковете на секретност.

#### *Дефинициите за държавна и служебна тайна*

Според чл. 25 от ЗЗКИ държавна тайна може да се въвежда само при наличието на три предпоставки, взети заедно:

да е предвидена в закон /с точно изброяване на категории информация в списък/;  
да цели защитата на националната сигурност, отбраната, външната политика или конституционноустановения ред;  
разкриването ѝ да създава опасност от увреждането на горепосочените интереси.

---

<sup>10</sup> Повече по въпросите на предходната уредба на държавната тайна вж. в текстовете “Тайни и лъжи” и “Случаят НЕК”, съответно в: [http://www.aip-bg.org/publi\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/publi_bg.htm) и в [http://www.aip-bg.org/books\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/books_bg.htm)

<sup>11</sup> Чл. 357 – 359 от Наказателния кодекс описват престъпленията против държавната тайна, а чл. 284 и чл. 360 описват престъпленията срещу служебната /с известна условност/ тайна. Липсата на дефиниция за тези тайни досега водеше до естествено затруднение да бъде схванато понятието, а отгук – да бъдат предвидени последиците от огласяването на една или друга информация. В резултат на това се активира една автоцензура у държавните служители, която надхвърля пределите на легитимната тайна и така се накърнява пълноценният обществен дебат по различни въпроси от управлението.

Тази дефиниция най-общо следва тройния тест, въведен с чл. 10, ал. 2 от ЕКПЧ и Препоръка (2002)2<sup>12</sup>. Много от категориите в Списъка – приложение към чл. 25 от ЗЗКИ обаче не са съобразени със защитата на съответния интерес, а отиват отвъд нея<sup>13</sup>. Уредбата на защитените интереси също е проблематична – националната сигурност е прекалено широко формулирана<sup>14</sup>, конституционноустановеният ред не е дефиниран<sup>15</sup>, а мястото на отбраната и външната сигурност сред останалите е неопределено<sup>16</sup>.

Въвеждането на изискването за евентуална “вреда” в определението на държавна тайна е съществен напредък. Не беше въведен обаче елементът “баланс на интереси”. Принципът на вредата също така не беше отразен във важни разпоредби от закона, защото задължителното засекретяване на сбор от документи е в очевидно противоречие с него<sup>17</sup>.

### *Срокове, компетентност за класифициране, процедури*

В приложение на принципа на вредата за първи път у нас бяха въведени срокове, в които е ограничено общественото право на достъп до информация, което е положителна стъпка. Промяната на нивото на секретност, от което зависи срокът, обаче е в компетенциите на лицето, което има право да подписва документа, а Държавната комисия за сигурност на информацията може да удължава двойно срока по свое усмотрение, когато “националните интереси налагат това”<sup>18</sup>. Тези неопределени възможности за промяна в сроковете подкопават гаранциите за правото на информация, съдържащи се в обективното фиксиране на времето. Празноти има в уредбата за унищожаването на документи, неясно е определена персоналната компетентност по засекретяването на документи (класифициране)<sup>19</sup>, регистърът на класифицираните документи не е публичен.

<sup>12</sup> Вж. член IV ал. 1 и 2 от Препоръката. Текстът е достъпен на български на: [http://www.aip-bg.org/documents/rec2\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/documents/rec2_bg.htm)

<sup>13</sup> Такъв е случаят с целия раздел III от списъка - т.н. информация, свързана с икономическата сигурност на страната. Отделно някои категории в другите раздели са формулирани неясно и с възможност за широко тълкуване, напр. раздел II, т. 10 – “информация за отпускани и разходвани бюджетни средства или държавно имущество за *специални цели* /курс. наш/ свързани с националната сигурност”.

<sup>14</sup> Допълнителни разпоредби, пар. 1, т. 13. Неуместно широката дефиниция вече поражда проблеми – представители на изпълнителната, а дори и на законодателната власт започнаха често да употребяват термина в контекста на дебати, стоящи далече от проблемите на легитимната национална сигурност, като този относно приватизацията.

<sup>15</sup> Програма Достъп до информация изрази още преди приемането на закона критично становище относно разпространето на националната сигурност и върху вътрешния ред. Това са две отделни основания за ограничаването на правото на достъп до информация с различна степен на значимост и е нередно да се смесват /вж. чл. 37, ал. 2, чл. 41, ал. 1 изр. 1, чл. 105, ал. 2 от Конституцията; срв. Препоръка (2002)2, чл. IV, ал. 1, т. 1-2/.

<sup>16</sup> Традиционно те се свързват с националната сигурност. Вж. чл. 24, ал. 2 от Конституцията.

<sup>17</sup> Чл. 30, ал. 3.

<sup>18</sup> Тук отново не присъства изискването за преценката на евентуалната вреда от свободния достъп до информацията. Изразът “национални интереси” е също прекалено общ и не съответства на ясно изброените в чл. 25 от закона защитени интереси.

<sup>19</sup> В тази връзка възникват още проблеми, тъй като в пар. 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби се позволява и на фирми да класифицират информация /чрез определението на “организационна единица/. Тази възможност съществуваше и по-рано, като единствено в период от няколко месеца през 1994 г. списъкът на тези фирми беше публичен – обнародван в Държавен вестник. През 1998 г.

Група народни представители внесоха искане за обявяване на противоконституционност на някои текстове от ЗЗКИ, между които чл. 33, ал. 3, отнасящ се до регистъра на класифицираните документи, и пар. 38 от Преходните и заключителни разпоредби, с който се отменя ЗДДБДСБРУГЩ<sup>20</sup>. С решение № 3/2002 г. по к.д. № 11/2002 г. Конституционният съд отхвърли искането.

След решението на Конституционния съд в чл. 25, ал. 2 от Правилника за прилагане на закона за защита на класифицираната информация беше изрично предвидено, че регистърът на класифицираните документи е достъпен само за лицата, получили разрешение. Законосъобразността на тази разпоредба е съмнителна предвид факта, че след изтичането на съответния срок документът, описан в регистъра, става предмет на обществен достъп. Следователно е нарушен принципът, на основата на който се въвеждат срокове на ограничаването на обществения достъп до информация. Това е принципът, според който правото на достъп до информация е правилото, а ограниченията на правото са изключение от правилото<sup>21</sup> и се прилагат само при определени условия, едно от които е времевата определеност. Цялостното ограничаване на правото на всеки на достъп до регистъра обезсмисля наличието на сроковете на секретността.

Основният проблем в процедурата по засекретяване (класифициране) отново произтича от схващането, че държавната тайна си съществува по естествен начин. От определеното на чл. 25 от закона е видно, че държавната тайна се разглежда като възникваща със създаването на даден документ, а не с дейността на съответния служител по административна преценка на необходимостта за ограничаване на обществения достъп. На това се дължи и липсата на прецизна конкретизация на персоналната компетентност за засекретяване и на оправомощаване на контрол върху промяната на нивото на секретност<sup>22</sup>.

### *Служебна тайна*

Основанието за ограничаване на достъпа до информация, наречено служебна тайна, отразява едно остаряло виждане<sup>23</sup>. Както показва наименованието, това е ограничение, което е неопределено по съдържание, а само по лица и места (служебни).

---

Програма Достъп до информация публикува актуалния по това време списък в “Достъп до информация. Норма и практики”, София 1998 ([http://www.aip-bg.org/books\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/books_bg.htm)), но кои фирми са включени в аналогичния списък понастоящем не ни е известно.

<sup>20</sup> Програма Достъп до информация изпрати становище по конституционното дело, в което подкрепи искането относно посочените чл. 33, ал. 3 и пар. 38 от ЗЗКИ.

<sup>21</sup> Подчертан от Конституционния съд в решение № 7/1996 г. по к.д. № 1/1996 г.

<sup>22</sup> В закона е видно на терминологично ниво, че за действието по поставяне на гриф за сигурност се употребява термина “маркиране”, а не класифициране (който не се среща изобщо). Информацията следователно има, според законодателя, качеството “класифицирана”, още със създаването си, преди маркирането.

<sup>23</sup> Служебната тайна е особено характерна за социалистическите държави. По време на общественото обсъждане на проекта за Закон за защита на класифицираната информация Програма Достъп до Информация подчерта архаичността на този вид тайна – вж. раздел II, т. 3 от становището на: [http://www.aip-bg.org/documents/zzki\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/documents/zzki_bg.htm)

Най-общо служебната тайна е обвързана с три предпоставки, аналогични на тези при държавната тайна, но по-неясно формулирани. Вместо изброените в Конституцията защитени интереси в разпоредбата на чл. 26 от ЗЗКИ се въвеждат “интересите на държавата” или “друг правнозащитен интерес”. Посочването на категориите защитена информация и конкретизацията на защитения интерес е оставено за отделните закони, с които ще се въвежда този вид тайна. Следователно са налице всички условия, за да продължи тази уредба да съществува разпръснато и несинхронизирано в различни по степен и по предмет на регулиране актове.

В закона се споменава и т.н. чуждестранна класифицирана информация. Нейната уредба е изключително лаконична и несвързана с останалите норми на закона и доколкото предимно тя ще попада в кръга на интересите на НАТО, с които бе оправдано приемането на ЗЗКИ, е напълно възможно обособяването ѝ в отделен, малък по обем нормативен акт. Така ще бъде по-лесно постижимо правно-технически едно по-сериозно либерализиране на режима на държавната и служебна тайна, което е необходимо.

#### Закон за защита на личните данни

Законът бе обнародван в ДВ бр.1/ 4.01.2002 г. и влезе в сила на 1.01.2002 г. Законът гарантира едно право, свързано с правото на неприкосновеност на личния живот<sup>24</sup>, което за първи път получи детайлна уредба. Гаранцията на това право се изразява в една обща забрана за държавните органи, фирмите и дори физическите лица да събират и използват<sup>25</sup> лични данни без спазването на определени в закона изисквания. Тези изисквания по начало се въвеждат с оглед на развиващата се автоматизирана обработка на лични данни, която дава възможност за бързо и лесно развиване на бази данни с натрупвания на записи за отделни лица<sup>26</sup>.

Най-общо българският закон следва стандартите на този вид законодателство<sup>27</sup>. Доколкото предвижда задължение за т.н. администратори на лични данни да не предоставят лични данни на трети лица, освен при спазването на определени изисквания, ЗЗЛД регламентира едно ограничение на правото на всеки на достъп до информацията, създавана и съхранявана от държавата. Законодателят е имал предвид наличието на съприкосновение между ЗДОИ и ЗЗЛД, видно от измененията в ЗДОИ от месец януари 2002 г. и от разпоредбата на чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД, но не е намерено удачно решение на възникващите проблеми.

Първият проблем произтича от обхвата на дефиницията на понятието лични данни. В него се включват освен предвидените в Директивата и Конвенция № 108 още и

---

<sup>24</sup> Първият международен стандарт в тази насока е чл. 8 от ЕКПЧ, гарантиращ правото на зачитане на личния и семеен живот, жилището и тайната на кореспонденцията. С оглед на практиката на Европейския съд за правата на човека правото на защита на личните данни се свързва и с правото на личността на самоопределение на идентичността.

<sup>25</sup> За всички операции, свързани с лични данни, в закона се употребява терминът “обработване” – пар. 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба.

<sup>26</sup> Вж. определението за регистър на лични данни - пар. 1, т. 2 от Допълнителната разпоредба.

<sup>27</sup> Тези стандарти се задават от Конвенцията за закрила на лицата при автоматичната обработка на лични данни от 28.01.1981 г. (ETS No. 108) и Директива 95/46 ЕС на Европейския парламент и Съвета от 24.10.1995 г. за Защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни и свободното движение на тези данни. Стандартите за защита на личните данни в отделни сектори са развити в редица актове на органите на Европейския съюз и Съвета на Европа.



данните, свързани с участието на лицата в управителни и контролни органи на юридически лица, както и с изпълняването на функции на държавни органи<sup>28</sup>. Подобно разширяване на кръга на защитените лични данни е изключително смустващо и пряко противоречи на норми в законодателството относно достъпа до обществена информация<sup>29</sup>. То създава проблем пред правото на гражданите на по-широк достъп до информацията именно за публичните фигури, чието значение е подчертано от Конституционния съд при тълкуването на чл. 39 – 41 от Конституцията<sup>30</sup>.

Изключително сериозни са проблемите на достъпа до лични данни от процедурно естество. Формално процедурата за достъп на лицето до собствените му данни е отделена от процедурата на достъп на трети лица. Лицето, което иска достъп до личните си данни, следва да подаде заявление, по което администраторът взема решение в 14-дневен срок, който може да удължи мотивирано до 30 дни. Що се отнася до третите лица, те трябва да подадат молба по реда на глава пета<sup>31</sup>, но по нея администраторът взема решение в 30-дневен срок, който не може да удължава, а когато източниците на данни са публични регистри или документи, съдържащи обществена информация, достъпът е осигурен по ред, определен в закон<sup>32</sup>. Трябва да се признае, че така описаната процедура е изключително сложна и неясна. Още повече, че остава абсолютно нерешим въпросът коя процедура ще се приложи в случая, когато се иска документ, в който се съдържат и свои, и чужди лични данни<sup>33</sup>.

Така изтъкнатите проблеми са все още само в полето на ЗЗЛД. Когато се приложи и ЗДОИ в случая, когато се иска достъп до документ, съдържащ обществена информация и чужди лични данни, възниква въпросът трябва ли да се иска съгласие по реда на чл. 31 от ЗДОИ, и то включително от лицето, което упражнява функциите на орган на власт. Неясно е и кой срок за произнасяне ще се приложи – този по ЗЗЛД или този по ЗДОИ, и по кой ред ще се обжалва евентуален отказ. Странна е и разпоредбата на чл. 34, ал. 1 от ЗЗЛД, според която достъп до личните данни може да бъде отказан на лицето “на определено правно основание”. Прегледът на ЗЗЛД показва, че такова основание съвсем не е определено, поне в този закон.

## **Закон за достъп до обществена информация**

---

<sup>28</sup> Чл. 2, ал. 2 от закона. Тук няма да коментираме несъвършенствата и в граматическия строеж на изречението на тази разпоредба.

<sup>29</sup> Чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ дефинира понятието “обществена информация” именно чрез възможността да се състави мнение за дейността на държавните органи. Същото виждане за целта на законодателството относно достъпа до обществена информация е заложено и в Преамбула на Препоръка (2002)2. Съгласно чл. 5 от Търговския закон търговският регистър е публичен.

<sup>30</sup> Решение № 7/1996 г. по к.д.№1/ 1996 г.

<sup>31</sup> Т.е. по реда, по който лицето иска достъп до своите лични данни.

<sup>32</sup> Каквото и да означава това.

<sup>33</sup> По тази причина в някои законодателства за улеснение на заявителя редът за искане на достъп до каквато и да е информация, включително лични данни, е един и същ.

Внесеният в края на 2001 г. законопроект за изменение и допълнение на закона за достъп до обществена информация бе приет от трите отговарящи парламентарни комисии<sup>34</sup> още през пролетта, но до края на годината не бе внесен за гласуване на първо четене в Народното събрание. Заложеният в законопроекта промени са в положителна насока, макар и недостатъчни. Въпреки това е очевидно забавянето на внасянето му за гласуване в пленарна зала, което поражда съмнения във волята на законодателния орган да създаде гаранции за ефективното упражняване на общественото право на информация. Законопроектът обхваща следните въпроси:

#### Определението “обществена информация”

В проекта се изяснява и опростява определението на понятието обществена информация, като според предлаганата в проекта дефиниция това е “всяка информация, която се създава или съхранява от задължените по закона субекти”<sup>35</sup>.

#### Ограничения на правото на достъп

По отношение на ограниченията спрямо правото на достъп се въвежда текст, предвиждащ да се прави т. нар. “баланс на интереси”. Според този стандарт, при вземането на решение дали да предостави поисканата информация, съответният орган се ръководи не само от формалната принадлежност на дадена категория информация към списък с ограничения, но изследва и въпроса дали действителната полза за обществото от узнаването на информацията не надделява пред необходимостта от защита на определен интерес<sup>36</sup>. Ако констатира надделяване на ползата за обществото да бъде получена информацията, решаващият орган следва да разсекрети информацията и да предостави достъп.

Проектът предвижда ограничаване на срока, в който може да се отказва достъп до т.н. подготвителни документи (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ) до момента на издаването на крайния акт<sup>37</sup>. Изменението е от особено важно значение, защото една от основните цели на законодателството за достъп до информация е създаване на възможност за по-широко участие на гражданите в процеса на вземане на решения<sup>38</sup> и за информирана критика на тези решения.

Липсва обаче цялостно включване на тройния тест, предвиден в чл. 10 от ЕКПЧ и в Препоръка (2002)2, приложим към ограниченията на правото на достъп.

---

<sup>34</sup> Комисия по въпросите на гражданското общество, Комисия по правата на човека и Комисия по правните въпроси.

<sup>35</sup> Това определение е прието като стандарт още в чл. 1 от Препоръка (81)19 на Комитета на Министрите на Съвета на Европа и в чл. 1, т. 3 и чл. 2, т. 1 от Препоръка (2002)2 на Комитета на Министрите на Съвета на Европа.

<sup>36</sup> Редакцията на предложението за допълнение гласи, че органите са длъжни да предоставят информацията, която представлява обществен интерес, “включително, когато достъпът до нея е ограничен, но общественият интерес от разкриването е по-значим от защитения с ограничението интерес”. На практика тази разпоредба означава, че решаващият орган следва да преразгледа въпроса за секретността на един или друг документ, представляващ държавна или друга защитена от закон тайна.

<sup>37</sup> Междувременно 20-годишният срок, в който тази информация можеше да се пази в тайна, беше сведен до 2 г. с измененията в ЗДОИ обн. в ДВ бр. 45 от 30.04.02 г.

<sup>38</sup> Невъзможно е да се участва пълноценно в този процес, ако не е общественодостъпна цялата информация относно вече дадените препоръки, мнения, становища по един проект.

### *Други промени*

В проекта се предвижда информация да бъде предоставяна по силата на самото съдебно решение, а не чрез връщане по реда на ЗДОИ. Предвижда се и задължително назначаване в 6-месечен срок от влизането в сила на промените на служител във всяка администрация, който да работи със заявленията на гражданите.

Сериозна празнота в закона, която води до бавно и тромаво приложение, е липсата на комисия или омбудсман за подпомагане на правото на информация.

Необходимо е и да се включи изрична разпоредба, защитаваща държавни служители и длъжностни лица, които са разгласили в обществен интерес информация, попадаща в ограниченията на обществения достъп<sup>39</sup>.

### **Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт**

Наредбата беше приета с постановление на Министерския съвет в изпълнение на чл. 61 от Закона за администрацията (ЗА) и обнародвана в ДВ, бр. 44 от 30.05.2000 г. Според текста на чл. 61 от ЗА, Министерският съвет трябва да създаде регистър на административните структури, техните ръководни органи и актовете, които издават. Според чл. 2 от наредбата, в регистъра се включваха тези три категории информация, като е уточнено, че под актове се разбират всички нормативни, общи и индивидуални административни актове, с изключение на вътрешнослужебните, включените в други регистри, съдържащите обстоятелства – държавна или служебна тайна и свързаните непосредствено с отбраната и сигурността на страната. Регистърът е публичен чрез интернет<sup>40</sup>.

През миналата година бяха предприети драстични промени на наредбата в посока непрозрачност – ДВ, бр. 83 от 30.08.2002 г., в сила от 31.10.2002 г. Според новата редакция на чл. 2, т. 3 принципът – че всички актове се включват в публичния регистър с изключение на изрично определени категории, се подмени с обратния принцип. Понастоящем в регистъра не се включват никакви други актове, освен индивидуалните административни актове, издадени от органите на изпълнителната власт при упражняване на правомощията им по регулаторни режими<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> В стандартите, идентифицирани от международната организация Артикъл 19 (Глобална кампания за свободно изразяване), тази защита се формулира като protection of whistleblowers (буквално “защита на тези, които тръбят” прев. наш). Тази защита е възприета като стандарт в редица законодателства, тъй като е механизъм за разкриване на нередности и корупция, а отгук – и за превенцията им.

<sup>40</sup> Следва да се отбележи, че административните структури в системата на изпълнителната власт имат задължение да публикуват списък на всички актове, издадени в изпълнение на правомощията им, и по силата на чл. 15, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ.

<sup>41</sup> Вероятно непосредствено след изменението е предприета правителствена инициатива за създаването/промяната на тези регистри в министерствата, защото в ПДИ се обадиха юриконсулти, за да ни поискат мнението.

Рязкото стесняване на кръга на публикуваните актове на изпълнителната власт е в нарушение на разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от ЗА, която изисква включването в регистъра на всички актове на всички органи на изпълнителната власт. С изменението на чл. 2 от наредбата настоящият Министерски съвет всъщност освобождава изпълняващия наредбата министър на държавната администрация от значителна част от задълженията, които му се следват по чл. 61 от ЗА.

Освен несъобразяване с волята на Народното събрание изменението на наредбата е свидетелство за политика на непрозрачност. Активното публикуване на информация е предвидено в чл. XI от Препоръка (2002)2 и е същностен елемент от изпълнението на задълженията на държавата за прозрачност. Активното публикуване в значителна степен улеснява упражняването на правото на гражданите на достъп до информация и обратно – оттеглянето от такава активност трябва да се тълкува като съзнателно допускане на препятстване на правото на информация.

### ***Промени в законодателството относно правото на достъп до информация в отделни области на управлението***

#### **Закон за опазване на околната среда**

Новият Закон за опазване на околната среда (ЗООС) бе обнародван в ДВ бр. 91/25.09.02 г. Въпреки изявлението, че приемането му е продиктувано от необходимостта за възприемане на международните стандарти, законът като цяло представлява отстъпление от степента на гаранция на тези стандарти досега, поне що се отнася до достъпа до информация, общественото участие и правото на правосъдие. Законът беше приет без изменения, въпреки наложеното му вето от президента.

Проблемите относно правото на достъп до информация, свързана с околната среда, са в няколко насоки. ЗООС въвежда допълнителни ограничения на правото на достъп до информация. Едно от тях – “информация, която ще се отрази неблагоприятно на компонентите на околната среда” е твърде общо формулирано. По начало е неуместно в област, в която традиционно има висок стандарт на обществен достъп и е налице по-голям от обикновения обществен интерес да се въведат повече на брой и по-обхватни по обем ограничения на правото на достъп. Естествено е да се очаква обратното – ограниченията, свързани с търговската тайна или интелектуалната собственост, да имат стеснено приложение в сравнение със случаите по ЗДОИ<sup>42</sup>. За разлика от ЗДОИ правомощието за отказване на достъп до информация във всички случаи е записано като възможност за задължените

---

<sup>42</sup> Неуместно са включени в ограниченията следните категории информация: свързана с интелектуалната собственост, с личните данни и “която би се отразила неблагоприятно на компонентите на околната среда”. Не е ясно какви лични данни се съдържат в информация за състоянието на компонентите или факторите, състоянието на здравето и безопасността на хората и др. категории информация по чл. 19 от ЗООС, нито как е възможно да се говори за интелектуална собственост там, където е налице законово задължение за събиране и предоставяне на информация от значение за живота и здравето на хората.

субекти, а не като императивно задължение. Това означава, че правото на достъп до информация следва да се ограничава след преценка, а не само при формалното констатиране на принадлежност към защитена категория информация. Тази преценка обаче следваше да се обвърже стриктно с принципа на вредата, така че да подлежи категорично на съдебен контрол<sup>43</sup>. В закона е направен опит да бъде въведен тестът “баланс на интереси”, което е едно похвално начинание, макар за съжаление не особено успешно<sup>44</sup>.

Кръгът на задължените да представят информация субекти се стеснява в сравнение с вече отменения Закон за опазване на околната среда<sup>45</sup>. Отпадат и част от задълженията за активно предоставяне на достъп по инициатива на самите задължени субекти<sup>46</sup>.

Проблеми възникват и от различните процесуални срокове в ЗООС и ЗДОИ<sup>47</sup>. Следва да се отбележи, че утежняването на режима на достъп до екологична информация при вече съществуващ по-лек режим противоречи на т. 5 и 6 от общите разпоредби на Конвенцията от Аархус по достъпа до информация, общественото участие и достъпа до правосъдие по екологични въпроси.

## **Промени в регламентацията на достъпа до информация, свързана с приватизацията**

През 2002 г. беше приета нова Наредба относно предоставянето на информация, свързана с приватизацията<sup>48</sup>. Тя замени уредбата на Наредба за условията и реда за предоставяне на информация, съставляваща служебна тайна, при продажбите по Закона за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия. И в двата акта са изчерпателно изброени документите и книгата, представляващи

---

<sup>43</sup> При сегашната редакция възниква въпросът дали не е уредена хипотеза на свободна администрация /оперативна самостоятелност/, при която съдебният контрол не може да обхване цялостно административния акт по същество. Считаме, че една редакция, аналогична на чл. 25 от ЗЗКИ щеше да гарантира в по-голяма степен правото на достъп до информация.

<sup>44</sup> Според чл. 20, ал. 4 от ЗООС компетентният орган следва да вземе предвид обществения интерес при преценката да откаже ли достъп до информация. Указанието на разпоредбата обаче е неясно, защото следваше изрично да бъде оправомощен органът да прави баланс на интересите и при извод, че общественият интерес надделява, да предостави достъп до информация, независимо че тя попада формално в кръга на ограничението на правото на достъп.

<sup>45</sup> Съгласно чл. 12 от отменения закон задължени за представян на информация имаха и юридическите и физическите лица.

<sup>46</sup> Така например е премахнато особено важното задължение за уведомяване на населението при непосредствена опасност от замърсяване на околната среда - чл. 13а от отменения закон.

<sup>47</sup> Според ЗДОИ решение по заявлението се приема най-късно 14 дни след подаването му. В ЗООС не е посочен срок за произнасяне на компетентния орган, но след вземането на решението информация трябва да се даде фактически в 14-дневен срок. Тези разминавания ще създадат пречки пред упражняването на правото на гражданите на достъп до информация.

<sup>48</sup> Пълното ѝ наименование е Наредба за задължителната информация, предоставяна на лицата, заявили интерес за участие в приватизацията по Закона за приватизация и следприватизационен контрол, и за документите и сведенията, представляващи служебна тайна, приета с ПМС № 205 от 5.09.2002 г., обн., ДВ, бр. 87 от 13.09.2002 г., в сила от 13.09.2002 г.

служебна тайна<sup>49</sup>, и е фиксиран сравнително кратък срок, в който достъпът до тях е ограничен. Според отменената наредба служебна тайна представляват: докладът на лицензираните оценители за оценка на обекта и приложенията към него; документи и сведения, свързани с оперативната подготовка на актовете на органите по чл. 3 от ЗППДОБП, включително такива с несамостоятелно значение - мнения и препоръки, становища и консултации; писмено изразени мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори и сведенията, свързани с тях; резултатите от преговорите на органа по ЗППДОБП с потенциален купувач; частта от офертите на потенциалните купувачи, представляващи бизнесплана и друга информация, за която изрично са декларирали, че е търговска тайна<sup>50</sup>. Информацията представлява служебна тайна до момента на приключването на приватизационната процедура или избора на купувач<sup>51</sup>. Не е упоменат срока, след изтичането на който престават да са служебна тайна докладите на лицензираните оценители с приложенията и за офертата и декларираната търговска тайна. Според чл. 3, ал. 1 от наредбата документите, които не представляват служебна тайна, се предоставят на заинтересуваните лица по реда на ЗДОИ<sup>52</sup>. Органът по чл. 3 от ЗППДОБП може да оповести информация, представляваща служебна тайна, с цел публичност<sup>53</sup>. В новата наредба информацията, представляваща служебна тайна, е по-лаконично изброена: документи и сведения, свързани с оперативната подготовка на актовете на органите по ЗППДОБП, включително такива с несамостоятелно значение – мнения, препоръки, становища, позиции, изразени от или за органа, консултации; информация, която участник в процедурата е декларирал, че представлява търговска тайна за него. Анализите на правното състояние и приватизационните оценки на обектите не представляват служебна тайна, съгласно изричната разпоредба на чл. 26, ал. 4 от Закона за приватизация и следприватизационен контрол. Сроковете, в които информацията представлява служебна тайна, са аналогични на тези в отменената наредба. В новата наредба липсва изрична разпоредба, преpraщаща към реда на ЗДОИ след изтичането на срока на валидност на ограничението. Оповестяването на информация, представляваща служебна тайна, е предвидено като възможност по избор на органите за приватизация, както в отменената наредба<sup>54</sup>.

## Тайна по Данъчнопроцесуалния кодекс

<sup>49</sup> Броят на категориите информация в старата наредба беше по-голям, което не означава, че обемът на служебната тайна сега е по-малък.

<sup>50</sup> Чл. 2, ал. 1, т. 1- 5 от отменената наредба.

<sup>51</sup> Резултатите от проведените преговори.

<sup>52</sup> Наистина терминът “заинтересуваните” буди недоумение, при положение, че в ЗДОИ, към който наредбата преpraща, е уредено правото на всеки на достъп до информация. В новата наредба терминът е заменен с “лице, заявило интерес за участие в приватизацията” и липсва преpraщане към ЗДОИ.

<sup>53</sup> Чл. 6 от Наредбата. Според чл. 1 оповестяването става след откриване на процедура за приватизация.

<sup>54</sup> Чрез включване на информацията в публичния регистър, воден от съответния орган.

Уредбата на служебната тайна по Данъчнопроцесуалния кодекс (ДПК) претърпя на два пъти изменения, обнародвани в ДВ бр.45/ 30.04.02 г. и ДВ бр.112/ 29.11.02 г. В тях не беше решен въпросът за предоставяне на достъп до обществена информация, попадаща в определението служебна тайна – Допълнителна разпоредба, пар. 1, т. 1 от ДПК. Такава уредба е наложителна, защото в противен случай в нарушение на принципа на пропорционалност на ограничението спрямо защитения интерес<sup>55</sup> данъчните органи запазват прекалено голям обем информация, разкриващ тяхната дейност, в тайна<sup>56</sup>. Липсва уредба и по въпроса за предоставяне на достъп до информация, съдържаща се в данъчните декларации на заемащите висши държавни длъжности. По този начин се получава липса на синхрон между ДПК и Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, според който тази информация е публична.

Вместо да се решат посочените въпроси, със Заповед № 350/ 12.06.02 г. на Главния данъчен директор процедурата за достъп на трети лица до данните на данъчните субекти е затормозена в противоречие със ЗДОИ, като на искащите достъп до информация е възложено задължението да се снабдят предварително с писменото съгласие на субекта на данни<sup>57</sup>. Тази уредба не е съобразена и с елементарния житейски факт, че заявителят не винаги знае самоличността на лицето – субект на данни, и може да се интересува от информацията само, за да научи повече за дейността на държавните органи.

### ***Промени в законодателство относно правото на достъп до архивна информация***

#### **Закон за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно Управление на Генералния щаб**

С влизането в сила на Закона за защита на класифицираната информация (обн. ДВ бр.45/ 30.04.02 г.) беше отменен Законът за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и бившето Разузнавателно Управление на Генералния щаб (ЗДДБДСБРУГЩ)<sup>58</sup>. Редът за достъп до част от тази информация беше уреден с Инструкция за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР, приета от Министъра на вътрешните работи<sup>59</sup>. Инструкцията не е обнародвана. В нея са пресъздадени най-общо правила, сходни с

<sup>55</sup> Препоръка 2002/ 2, чл. IV, ал. 1

<sup>56</sup> В делото Д. Тотев с/у отказ на Главния данъчен директор, а.д.№ 10496/ 01 г. по описа на ВАС, беше отказан достъп до писмо на ГДД. Заявителят е поискал копие от писмото в частта, касаеща данъчното третиране на лихвите по ЗУНК. Изрично е посочено в писмото, че не е необходимо разкриването на лични данни на лицето, до което писмото е адресирано. Отказът беше отменен от ВАС като незаконосъобразен.

<sup>57</sup> Точка 14. 1 от заповедта.

<sup>58</sup> Пар. 37 от Преходните и заключителни разпоредби.

<sup>59</sup> Копие от тази инструкция ни беше любезно предоставена от журналист от в. ”Дневник”.

тези в ЗДОИ и ЗЗЛД, но със съответни различия – напр. срокът за произнасяне по заявление е 30 дни.

По начало е недопустимо правото на достъп до информация, което е гарантирано от Конституцията, да бъде уредено с Инструкция, която не е нормативен акт и не е оповестена. Отделно от това липсва заместваща уредба на активното разкриване и публикуване на информация, съдържаща се в тези фондове, за лицата, заемали или заемащи т.н. “публични длъжности”<sup>60</sup>. Публикуването на тази информация несъмнено води до увеличаване на обема на информацията, до която обществото има право на достъп, и спомага за осъществяването на информиран избор.

## **Проект за Закон за националния архивен фонд и архивите**

През 2002 г. в Народното събрание бе внесен Проект за Закон за националния архивен фонд и архивите. Проектът не е съобразен с международните стандарти и по-точно с Препоръка (2000)13 относно европейската политика за достъп до архивите на Комитета на министрите на Съвета на Европа<sup>61</sup>.

Преди всичко според Препоръка (2000)13 достъпът до архивите се урежда като право на всеки и следователно следва да се разглежда като част от правото на достъп до информация. Отказът да бъде предоставен достъп до архивите следва да съответства на специален тест, подобен на този в Препоръка (2002)2.

В предложения проект нито е прогласено правото на всеки на достъп до архивите, нито е уредена изобщо материята за евентуални ограничения на правото на достъп и изискванията към тях. Наистина, предвидено е задължение за държавните архиви да осигурят публичен достъп до архивните документи и копията от тях, но не е предвидено средство за защита в случай на неизпълнение на това задължение. Препоръка (2000)13 изисква да се предвиди контрол върху отказите, включително и възможност за жалба пред съд. Внесеният проект не съдържа уредба в тази насока. Определението за архивни документи е неясно и непълно, не съответства на дефиницията за “архив” в смисъл “архивни документи”, зададено в Препоръка (2000)13.

От изложеното е видно, че проектът за закон за националния архивен фонд и архивите не отразява международните стандарти в тази област, като не са положени дори минимални усилия в това отношение.

---

<sup>60</sup> Тези длъжности са изчерпателно изброени в пар. 2а от Допълнителните разпоредби на ЗДДБДСБРУГЩ (отм.).

<sup>61</sup> Посочвана по-нататък за краткост като Препоръка (2000)13. Достъпна е на английски език на <http://www.aip-bg.org/eurolaw.htm>



## Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ<sup>62</sup>

Представените данни са от проучването проведено в периода от 10 октомври 2002 г. до 30 октомври 2002 година.

Проучването обхваща всички централни органи на изпълнителната власт и техните териториални подразделения, така както са определени в Закона за администрацията и изброени в регистъра на административните структури.

Освен централните органи на изпълнителната власт, бяха обхванати и 101-те най-големи по население общини в България от всичките 263.

В кръга на посетените институции бяха включени и тъй наречените публичноправни субекти (Националната здравно-осигурителна каса, Националният осигурителен институт, Сметната палата и др.). Смятаме, че това съответства първо на обществения интерес за търсене на информация от тях<sup>63</sup>, а второ - на стандартите, заложи в Препоръка (2000)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа<sup>64</sup>.

С молба за участие в проучването се обърнахме към 394 институции. Бяха проведени 308 интервюта, като в останалите случаи е получен “мълчалив” или открит отказ за отговор.

В сравнение с 2001 година, когато отказаха да участват 16,5% от институциите, през 2002 година процентът на отказалите нарасна на 21,8% .

Посетени институции	Населено място			Общо проведени интервюта	Откази
	София	Областен град	Малък град		
Министерства	18			8	10

**• Държавни комисии • 15 • • 8 • 7 • Изпълнителни агенции • 23 • • 18 • 5 • Областна администрация • 2 • 26 • • 26 • 2 • Общинска администрация • 5 • 26 • 73 • 96 • 8 • Териториални звена на администрациите към централните органи на изпълнителната власт (ТЗА)<sup>65</sup> • • • 131 • 41 • Други<sup>66</sup>**

<sup>62</sup> Пълният текст на доклада по проучването е публикуван. Виж: Годината на рационалното невежество (резултати от едно проучване), ПДИ, София, 2002, <http://www.aip-bg.org/>

<sup>63</sup> ПДИ оказва правна помощ в случаи на отказ от информация от публични институции от самото си основаване. В базата данни на организацията след приемането на ЗДОИ са регистрирани 889 случаи на отказ, от които 86 от публичноправни субекти. От 50 жалби подадени в съда по случаи на отказ от информация 12 са срещу публичноправни субекти.

<sup>64</sup> В нея под “държавни органи” се разбира както “държавата и администрацията на национално, регионално и местно равнище”, така и “физически или юридически лица, доколкото те изпълняват държавни функции или упражняват административни правомощия съгласно разпоредбите на националното законодателство.”

<sup>65</sup> Например: Териториален данъчен директор, РДВР, РИОСВ, Бюрата по труда и други.

<sup>66</sup> Национална здравно-осигурителна каса, Сметна палата, Държавен фонд земеделие, ХЕИ, СЕМ, Национален осигурителен институт, Национална служба по зърното, Национална служба за

## **Интервюта бяха извършени чрез стандартизирани**

Публикуване на актуална обществена информация

Чл. 15 (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;

описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;

**въпросници от координаторите на Програма достъп до информация в страната и анкетъори в София. Анкетъорите имаха задача да интервюират служителите, упълномощени по ЗДОИ. Интервюта са взети от служители на различни длъжности. Най-често това са директори на институциите, заместник директори, началник отдели (32%), отговарящите за връзките с обществеността (17,5%), главни секретари (16%), други експерти (15%) и юристконсулти (11%).**

## **Информация за ориентация на гражданите**

3. наименованието, адресът, телефонът и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявления за предоставяне на достъп до информация.

(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

### **Задължения за министъра на държавната администрация**

Чл. 16 (1) Министърът на държавната администрация публикува ежегодно обобщена информация за органите и техните администрации, съдържаща данните по чл. 15, както и друга информация във връзка с прилагането на този закон.

(2) Министърът на държавната администрация отговаря за разпространяването на обобщената информация. Тази информация трябва да бъде на разположение за справка на гражданите във всяка администрация.”

Целта на публикуването на определени категории информация е да се осигури прозрачност в дейността на администрацията и да се улесни максимално достъпът до обществена информация.

Законът за достъп до обществена информация възлага задължение за всички ръководители на административни структури в системата на изпълнителната власт периодично да публикуват актуална информация, съдържаща описание на правомощията и данни за организацията и функциите на администрацията; списък на издадените актове; описание на информационните масиви и ресурси; наименованието, адресът, телефонът и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

“Наредбата за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт”<sup>67</sup>, приета и публикувана преди приемането на ЗДОИ и променена през 2002 г., определя и реда, по който да става това **за част от тази информация**<sup>68</sup>. Регистърът се поддържа като единна електронна база данни. В отговор на парламентарно питане министъра на държавната администрация г-н Калчев отбелязва, че данните по чл.

<sup>67</sup> Приета с ПМС № 89 от 26.05.2000 г., обн., ДВ, бр. 44 от 30.05.2000 г., изм. и доп., бр. 83 от 30.08.2002 г., в сила от 31.10.2002 г.

<sup>68</sup> Изменението на “Наредбата за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт” от 2002 стесни обхвата на задълженията по отношение на издадените актове.

15 “са съществена част от регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, а той дава ясна картина относно структурата на правомощията и актовете, които издават.”<sup>69</sup>. Наистина данните в регистъра са само част от задължителните за публикуване данни от чл. 15. Освен това задължения по закона не могат да бъдат тъждествени на задължения по наредба, която трябва да опише по-скоро реда на осъществяване на определени задължения. Задълженията по наредбата не са същите от член 15 на ЗДОИ.

Извън вторичната регулация остават “списъкът на издадените актове” и “описание на информационните масиви и ресурси”. Тяхното публикуване като актуална обществена информация е задължение на всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт.

Тъй като в закона не са предвидени санкции за неизпълнение на задълженията по чл. 15, и досега много от институциите не са създали механизъм за публикуване на актуална информация. В по-долната таблица могат да се видят резултатите от отговорите на въпроса, публикувана ли е информацията по чл. 15, ал. 1.

Чл. 15, ал. 1 ЗДОИ	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Описание на структурата и функциите на администрацията	100,0%	76,9%	75,0%	55,6%	75,0%	80,0%	67,0%	100,0%	73,6%
Списък на издадените актове	87,5%	46,2%	62,5%	44,4%	50,0%	67,0%	31,6%	71,4%	49,6%
Описание на информационните масиви	62,5%	38,5%	57,1%	27,8%	38,1%	48,4%	32,5%	42,9%	39,9%
Име, адрес, телефон, работно място на служителя, отговарящ за приемане на заявленията	50,0%	38,5%	50,0%	33,3%	50,0%	50,0%	45,6%	71,4%	47,2%

Вижда се, че най-простите задължения по чл. 15, ал. 1, т. 1 са изпълнени от 73,6% от интервюираните административни структури, като трябва да се има предвид, че 24 от включилите се в анкетата изобщо не са отговорили на този въпрос.

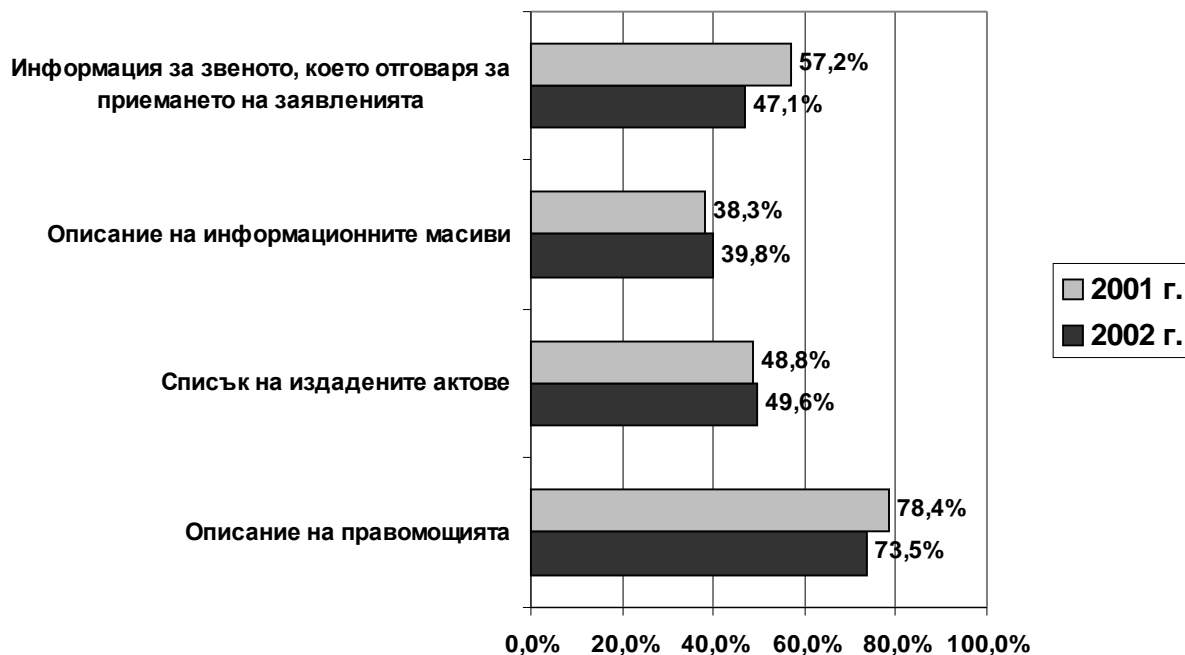
Що се отнася до оповестяването на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за достъп до информация – задължение, произтичащо от чл. 15, ал. 1, т. 4, процентът на отговорилите, че това е направено е 47,2%, при 26 неотговорили на този въпрос. Едновременно с това 66% от участвалите в проучването твърдят, че в тяхната институция е определен служител, който да се занимава със заявленията за достъп до информация. Този процент е по-висок в сравнение с миналогодишното проучване – 61,4%.

<sup>69</sup> Източник: Експресна стенограма “Сто петдесет и трето заседание” София, петък, 4 октомври 2002 г. стр.36-39

Оповестяването на звеното, което приема заявленията, не изисква особени ресурси и е първоначално условие за упражняването на правото на достъп до обществена информация от страна на търсещите такава.

Тези данни се потвърждават и от описанията на ситуацията на анкетиране в докладите на нашите анкетъори. Според тях в 46% от посетените институции е имало определен служител и не е имало проблеми при откриването му. Около 40% от служителите са попълнили анкетната карта пред анкетъора. Ако сравним резултатите от проучването през 2001 година и резултатите на сегашното проучване за изпълнение на задълженията по член 15, получаваме следната картина.

### Информация по Чл. 15 ЗДОИ



Списък на издадените актове и описание на информационните масиви и ресурси

Публикуването на тези списъци и описания е също задължение по чл. 15 ал.1. Без тази информация търсещият е затруднен да формулира по-ясно искането си, което от своя страна ще затрудни и служителите при решаването на неясно формулирано искане за информацията.

Това, което е публикувано в “електронния регистър”<sup>70</sup> като “актове” не улеснява по-никакъв начин търсенето. Базата данни, която е налична в момента в интернет, предполага предварителното познаване на акта, неговия номер, вид, дата на публикуване и т.н.. Тя не представлява списък на актовете, който да улесни потребителя. Целта на подреждането на информацията в този регистър е била

<sup>70</sup> <http://www1.government.bg/ras/>

очевидно друга, а не улесняване на търсенето на обществена информация и изпълнение на задълженията по ЗДОИ.

## ***Административна готовност и капацитет за изпълнение на ЗДОИ***

### **Определяне на звено/служител за работа със заявленията**

За да се прилага един закон са необходими институции, ресурси и механизми и преди всичко подготвени и мотивирани служители.

**Първото и най-просто условие е да бъде упълномощен служител (или определено звено в по-големите институции), който да приема заявления за достъп до информация, да отговаря за осигуряване на активния достъп до информация, да бъде запознат и с нормативната база, която регулира тази област.**

Определянето на служител или звено в по-големите административни структури в системата на изпълнителната власт, който отговаря за приемането на заявления, освен че е задължение по закона, ще улесни работата на самата администрация в предоставянето на услугата, тъй като:

- Ще е ясна отговорността и управлението на процеса
- Няма да се губи времето на други служители
- Ще бъдат по-ефективни специализациите и обученията на тези служители
- Ще се улесни отчетността и контрола по изпълнението на задълженията на органите на власт по ЗДОИ

Второто, макар и не по значение, преимущество на определянето на този служител или звено е улесняването на търсещите информация.

### **Има ли такива служители?**

Очевидна е зависимостта между броя на посещенията на анкетъора и начина, по който е упълномощен служителя, особено ако има писмена заповед за упълномощаването му. Изглежда колкото е по-отчетливо и конкретно индивидуализирано това определяне, толкова по-малко време губи анкетъорът. Устното разпореждане е с по-висока степен на конкретност, защото има пряка заповед от ръководител, докато при длъжностната характеристика задълженията са формулирани по-общо и се детайлизират от самия служител.

Как е определен служителя по ЗДОИ?	Дни до получаването на анкетата	Среден брой посещения на институцията
Писмена заповед	2,96	1,89

Устно разпореждане	3,16	1,96
Длъжностна характеристика	3,65	2,25
Друго	4,64	3,26

Както вече беше посочено, задачата на анкетъора беше да бъдат открити и интервюирани служителите, които отговарят по ЗДОИ. Дали интервюираните са тези, които отговарят по ЗДОИ или в институцията са преценили, че ръководителят е този, който най-изчерпателно ще отговори на въпросите или пък ще носи отговорност за отговорите, не бихме могли да преценим. Фактът е, че в сравнение с миналата година процентът на експертите се е увеличил от 10,3% на 20,4%, както и процентът на юристконсултите от 5,3% на 11,4%, като едновременно с това се е намалил броят на ръководителите на институциите от 28,6% на 20,1%.

### Длъжност на интервюирания:

	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТОИВ	Други	
Ръководител, кмет	12,5%	15,4%	12,5%	11,1%	16,0%	8,2%	32,8%	12,5%	20,1%
Заместник директор		7,7%				3,1%	1,5%		1,9%
Началник отдел, директор дирекция		15,4%	37,5%	5,6%	4,0%	7,2%	11,5%	12,5%	9,7%
Секретар		23,1%	25,0%	16,7%	16,0%	35,1%	,8%	25,0%	15,9%
Експерт	25,0%	15,4%		16,7%	24,0%	8,2%	16,0%	12,5%	14,0%
Деловодител						4,1%	1,5%		1,9%
PR	62,5%	7,7%	12,5%		28,0%	15,5%	18,3%	25,0%	17,9%
Юристконсулт		7,7%		50,0%	8,0%	11,3%	8,4%	12,5%	11,4%
АПИО <sup>71</sup> , РОД <sup>72</sup>		7,7%			4,0%	7,2%	5,3%		5,2%
Анонимен							1,5%		,6%
Друг			12,5%				2,3%		1,3%
Брой отговори <sup>73</sup> :	8	13	8	18	25	97	131	8	308

Средното време на заемане на длъжността е 3 години и два месеца, като намалява за органите на централната власт и изпълнителните агенции, а е най-голямо в общинската администрация и териториалните звена на администрацията на централните органи на изпълнителната власт (виж таблица по-долу)

### От кога сте на тази длъжност (приблизителен брой месеци)?

	Институция									Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТОИВ	Други		
Брой месеци	19,3	21,5	25,6	14,9	16,2	44,1	44,0	49,9		38,2

<sup>71</sup> АПИО = Административно-правно и информационно обслужване.

<sup>72</sup> РОД = Регистрация и обслужване на данькоплатците.

<sup>73</sup> Показва общия брой отговори на въпроса в абсолютни числа.

(средно)									
Брой отговори:	7	12	8	18	24	93	124	8	294

Резултатите от проучването, свързани с въпроса дали има определен служител, който да се занимава със заявленията за достъп до обществена информация, са близки до миналогодишните.

**Има ли при вас определен служител, който да се занимава със заявленията за достъп до информация?**

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТОИВ	Други	
Да	75,0%	38,5%	71,4%	55,6%	92,0%	73,7%	61,4%	28,6%	66,3%
Не	25,0%	61,5%	28,6%	44,4%	8,0%	26,3%	38,6%	71,4%	33,7%
	8	13	7	18	25	95	127	7	300

От една страна, в сравнение с миналата година процентът на отговорилите позитивно на този въпрос се увеличава от 61,4% на 66,3%, от друга страна, посочилите, че това е станало с писмена заповед, се е намалил от 54,4% на 48,8%. Дали наистина този процент се е намалил или на част от упълномощените служители това задължение е включено в длъжностната характеристика, а тя не се възприема като писмена заповед, това е проблем на вътрешна организацията на институцията. По-важни като индикатор за липса на развитие в това отношение са резултатите, свързани с пълномощията на този служител. Както и миналата година на въпроса може ли този служител да решава по заявленията и кой всъщност решава по тях получаваме следните резултати:

**Кой взима решенията да се предостави или откаже достъп до информация по ЗДОИ?**

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТОИВ	Други	
Същият служител	20,0%	7,7%	14,3%	6,7%		11,8%	8,3%	16,7%	9,1%
Ръководителят	60,0%	61,5%	57,1%	80,0%	92,0%	74,2%	88,4%	66,7%	80,7%
Юристконсулт		15,4%	28,6%	6,7%		8,6%	1,7%		5,3%
Комисия				6,7%	4,0%	3,2%	,8%	16,7%	2,5%
Друг	20,0%	15,4%			4,0%	2,2%	,8%		2,5%
Брой отговори:	5	13	7	15	25	93	121	6	285

Проучването от 2001 година имаше същите резултати по отношение на съвпадането на служителя, който приема заявленията и взима решения по тях – 9,1%. Макар общият процент да не се изменя, картината по институции е променена. Ако миналата година в органите на централна власт едва 7,7% от



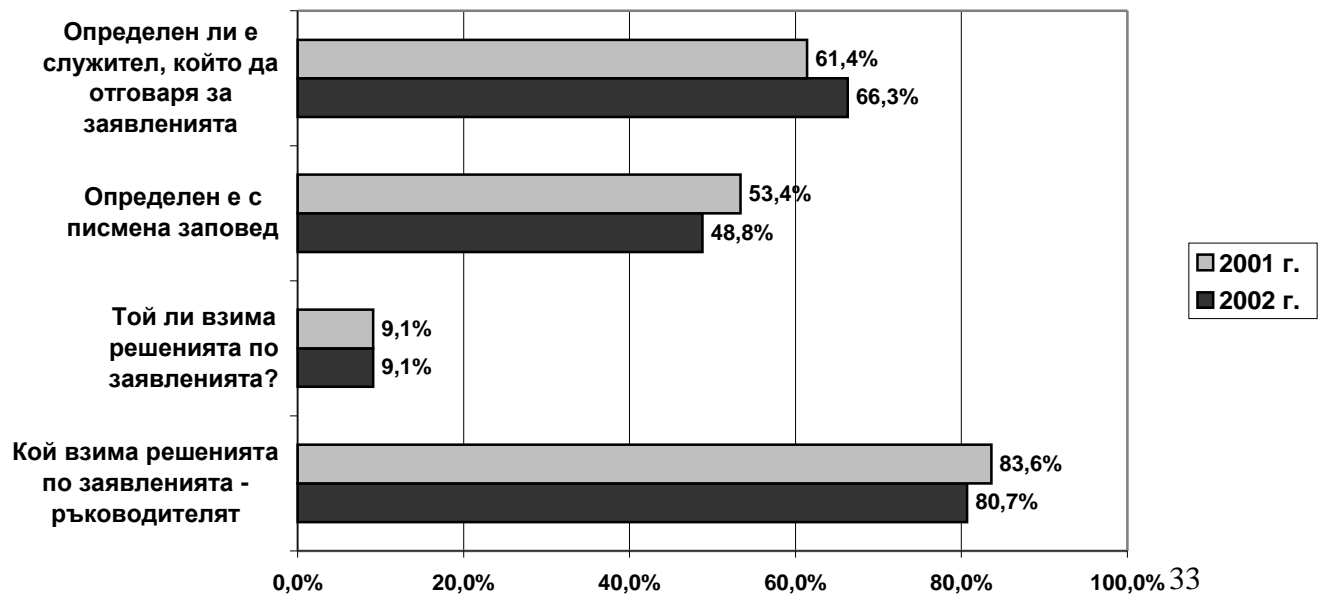
служителите приемаха заявленията и решаваха по тях, тази година в министерствата този процент е нараснал на 20%. Обратна закономерност се наблюдава в областните управи: там процентът е паднал от 7,7 до 0, за сметка на ръководителя. С малко се е намалил процентът на посочилите ръководителя като вземащ решения по заявленията.

Според нас обяснението на тези резултати може да бъде намерено, като се сравнят тези резултати с резултатите по въпроса “Обикновено с кого се консултирате по повод заявления по ЗДОИ?”. Очевидно с натрупване на практика по закона, особено с обжалването на някои от отказите в съда все повече се осъзнава, че е необходима консултация с юрист. Увеличил се е броят на посочените консултации с юристи. Също така се е увеличил броят на консултациите с ръководителя. Това от своя страна е свързано, според нас, с по-ясното осъзнаване, че се носи отговорност за решението по заявленията. Тези интерпретации са свързани по-скоро с опита на ПДИ по консултиране на случаи на отказ и обжалване на откази от информация в съда.

#### Обикновено с кого се консултирате?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
С ръководител	42,9%	16,7%		14,3%	22,2%	28,2%	39,8%	28,6%	31,6%
С юристконсулт	28,6%	83,3%	100,0%	42,9%	72,2%	66,2%	52,7%	71,4%	60,5%
С колеги	28,6%			28,6%		5,6%	6,5%		6,5%
Със ЗДОИ							1,1%		0,5%
С ПДИ				14,3%	5,6%				0,9%
Брой отговори:	7	6	6	7	18	71	93	7	215

#### Служител по заявленията



Смятаме, че трябва да се отбележи и друго важно обстоятелство, което е индикатор за административния капацитет да се изпълняват задълженията по ЗДОИ от органите на изпълнителната власт. Тези данни обясняват и трудностите на анкетьорите да намерят служители, които отговарят по ЗДОИ и впечатленията, които те споделят за неподготвеност на служителите по закона.

Според интервюираните 7,4% от определените служители се занимават само със заявленията за достъп до информация, останалите 92,6% имат и други задължения. Работата със заявления по ЗДОИ е явно нещо допълнително и случайно за деловодителя, приемащия жалби и молби на гражданите и отговарящия за връзките с обществеността, наред с основните му задължения.

#### Други задължения на определения служител?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ГОИВ	Други	
Приема жалби, молби	75,0%	14,3%	40,0%	15,4%	35,0%	23,2%	18,2%		22,8%
PR		28,6%	20,0%	7,7%	40,0%	18,8%	35,1%		26,4%
Деловодител, поща				30,8%	10,0%	27,5%	16,9%	100,0%	20,3%
Юристконсулт		14,3%		23,1%		5,8%	3,9%		5,6%
Секретар			20,0%	7,7%		2,9%	1,3%		2,5%
Административни услуги	25,0%	28,6%	20,0%	7,7%	5,0%	18,8%	15,6%		15,7%
Други		14,3%		7,7%	10,0%	2,9%	9,1%		6,6%
Брой отговори:	4	7	5	13	20	69	77	2	197

Определянето на звено или служител по ЗДОИ става преди всичко благодарение на търсенето на информация от институцията. Това беше очевидна тенденция и от миналогодишното проучване. По-голямото търсене на обществена информация принуждава държавните органи да създават специално звено и да упълномощават служител по ЗДОИ. Може да се каже, че като правило тласъкът за това идва отвън, особено ако има съдебно обжалване на отказите за предоставяне на информация и не е била спазена процедурата, предвидена в закона.

В големи административни структури като министерствата определянето на звеното трябва да бъде съпроводено с конкретно и ясно описание на целия процес на приемане, придвижване и решаване по заявленията, т.е. необходим е вътрешен правилник или инструкция как да се работи със заявленията. По наши наблюдения и от разговори със служители можем да кажем, че именно поради липсата на такъв механизъм и неподготвеност по ЗДОИ на първото звено, което приема заявленията, се получават и неприятните резултати: немотивирани (мълчаливи) откази, изпускане на сроковете по ЗДОИ.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> От разговори със служители в МИ, МОН става ясно, че най-дълъг е пътят на придвижване на заявлението до компетентния да вземе решение по него, особено ако в него няма позоваване на ЗДОИ. Последното не е изискван реквизит по ЗДОИ.

Очевидно служителите, които са упълномощени да отговарят по заявленията, се нуждаят от някакви инструкции, от обучения и консултации. Сега само 37% от интервюираните са посочили, че използват писмено упътване, за да могат да различават заявленията по ЗДОИ. От тях 69,7% използват наръчника на ПДИ “Как да получим достъп до информация?”<sup>75</sup>.

### **Обучения на служителите**

Проучването проведено през 2001 показва, че през обучения по ЗДОИ са преминали 16,7% от интервюираните. През 2002 година процентът на служители, преминали през обучения, е нараснал на 41,4%. Един значителен процент от тях – 75,8% са преминали през едnodневните обучения, организирани от ПДИ и АВА СЕЕЛ. Една от основните препоръки на служителите, участвали в проучването миналата година, е необходимостта от обучения и разясняване на нормите на ЗДОИ във връзка с други закони, които са свързани с всекидневната им работа. Препоръките, които сме обобщили от нашите срещи и обучения със служители са за специализирани обучения, отчитащи спецификата на институцията и информационните масиви, които тя поддържа и съхранява.

### **Място на приемане на заявленията и регистрирането им**

“Чл. 25 (3) Заявленията за достъп до обществена информация подлежат на задължителна регистрация по ред, определен от съответния орган.” (ЗДОИ)

Макар регистрацията да е задължителна, всеки орган решава как и къде да прави това – в специален или в общия регистър на институцията.

През 2001 година 61,8% от интервюираните служители твърдяха, че имат регистър за заявленията по ЗДОИ. Опитът да се получат някакви точни данни за постъпилите заявления показваше, че това е почти невъзможно и че явно заявленията по ЗДОИ, ако изобщо са постъпвали, се регистрират в общия регистър по начин, който не позволява да бъдат лесно идентифицирани и просто преброени. Това се потвърждава и от резултатите от отговорите на въпросите:

#### **Определено ли е място/гише за приемане на заявленията по ЗДОИ?**

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	75,0%	69,2%	87,5%	58,8%	92,0%	78,4%	73,4%	50,0%	75,3%

<sup>75</sup> “Как да получим достъп до информация”, наръчник, второ преработено издание, ПДИ, София, 2002. Текстът може да бъде намерен на [http://www.aip-bg.org/books\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/books_bg.htm)

Не	25,0%	30,8%	12,5%	41,2%	8,0%	21,6%	26,6%	50,0%	24,7%
Брой отговори:	8	13	8	17	25	97	128	8	304

На това гише приемат ли се други заявления?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	85,7%	90,9%	100,0%	92,3%	100,0%	95,0%	92,0%	100,0%	93,9%
Не	14,3%	9,1%		7,7%		5,0%	8,0%		6,1%
Брой отговори:	7	11	7	13	24	80	100	5	247

Водите ли регистър на получените заявления?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТОИВ	Други	
Да	42,9%	53,8%	42,9%	35,3%	82,6%	63,5%	55,2%	37,5%	57,8%
Не	57,1%	46,2%	57,1%	64,7%	17,4%	36,5%	44,8%	62,5%	42,2%
Брой отговори:	7	13	7	17	23	96	125	8	296

Данните, които се регистрират в този регистър, където го има, биха улеснили служителите да следят сроковете по заявлението, а също така биха помогнали за отчетността и контрола за работата по заявленията.

Това, което прави впечатление от проучването през 2002 година, е събирането на излишни данни, свързани със заявленията. Макар в закона и в наръчниците, които ПДИ е разпратила до всички общини и държавни органи изрично да е посочено, че не трябва да се искат други данни от заявителя, освен адреса за кореспонденция, в някои големи общини се сблъскахме с искане за ЕГН и данъчен номер на заявителя, а също така, което е в пълно противоречие със закона и международните стандарти – искане за обосноваване на интереса от търсената информация и целите на търсенето.

Не се е изменило особено положението с използването на компютри и специализиран софтуер за поддържането на регистъра. Ако през 2001 година 28,1% от интервюираните посочиха, че регистъра, ако го има, е на компютър, то през 2002 година 29,6% твърдят, че водят регистъра в електронен вид.

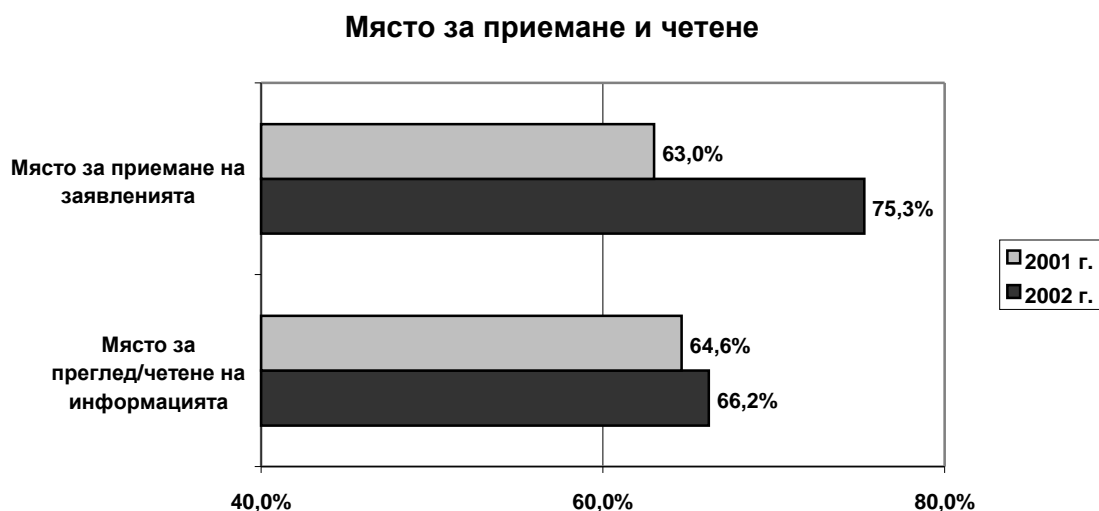
## ***Протоколи при предоставяне на информацията***

Съгласно разпоредбите на ЗДОИ (чл. 35, ал. 2) при същинското предоставяне на достъп до информация се съставя протокол, който се подписва от заявителя и от съответния служител. Не съществува нормативно утвърден формуляр за приемо-предавателни протоколи. Задължително е обаче в самият протокол да са описани документите, които се предоставят.

Съществуването на формуляри на приемо-предавателни протоколи, които удостоверяват предоставянето на достъп до исканата информация е доста слабо разпространено. Според данните от проучването през 2001 година, такива формуляри имаше в едва 15,4% от институциите, според данните от проучването през 2002 година броят на институциите разполагащи с такива протоколи са 22,8%.

## ***Местата за преглед и четене на обществена информация***

Важно условие за упражняването на правото на достъп до обществена информация е отделяне на специално помещение или място, където гражданите могат да прегледат предоставената им информация и да решат дали и от какво биха искали да получат копие. Такива места твърдят, че са осигурили в 66,2% от институциите. За такова място се използват деловодството, информационните отдели, заседателни зали, приемни за граждани. На графиката по-долу са сравнени резултатите от двете проучвания.



## ***Брой на заявленията, решения и основания за отказ***

Служителите, участвали в миналогодишното проучване, бяха много затруднени да отговорят на въпроса “Колко е общият брой на получените заявления за достъп?” Въпросът беше особено труден за институциите, които не бяха осигурили административно изпълнението на ЗДОИ. Общият брой на постъпилите заявления беше 43 399. Съпоставянето на броя на получените заявления и броя на решенията по заявленията показваше, че по един значителен брой заявления (24 065) не е взето решение. При проверките на озадачаващите цифри за получени заявления, посочени от малки общини, се установи, че служителите не правят разлика между молба за административна услуга и заявления за достъп до обществена информация.

В проучването от 2002 година няма толкова големи несъответствия.

Общ брой на заявленията и предоставения достъп:

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Общ брой заявления	4401	57	85	58	1085	6852	20313	6	32857
Брой устни заявления	1130		8	39	778	154	11424		12403
Брой писмени заявления	1936	53	75	14	307	6709	8912	6	18012
Заявления постъпили по e-mail	1355	4	2	5		1	12		13
Достъп предоставен веднага	1498		8	48	660	394	12882		13992
Достъп предоставен в 14-дневен срок	2683	53	77	7	180	534	6855	4	10393
Достъп предоставен след 14-дневния срок				1	1	6039	607	2	6650
Брой отговори:	5	9	7	10	20	85	95	7	238

Макар според обобщените данни по 6650 от заявленията решението е предоставено след предвидения по закон 14 дневен срок.

Голям е броят на устните запитвания – 12 403, но като се има предвид описаното по-горе състояние на регистъра на заявленията, очевидно проблемът с устните запитвания по ЗДОИ не е много ясен за предоставящите достъп до информация. Този извод можем да направим дори само на основата на опита на нашите анкетьори. Очевидно устното запитване се възприема не като инициращо действие за осигуряване на достъп до обществена информация във формата на документи, която е налична, известна за служителя и която може да бъде

предоставена в момента на търсещия, а като разговори с хора, които нещо питат в институцията, пресконференции за журналисти и други подобни.

Смисълът на устното запитване, като част от процедурата заложен в ЗДОИ, е в улесняването на търсещите. Тази форма на заявление обаче предполага ясна и действаща система на подреждане на информацията при самото ѝ създаване в институцията – такава, която е несъмнено обществена по своя характер, и такава, до която достъпът е ограничен на основата на ясни основания, време за ограничаване и отговорности за прегледа след изтичане на периода за ограничение. Очевидно такава система в нашите институции не съществува.

Липсата на такава система и система за постоянни обучения на служители прави някои от правата заложен в ЗДОИ почти **екзотични**.

Такива са:

- получаване на търсената информация чрез устно запитване;
- частичният достъп до информация;
- други специфични тънкости при упражняването на правото на информация, като например предоставяне на достъп до информация в исканата форма, включително правото на лица, които имат зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат, “които могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности.” (чл. 26, ал. 4 от ЗДОИ).

Що се отнася до основанията за отказ за предоставяне на достъп до информация, резултатите от изследването през 2002 година показват, че решенията за отказ са нараснали в сравнение с миналата година като абсолютен брой, но не и в проценти (0,8%), което не означава по-малко или повече откази, просто записите според нас са се подобрили. Процентът на посочените откази от броя на посочените решения по постъпили заявления беше 1% в проучването през 2001. Решенията по постъпилите заявления представляваха 44% от общия посочен от служителите брой.

Имаше и разминаване между общия брой посочени откази - 71 и откази на определено предвидено в закона основание – 107.

Подобно разминаване между общия брой посочени откази - 273 и откази на определено основание - 266 се получава и в резултатите от проучването през 2002 година.

Решенията по постъпилите 32 857 заявления обаче според проучване 2002 представляват 94% от този брой, което показва някакво развитие в отчетността.

## Случаите

### *Обща характеристика*

От началото на своята дейност Фондация Програма Достъп до информация /ПДИ/ регистрира случаи, в които на граждани, журналисти, представители на НПО се отказва достъп до информация. Всеки от постъпилите случаи се коментира от правния екип на ПДИ и се дава препоръка за действие. В някои от случаите търсещите информация се обръщат към юристите още преди подаване на заявлението си, за да консултират неговата форма или съдържание. Всички случаи се регистрират в електронна база данни<sup>76</sup>.

За периода 01.01.2002 – 31.12.2002 в базата данни са регистрирани 515 случая на възникнали проблеми с достъпа до информация, в които е потърсена правна помощ от екипа на ПДИ. От тях 414 случая могат да бъдат квалифицирани като нарушение на правата по закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). В останалата част от случаите, макар да не е налице отказ по смисъла на ЗДОИ, сме констатирали нарушение на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация. Част от случаите са приключили с получаване на търсената информация.

Постъпващите в ПДИ случаи показват повишаване на знанието за процедурите по ЗДОИ. В сравнение с миналата година (2001 г.) случаите, в които са използвани процедурите по закона са се увеличили.

Макар процентно съотношението на общия брой регистрирани случаи на търсене на информация по процедурите на закона и подадените заявления да не се изменя, абсолютният брой на тези заявления се е увеличил от 46 на 52. Гражданите и НПО обикновено са тези, които търсят информация чрез подаване на писмени заявления по ЗДОИ. За периода 01.01.2002 – 31.12.2002 година в базата данни на ПДИ са регистрирани общо 52 подадени писмени заявления за достъп до обществена информация.

В сравнение с миналата година значително<sup>77</sup> е увеличен е броят на случаите, в които граждани търсят информация по реда на ЗДОИ. Считаме, че това се дължи на все по-добрата запознатост на гражданите с правата им по закона, както и с възможностите, които той им предоставя.

В ПДИ търсещите информация винаги могат да получат безплатна правна помощ. Тя може да бъде устна или писмена консултация (за 2002 г. са дадени 380 такива), телефонна или по електронна поща (21 консултации за 2002 г.), изготвяне на писмено заявление за достъп до информация (52 за 2002 г.), представителство в съда по дела за защита на правото на информация (26 за 2002 г.). Правната помощ, която юристите на ПДИ оказват на обърналите се за консултация граждани и

---

<sup>76</sup> Статистика за постъпилите случаи в ПДИ може да бъде намерена [http://www.aip-bg.org/cases\\_bg.htm](http://www.aip-bg.org/cases_bg.htm). На адрес <http://www.aip-bg.org/find.htm> може да се търсят случаи по ключови думи.

<sup>77</sup> За 2001 година са регистрирани 56 случая, в които граждани са потърсили правната помощ на ПДИ. За 2002 година обърналите се към ПДИ граждани са били 101



журналисти зависи основно от това какво точно иска търсещият информация. В някои от случаите, към нас се обръщат просто за съвет как да се постъпи в конкретен случай, от коя институция да се поиска информацията, дали да се подава писмено заявление за достъп до информация, как да се формулира искането, в какви документи се съдържа исканата информация. Основен проблем пред търсещите информация се оказва изготвянето на самото писмено заявление за достъп. Макар че ЗДОИ не предвижда някаква специална форма за заявленията, трудността възниква при конкретизирането на информацията - предмет на заявлението. Често търсещите информация искат не конкретни документи, а голям обем информация, свързана с определен проблем или тема. В тези случаи е необходимо по-задълбочено проучване на темата и нормативната уредба, свързана с нея, за да се конкретизира искането за информация, макар и в ЗДОИ да са предвидени специални разпоредби (чл. 15) за да се улесни търсенето на информация. Ако предвиденото в закона задължение се изпълняваше, така че информацията (правомощията и функциите на органа, списъка на издадените актове, описанието на информационните масиви и т.н.) да бъде лесно достъпна за гражданите, в много от случаите гражданите наистина биха били улеснени и нямаше да гадаят дали търсената от тях информация се съхранява от органа, към който те смятат да подадат заявление.

Случаите, с които се обръщат към нас гражданите показват няколко основни слабости на системата на предоставяне на информация:

- Неразвита система на публикуване на наличната информация;
- Липса на лесно достъпна за гражданите информация за информацията, която се съхранява от органа;
- Непознаване на задълженията по ЗДОИ;
- Дори там, където се познава ЗДОИ, се следва формалистично отношение към търсещите информация<sup>78</sup>;
- Подготвени от всичко това конфликтни отношения между граждани и администрация.

Каква е характеристиката на групите търсещи информация, обърнали се за правна помощ към ПДИ. От една страна това са неправителствените организации, които търсят най-вече информация, свързана с приети правителствени програми и стратегии и тяхното изпълнение, взети управленски решения, конкретни действия на изпълнителната власт и т.н.. Упорити търсачи на информация се оказват и т.нар. “активни граждани”, които търсят информация, свързана с най-актуалните и дискутирани събития от обществения живот. Все по-чести са и случаите, в които граждани търсят информация по реда на ЗДОИ, за да получат копия от документи в подкрепа на свое претендирано право.

---

<sup>78</sup> Не са редки случаите, в които гражданите са буквално заставяни да подават писмени заявления без каквито и да е било обяснения, макар в закона устното искане за предоставяне на информация да е предвидено и избора за подаване на писмено заявление да е оставен на търсещия. (чл. 24)

## ***Търсене на информация от журналисти***

Традиционно журналистите са най-голямата група търсещи информация. В същото време те са тези, които в най-малка степен “обичат” да използват писмените заявления по ЗДОИ. При искане на информация те предпочитат устните запитвания по закона и това е напълно разбираемо. Обикновено за тях информацията е нужна “тук, сега и веднага”. При това положение е недопустим формализмът, който се проявява понякога към тях, да бъдат принуждавани от служителите в някои пресцентрове да подават писмени заявления<sup>79</sup>.

Журналистите по-често разчитат на предвиденото в ЗДОИ изрично задължение за администрацията да разпространява информация по своя инициатива. На първо място това е задължението за публикуване на актуална обществена информация (чл. 14, ал. 1) и на второ място, задължението за разпространяване на информация (чл. 14, ал. 2), която може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите и на тяхното имущество, информация, засягаща значими обществени интереси, информация, която представлява или би представлявала обществен интерес.

Като изпълнение на задължението за публикуване на актуална информация, администрацията възприема изготвянето и разпространяването на официални информационни бюлетини. Обикновено те се подготвят от пресцентровете на съответните институции. Подобна практика съществуваше още преди приемането на закона.

От случаите, регистрирани в базата данни на ПДИ, отново на преден план излиза недоволството на журналисти от страната от съдържанието на разпространявания информационен бюлетин на Министерството на вътрешните работи (МВР). Общият брой на регистрираните в ПДИ случаи от Регионалните дирекции на вътрешните работи (РДВР) за 2002 година са 64. Всички те са подадени от журналистите - най-чувствителната група търсещи подобна информация. Като най-често срещани, можем да посочим случаите, в които в бюлетините на РДВР изцяло липсва информация за определени събития, или тя е твърде оскъдна, или се появява със закъснение, едва след като е била отразена в централния информационен бюлетин на МВР. Много често /особено, когато запитванията са в устен вид/, поради липсата на ясни и точни правила за предоставяне на данни или поради “оперативна необходимост”, говорителите на РДВР отказват да предоставят каквато и да било информация или бързат да прехвърлят всеки горещ въпрос към “централата в София”.

Изводите, които можем да направим са следните:

2. Липсата на ясни писани правила за изготвяне на ежедневните информационни бюлетини в рамките МВР води до непълноти и неточности в местните информационни бюлетини, откъдето се поражда и основното недоволство от страна на журналистите.
3. Липсата на ясни и конкретни критерии за преценка от страна на служителите при предоставяне на информация по отделните случаи води до тяхното нежелание да предоставят пълна информация, тъй като предпочитат да поемат по-малко отговорност.

---

<sup>79</sup> Такива оплаквания са постъпвали при нас по отношение на пресцентъра на Министерския съвет.

1. Поради редуцирания вследствие на посочените причини поток на информация от институциите журналистите импровизират при описването на конкретните събития, което пък често води до разпространяване на неверни и неточни факти.

Трябва да се отбележи, че подобни случаи на систематични проблеми при изготвянето и подаването на информация в регулярните информационни бюлетини на други институции не са регистрирани в базата данни на ПДИ.

В Доклада за състоянието на достъпа до обществена информация в България 2001, посочихме, че според данните от постъпилите в ПДИ случаи администрацията не е добре запозната със задължението си за разпространяване на информация, която е от значим обществен интерес. За съжаление и през 2002 година това положение не е особено променено. В базата данни на ПДИ отново са регистрирани случаи, в които при настъпване на бедствия и аварии – пожари, наводнения, замърсявания – службите по гражданска защита, кметовете, инспекциите по околна среда са заети с ограничаването на аварията и предотвратяване на по-нататъшни щети. Разпространяването на информация за случващото се остава накрая. Ето защо се налага журналистите от съответния град сами да търсят информация за размерите на аварията, щетите и предприетите мерки. Типичен пример – Служба “Гражданска защита” в един от областните градове спира подаването на информация за бедствия и аварии в региона. Такава можел да дава само началникът. Той обаче не работи след 17:00 часа в делничните дни, а в събота и неделя почива. По тези причини той отказва да отговаря на въпроси на журналисти и на граждани, потърсили го в извънработно време след *последното земетресение* в областта.

Голям е броят на случаите, които свидетелстват, че не са предварително определени лицата, които да подават актуална информация при настъпване на бедствия и аварии, вследствие на което се стига до разпространяване на недостоверна и заблуждаваща информация.

Дотук беше представена картината на търсенето на информация от страна на журналистите – отразяващи новините на деня. С практикуването на закона, журналистите започнаха да разбират, че информацията, получена по реда на ЗДОИ, е от полза и при журналистически разследвания. Действително, Законът за достъп до обществена информация не е законът на журналистите, които отразяват ежедневните актуални новини, той е най-вече на журналистите, които създават новините след журналистическо разследване. Все по-чести са случаите, в които журналисти използват ЗДОИ, за да искат информация, свързана с приватизационни сделки или извършени проверки от държавни органи. Много активни в това отношение са журналистите от в-к “Тунджа”, гр. Ямбол, които за миналата година самостоятелно подадоха над 10 заявления за достъп до обществена информация до Агенцията по приватизация, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК), Сметната палата, Районната прокуратура в гр. Ямбол и др.

### ***Търсене на информация от гражданите***

Както беше отбелязано и по-горе, все повече граждани използват възможностите, които им предоставя ЗДОИ и търсят достъп до документи по предвидения от него ред. Регистрираните в базата данни на ПДИ 101 граждани, потърсили правна помощ могат да бъдат разделени на две групи.

На първо място за правна помощ се обръщат граждани, които искат достъп до документи, свързани с техни лични, конкретни проблеми, имащи отношение например към реституция, проблеми с наемни отношения с общината или неясноти при провеждане на търгове, конкурси и т.н.

Втората група упорити търсачи на информация са т.нар. категория “активни граждани”. Обикновено те следят актуалните събития в държавата, наблюдават внимателно дейността на държавните органи. “Активните граждани” търсят информация например за нашумели приватизационни сделки, договори, по които страна е държавата, действия на конкретни политици и т.н. През месец януари 2002 година към нас се обърна гражданин, който искаше да разбере как са били гласувани определени закони. Изготвихме заявление за достъп до обществена информация, отправено до парламентарният информационен център, с което гражданинът поиска достъп до всички стенографски дневници, изготвени по време на гласуването на интересуващите го закони. След като информацията беше предоставена, стана ясно не само как е гласувал всеки един от народните представители по конкретните текстове, но се видя, че и доста от текстовете са приемани с под необходимия кворум.

След публикации в печата “активен гражданин” подаде заявления за достъп до обществена информация до министъра на финансите, с които поиска първо сключения договор<sup>80</sup> между българското правителство и британската консултантска фирма “Краун ейджънтс” и впоследствие - тримесечните отчети по изпълнението на същия договор. След отказа от страна на министерство на финансите да предостави исканите документи бяха заведени съдебни жалби.

### ***Търсене на информация от НПО***

Една от основните групи на търсещите информация са неправителствените организации. За изминалата година в базата данни на ПДИ има регистрирани 45 такива случая. Понякога неправителствените организации искат достъп до документи, необходими им за изследователска работа, друг път информацията им е необходима във връзка с изпълнение на конкретен проект или с извършвано наблюдение върху дейността на конкретни държавни органи.

Често това са екологични организации, които искат информация за извършвани замервания на състоянието на околната среда, за извършвани проверки на органите на Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОС), Дирекция национален строителен контрол (ДНСК) и др. Такъв е случаят, в който

---

<sup>80</sup> Макар да не беше предоставено копие от самия договор, МФ предостави писмена справка, в която бяха посочени предмета на договора и цената му.

инициативен комитет организира подписка срещу строеж на бензиностанция в ж.к. в гр. Хасково. Със заявление по ЗДОИ е поискан набор от документи – регулационен план, доклада по оценката за въздействие на околната среда (ОВОС), протокол от общественото обсъждане на доклада по ОВОС, както и експертиза от независим експерт.

В други случаи НПО търсят документи, за да извършат анализ и оценка на съществуващи регулации и практики, за да направят препоръки в тази посока. Така например във връзка с изготвяне на доклад “Политическата икономия и финансиране на правата на хора с увреждания” подготвен по поръчка на Центъра за независим живот от Института за пазарна икономика<sup>81</sup>, последният подаде няколко заявления към различни институции. Заявления за достъп до информация бяха изпратени до Министерството на образованието, Министерството на труда и социалната политика, Фонд “Рехабилитация и социална интеграция”, Националният осигурителен институт, и Изпълнителна агенция по заетостта (ИАЗ). Всички институции с изключение на Изпълнителната агенция по заетостта предоставиха поисканата информация<sup>82</sup>. НПО търсят информация, свързана и с наблюдение и оценка на спазването на определени човешки права от страна на държавата. Българският хелзински комитет (БХК), например, потърси информация, свързана със състоянието на детската престъпност в България, както и грижите, които държавата полага за ограничаването и. Във връзка с това бяха подадени писмени заявления за достъп до обществена информация до Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни, както и до местните комисии в градовете Батак, Видин, Лом и Троян. Със заявленията се искаше достъп до докладите за състоянието на детската престъпност за предходната година. Копия от докладите бяха предоставени.

### ***Търсене на информация от страна на бизнеса***

Получаването на информация по реда на закона за достъп до обществена информация се оказва полезно и за представителите на бизнеса. Получените документи се оказват полезни за социологически агенции, търговци на софтуерни продукти, производители на електронни нормативни системи и др.

## **Съдебна практика**

---

<sup>81</sup> Виж: “От инвалиди към хора с увреждания”, ЦНЖ, София, 2002

<sup>82</sup> ИАЗ предостави поисканата информация в хода на съдебното дело през 2003г.

През 2002 г. се създаде сравнително богата съдебна практика по Закона за достъп до обществена информация. Равносметката показва, че в по-голямата част отказите да се предостави достъп до информация са отменени като незаконосъобразни или дори е прогласена тяхната нищожност. Изводите могат да бъдат направени в няколко насоки. Първо, увеличава се желанието на гражданите и неправителствените организации да защитават правото си на достъп до информация, когато считат, че то е нарушено. Второ, администрацията на изпълнителната власт все още не е достатъчно подготвена да прилага закона, а нерядко пъти се наблюдава и открито нежелание да прави това – свидетелство в тази насока е все още честата практика да не се отговаря изобщо на заявленията за достъп до информация. Трето, съдилищата и особено Върховният административен съд, действат като независим и безпристрастен арбитър, благодарение на чиято дейност става възможна гаранцията на това конституционно прогласено право, тълкуването на неяснотите и празнотите в ЗДОИ и създаването на съдебна практика, чрез която получават трайно решение редица въпроси по приложението на закона.

В хода на делата за достъп до информация възникнаха различни въпроси от процесуално и материалноправно естество. Все още не е поставен за задълбочено разглеждане въпросът за приложимостта на ограниченията на правото на достъп до информация в различни хипотези, тъй като ЗЗКИ, уреждащ изискванията, на които трябва да отговарят важните ограничения, свързани с държавната и служебната тайна и ЗЗЛД, уреждащ материята относно личните данни, бяха приети през 2002 г.

## ***Въпроси от процесуално естество***

### **Мълчаливите откази**

Непроизнасянето в срок продължава да е често срещана практика, дори когато задължен субект по закона е Министерският съвет<sup>83</sup>. Един от първите поставени въпроси по ЗДОИ още през 2001г. бе за допустимостта на жалбите срещу т. нар. мълчаливи откази. Въпросът възникна поради липсата на разпоредба, която изрично да обявява липсата на произнасяне в срок за мълчалив отказ. В две дела Върховният административен съд - петчленен състав, прие, че отказът подлежи на съдебен контрол и в тези случаи<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Такъв беше случаят на произнасяне по заявлението на журналиста от в. "Капитал" Алексей Лазаров, обявен за нищожен с Решение № 12234/ 29.12.02 г. на ВАС, обжалвано.

<sup>84</sup> В Определение № 8645/16.11.2001 г. ВАС приема следното: "Да се приеме, че липсата на нарочна правна норма в специалния закон, която да създаде посочената фикция /обявяването на произнасянето в установения срок за мълчалив отказ – чл. 14, ал. 1 от ЗАП/, означава липса на мълчалив отказ, на практика ще доведе до отказ от правосъдие и защита правата на гражданите, което е недопустимо. Съдът не може да откаже правосъдие, дори и когато липсва закон."

Първоначално съдилищата приеха практиката да отменят мълчаливите откази като незаконосъобразни<sup>85</sup>. Впоследствие, след поставянето на въпроса, че не е спазен законоустановеният срок за подаване на жалбата, в две решения от месец декември 2002 г. ВАС прогласи мълчаливите откази за нищожни поради липса на изискваната от закона писмена форма<sup>86</sup>. В мотивите към решенията се изтъква значението на формата, в която се взема решението по заявлението, с оглед на по-високата гаранция, която предвижда законът за гарантирането на едно конституционно защитено право, каквото е правото на достъп до обществена информация.

Няколко мълчаливи отказа бяха отменени като незаконосъобразни и от III-А, III-Б, III-В, III-Г и III-Д състави на Софийския градски съд<sup>87</sup>.

### **Искане за преразглеждане на решение по заявление**

В практиката не са малко случаите, в които заявителят подава повторно заявление след изтичане на определен период от време, с което иска достъп до вече поискана и отказана информация. Това се дължи на различни причини – пропуснат срок за обжалване, липса на информация, че отказът подлежи на обжалване, промяна във фактическата обстановка или в закона. Според приетата от ВАС практика, жалбата срещу повторния отказ представлява искане за преразглеждане на вече взето решение и следва да бъде оставена без разглеждане съгласно чл. 32, ал. 4, изр. 2 от Закона за административното производство<sup>88</sup>.

Оттук възникват някои въпроси. Единият случай е, когато между първото и второто по време заявление влезе в сила нов закон, който разширява кръга на достъпната информация така, че поисканата в началото информация вече попада в кръга на достъпната<sup>89</sup>. Ако се приеме, че и в този случай съдебен контрол върху повторния отказ е недопустим, тогава гражданите, които са поискали дадена

---

<sup>85</sup> Решение № 1795/ 26.02.2002 г. по а. д. № 7176 на ВАС V отд.; Решение № 2764/ 25.03.02 г. по а. д. № 1763/ 01 г. на ВАС V отд..

<sup>86</sup> Решение № 11218/ 10.12.02 г. по а.д. № 6471/ 02 г. и Решение № 12234/ 29.12.02 г. на ВАС, обжалвани. В първото от тях съдът подчертава: “Изведеният при граматически и логически анализ на нормата резултат относно формата на произнасяне се подкрепя и при нейното тълкуване с оглед целта на закона, който създава гаранции за осъществяване на предвиденото в Конституцията право на гражданите на информация”.

<sup>87</sup> Решения по а.д. № 510/ 02 г., а.д. № 511/ 02 г., а.д. № 512/ 02 г., а.д. № 515/ 02 г., а.д. № 723/ 01 г., а.д. № 882/ 01 г. /частично отменя/ по описа на Софийския градски съд, Административно отделение, не влезли в законна сила.

<sup>88</sup> Вж. Определение № 8400/ 23.09.02 г. по а.д. № 4653/ 02 г. на ВАС V отделение; Определение № 9190/ 02 г. по а.д. № 8526/ 02 г. на ВАС 5-чл. състав; Определение № 11278/ 02 г. по а.д. № 9775/ 02 г. на ВАС 5-чл. състав.

<sup>89</sup> Такъв е случаят с гражданката Росица Димитрова, на която през 2000 г. е бил отказан правилно достъп до информация, свързана с приватизационна сделка, на основание на производствена и служебна тайна. През 2002 г. заявителят е поискала отново същата информация, посочвайки изрично, че според влязла междуременно в сила наредба информацията престава да бъде служебна тайна от момента на сключването на сделката. Независимо от това в свое определение № 11278/ 02 г. ВАС – петчленен състав констатира, че се касаело до искане за пререшаване.

информация преди промяната в нормативната уредба, ще бъдат поставени в неравностойно положение с останалите по отношение на правото си на защита. Подобна ще е хипотезата, в която гражданин поиска достъп до един класифициран документ преди и след изтичането на срока по чл. 34, ал. 1 от ЗЗКИ. Ако първият отказ се явява законосъобразен и в това заявителят може да се убеди след прочитането на мотивите на решението на административния орган, то следва ли той да изтърпи “наказанието” за преждевременното си любопитство, като бъде лишен от възможността да обжалва един по-късен, вече незаконосъобразен отказ. Възниква и една трета група казуси – в преобладаващия брой решения за отказ, постъпили или съобщени в Програма Достъп до Информация, не се посочва редът за обжалване (срок и компетентен орган). Това нарушение на закона допринася в голяма степен за парирането на правото на защита, тъй като поради незнание гражданите пропускат срока за обжалване, което пък ги мотивира впоследствие да подадат ново заявление с надеждата, че при отказ вече могат да получат защита<sup>90</sup>. Този въпрос вероятно трябва да намери адекватно законодателно решение<sup>91</sup>.

## Правният интерес от обжалване

В някои случаи административният орган, отказал достъп до дадена информация, я предоставя впоследствие в хода на висящото дело. В тези случаи съдът прие, че е налице удовлетворяване на правото на достъп до информация и отпада правният интерес от неговата защита пред съда<sup>92</sup>. Според съда в конкретния случай административният орган сам е отменил отказа си и е осигурил достъп на жалбоподателката до документа. Този довод е съвсем убедителен, но трябва да се разгледат и някои възникващи допълнителни въпроси. Няма съмнение в това, че с прилагането на заверено копие от поискания документ административният орган изразява, макар и мълчаливо, волеизявление, с което признава правото на жалбоподателя и с това правният спор в тази му част се приключва. Правото на достъп до обществена информация е индивидуално, съгласно чл. 4 от ЗДОИ и се удовлетворява с личното предоставяне на достъп до поисканата информация в поисканата от заявителя форма. Предоставянето на поискания от жалбоподателя документ на съда още не е уважаване на неговото право на достъп до информация. Така например в друго дело поисканият от заявителя документ бе предоставен по делото след изискването му от съда като доказателство. Съдът беше упражнил

---

<sup>90</sup> Презумпцията за знание на закона в този случай лесно “прехвърля” тежестта за бързи и ефективни действия върху заявителя, като така предоставя ниска степен на защита на едно конституционно право. Краткият срок за обжалване, липсата на информация за него, невъзможността за възстановяването му чрез подаване на ново заявление и необходимостта следователно да се ползва адвокатска помощ още на този етап създава сериозни пречки пред упражняването на това право, което обикновено не е свързано с материални ползи.

<sup>91</sup> Въпросът е с по-общо значение за защита на правата в административното производство. В някои законодателства той е решен, като непосочването на срока за обжалване в решението за отказ автоматично води като последица до сериозно удължаване на този срок *ex lege*. Така естественото желание на административния орган за по-бързо стабилизиране на неговия акт се превръща в негов мотив за по-стриктно спазване на законовите му задължения.

<sup>92</sup> Определение № 9190/ 02 г. по а.д. № 8526/ 02 г. на ВАС 5-чл. състав.



правомощието си да събира доказателства с цел да извърши проверката за законосъобразност на обжалвания отказ и в разпореждането му беше указано, че документът следва да се съхранява отделно от делото. Фактическото неизпълнение на това разпореждане от съдебната администрация доведе до оставането на документа в кориците на делото. Това положение обаче не може да се счита за мълчалива отмяна на отказа от страна на съответния орган.

### ***Въпроси по определянето на съдържанието на правото на достъп до информация и неговите ограничения***

#### **Кой е длъжен да предоставя информация по ЗДОИ?**

В практиката се постави въпросът кой точно е задължен по смисъла на закона. Причината за поставянето му е в липсата на яснота в някои случаи кой точно в системата на една държавна или общинска институция е оправомощен да се произнесе по заявленията за достъп до информация. Според разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ задължението е за държавните органи и органите на местно самоуправление. В някои случаи обаче решенията за отказ да се предостави достъп до обществена информация са подписани от лица, различни от съответния орган на власт, най-често ръководители на административни звена, напр. дирекции. Като се изключи известно колебание в по-ранната практика, Върховният административен съд прие, че за да се произнесе лице, различно от съответния орган на власт, е необходимо изрично овластяване по смисъла на чл. 28, ал. 2 от ЗДОИ.<sup>93</sup>

Възникна въпросът относно т.н. публичноправни субекти, които са задължени от нормата на чл. 3, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ да предоставят достъп до информация, и техните структури, например Националната здравноосигурителна каса /НЗОК/ и нейните райони подразделения. Бяха образувани няколко дела по жалби на различни организации и граждани срещу откази на Националната здравно осигурителна каса да предоставя информация за бюджета си<sup>94</sup>. В шестте приключени на първа инстанция дела Софийският градски съд се произнесе, че НЗОК е задължена по ЗДОИ<sup>95</sup>.

Въпреки че разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗДОИ, според която задължени да предоставят достъп до обществена информация са държавните органи и органите на местно самоуправление, изглежда ясна и не бе породила въпроси по време на обществената дебат преди приемането на ЗДОИ, възникна въпросът дали органите

---

<sup>93</sup> Решение по а. д. № 7189/ 01 г. на Върховния административен съд, V отделение. По-подробно по въпроса вж. "Съдебни дела по закона за достъп до обществена информация", София 2002 г., изд.Програма Достъп до информация, с. 21 -23.

<sup>94</sup> Сравнително голям брой жалби подаде Сдружение на общопрактикуващите лекари – В. Търново.

<sup>95</sup> Решения по а.д. № 511/ 02 г. на III-Г АО, а. д. № 512/ 02 г. на III-В АО, а. д. № 515/ 02 г. на III-А АО, а. д. № 510/ 02 г. на III-Д АО, а. д. № 2295/ 01 г. на III-В АО, а.д. № 514/ 02 г. на III-Ж АО, всичките по описа на Софийския градски съд.

на съдебната власт са задължени субекти по ЗДОИ<sup>96</sup>. В решенията на Окръжния съд – гр. Ямбол и на Върховния административен съд този въпрос беше решен ясно, като беше прието, че органите на прокуратурата също са задължени по ЗДОИ и отказът бе отменен като незаконосъобразен<sup>97</sup>.

От особена важност е въпросът възниква ли задължение за съответната институция да се произнесе по искане за достъп до информация, когато не разполага с поисканата информация. В едно свое решение тричленен състав на Върховния административен съд приема, че възражението на ответника, че искането е неправилно насочено, е неоснователно, тъй като “меродавно е отправеното от заявителя писмено искане, а адресатът на заявлението е органът, който да прецени дали е компетентен да се произнесе по заявлението или следва да го препрати на друг орган”<sup>98</sup>. Това съдебно решение е от голямо практическо значение, защото в доста случаи институциите не си правят труда да отговарят на исканията за информация, а представителите им заявяват в съдебно заседание, че тази информация се намирала другаде или въобще не съществувала. В тези случаи възниква въпросът за ефективната защита на правото на достъп до обществена информация. Дори и при отмяна на такъв отказ от съда като незаконосъобразен цялата процедура по търсене на информацията ще започне наново.

### **Коя информация е “обществена”?**

Понятието “обществена информация” бе дефинирано непрецизно от законодателя, както отбеляза и Върховният административен съд в своята практика. Разпоредбата на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ е неясна, за разлика от разпоредбите на чл. 10 и чл. 11 и др. от ЗДОИ. В тях се посочват двата вида обществена информация - официална, обхващаща актовете на органите на власт, и служебна - създадена, получена и съхранявана във връзка с първата или по повод дейността на органите и техните администрации. Очевидно и според съда тези разпоредби дават по-ясна представа коя информация е обществена<sup>99</sup>. Досега съдилищата винаги са се придържали към едно широко схващане на понятието “обществена информация”, изхождайки от положението, че съгласно целта на ЗДОИ кръгът на обществената информация е максимално широко определен<sup>100</sup> и не следва да се определя според субективното виждане на задължените по ЗДОИ. Аргумент, че дадена информация не е обществена, досега рядко се среща като позиция на съответния задължен по смисъла на закона субект. До този момент няма съдебно решение, в което да се приема, че търсената информация не е обществена. В делото на *Алексей Лазаров с/у Министерския съвет* петчленният състав на Върховния административен съд

<sup>96</sup> Въпросът бе поставен от Сливенския военнокръжен прокурор по повод искане на Българския хелзинкски комитет.

<sup>97</sup> Решение № 48/ 25.04.02 г. по а. д. № 162/ 01 г. на ОС – гр. Ямбол; решение № 708/ 29.01.03 г. на ВАС V отд. по а.д. № 6269/ 02 г.

<sup>98</sup> Решение № 7616/ 29.07.02 г. по а.д. № 3631/ 02 г.

<sup>99</sup> Позоваване на тези текстове при определянето на обществения характер на исканата информация има в доста решения на ВАС.

<sup>100</sup> Вж. Решение № 9822/ 02 г. по а. д. № 5736/ 01 г.

даде подробно тълкуване на понятието “обществена информация”, свързвайки го с целта на закона съобразно с международните стандарти и по-конкретно на Препоръка /2002/ 2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите - членки относно достъп до официални документи<sup>101</sup>.

## Формулиране на искането

В две от делата се постави въпросът доколко от гражданина се изисква прецизно формулиране на търсената информация. Той е свързан с тълкуването на разпоредбата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, според която в заявлението за достъп следва да се включи описание на поисканата информация и разпоредбата на чл. 29, ал. 1, според която ако не е ясно точно каква информация се иска или пък тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата информация. В делото *Лазаров с/у Министерския съвет на РБ* Върховният административен съд, петчленен състав, приема, че заявлението на жалбоподателя не съдържа описание на поисканата информация и е “редактирано общо”, при положение че с него той е поискал да му бъде предоставено копие от стенограмата от заседанието на Министерския съвет, проведено на 26.07.2001 г.<sup>102</sup>

В съдебното решение не е посочено как е възможно по-точно описание. С решение по друго дело Софийският градски съд констатира, че в заявлението не било конкретизирано каква точно информация се иска, при положение, че с него са поискани копия от два ревизионни акта, издадени в резултат на извършени ревизии в две учебни заведения в гр. Сливен през 1999 г.<sup>103</sup>

Според нас целта на законодателя в нормата на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ не е била да се създаде един удобен за администрацията начин да отклонява искания за достъп до информация. Напротив, видно от цялата разпоредба на чл. 25 е, че в заявлението за достъп трябва да се посочат минимален брой данни с цел регистрирането му от администрацията и точното изпълнение на задълженията ѝ.<sup>104</sup> Във всеки случай, очевидният ефект от посоченото виждане на съда е, че процесуалните представители на задължените по ЗДОИ органи на изпълнителната власт вече изтъкват аргумента за липса на формулирано искане във всяко дело.

## Ограничения. Право на частичен достъп

Сред ограниченията на правото на достъп най-чести са случаите на отказ поради наличието на служебна тайна, засягане на правата и интересите на трето лице и на ограничение по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. С приемането на Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация през 2002 г. ограниченията на правото на информация придобиха по-ясно съдържание, а отгук

<sup>101</sup> Решение № 4694/ 02 г. по а.д. № 1543/ 02 г.

<sup>102</sup> Решение № 4694/ 16.05.02 г. по а.д. № 1543/ 02 г.

<sup>103</sup> Решение № 109/ 04.03.02 г. по а.д. № 2001/ 01 г. - “Сдружение обществен барометър” с/у директора на Агенцията за държавен вътрешно-финансов контрол.

<sup>104</sup> По-подробно са изложени доводи в цитираната по-горе книга, с. 27.

– и обемът на достъпната информация. Възникнаха и спорове по тълкуването на отделни разпоредби от тези закони във връзка със ЗДОИ.

Правото на частичен достъп, т.е. достъп до части от документи, досега не е реализирано. В практиката си съдилищата приемат, че такъв достъп следва да бъде предоставян, за да не бъдат разкрити лични данни и същевременно да не се накърни общественото право на достъп<sup>105</sup>. Досега обаче в Програма Достъп до информация не е констатиран случай, в който задължените по ЗДОИ да са предоставили частичен достъп на практика.

## **Държавна и служебна тайна**

По-цялостна уредба относно държавната и служебната тайна бе създадена за първи път в България със Закона за защита на класифицираната информация. Пред съдилищата вече са подадени жалби срещу откази, основани на разпоредби от ЗЗКИ.

Досега съдебни решения са постановявани само по въпроси, свързани с твърдяна служебна, но не и с държавна тайна.

Досега в Програма Достъп до информация са известни случаи, в които задължените по ЗДОИ субекти се позовават на служебна тайна, регламентирана от Закона за вътрешен финансов контрол, Данъчния процесуален кодекс (ДПК), Закона за специалните разузнавателни средства. Обикновено в решенията за отказ на достъп до информация се посочва само разпоредбата, която предвижда защитена от закон тайна, без да се навеждат по-подробни доводи или доказателства, че действително поисканата информация би увредила защитения интерес. Така например не се сочи какъв конституционно защитен интерес цели прилагането на конкретното предвидено в закон ограничение на правото на достъп, нито дали е възможно предоставянето на частичен достъп. Не се привеждат и доказателства в подкрепа на твърдението за наличие на законово ограничение, а най-често дори в обжалвания акт не са описани конкретни обстоятелства, т.е. липсва формулирано фактическо твърдение.

Тази практика на органите на изпълнителната власт се “подхранва” от неясни и широко формулирани законови разпоредби, например уредбата на понятието “служебна тайна” в чл. 3, ал. 4 и чл. 12, ал. 3 от ЗДВФК. Тези проблеми бяха отбелязани в практиката на ВАС, като с оглед следването на стандартите относно правото на достъп до информация се констатира липсата на разпоредба в ЗДВФК, по силата на която исканата информация – съдържанието на ревизионен акт, да представлява служебна тайна.<sup>106</sup> По този начин задължението за следването на стандартите се вменява не само на органите на законодателната, но и на тези на изпълнителната власт при мотивирането на конкретен отказ на достъп до информация. Все пак следва да се отбележи, че практиката на съда по въпроса за

<sup>105</sup> Решение № 6017/ 02 г. по а.д. № 10496/ 01 г. на ВАС I отд.; решение № 9822/ 01 г. по а.д. № 5736/ 01 г. на ВАС V отд.

<sup>106</sup> Решение 10539/ 02 г. по а.д. № 5246/ 02 г. на ВАС V отд.

общественото право на достъп до съдържанието на ревизионни актове е противоречива.<sup>107</sup>

Според съда доводът за наличие на служебна тайна следва да се разглежда в неразривна връзка с наличието на едно конституционно гарантирано право – правото на достъп до обществена информация. В тази връзка съдът подчерта сериозността на задължението на задължения по ЗДОИ орган да посочи точно правното основание и фактичката обстановка, свързани с отказа<sup>108</sup>.

За разлика от посочената практика на ВАС, която смятаме за позитивна, не можем да споделим становището, че информация от статистически тип, която не е изрично и ясно посочена в законова разпоредба и не е преценена във връзка с критерия на вредата /чл. 26 от ЗЗКИ/, може да представлява служебна тайна<sup>109</sup>.

### **Информация, свързана с подготвителни документи**

Едно от често срещаните основания за отказ е свързано с т.н. информация без самостоятелно значение – мнения, становища или препоръки, изготвени в хода на подготовката на актовете на органите на власт.

В тази връзка възникна въпросът относно разширителното или стеснителното тълкуване на израза “оперативна подготовка на актовете”. Едната страна на въпроса е коя точно информация, свързана с тази подготовка, има предвид законодателят. Втората страна на въпроса е дали това ограничение следва да се преценява на основата на критериите, заложи в Закона за защита на класифицираната информация. Доколкото общата дефиниция на понятието “служебна тайна” е дадена в чл. 26 от ЗЗКИ, то и информацията по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ може да бъде отказана само при условията на ЗЗКИ<sup>110</sup>. Следователно задълженият орган по ЗДОИ има задължението да формулира адекватно категорията информация, до която отказва достъп, като има предвид съответния списък на категориите информация, подлежащи на класификация като държавна или служебна тайна<sup>111</sup>. Според нас при точното посочване на категорията информация от съответния списък органът по ЗДОИ трябва още да обоснове от фактическа страна и евентуалната вреда, която би настъпила за защитения интерес при предоставянето на обществен достъп до информацията. Само така би се спазило изискването на чл. 26 от ЗЗКИ и правилото, формулирано от Конституционния съд, според което ограничаване на правата по чл. 39 – 41 от Конституцията се допуска само по изключение, за защита на конституционно признато право или интерес от накърняване<sup>112</sup>.

<sup>107</sup> Срв. Решение № 7340/ 19.07.02 г. по а. д. № 3363/ 02 г.

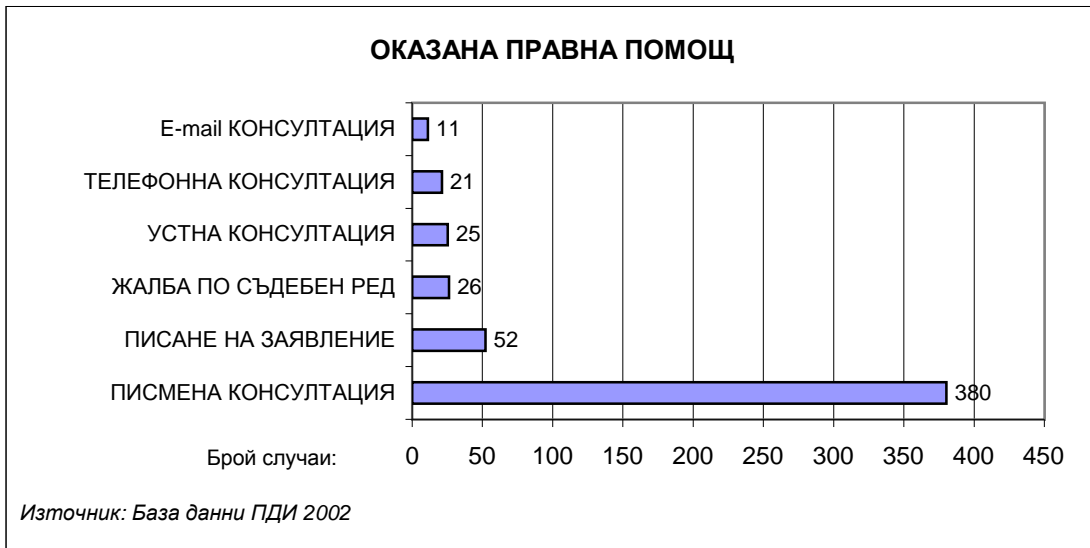
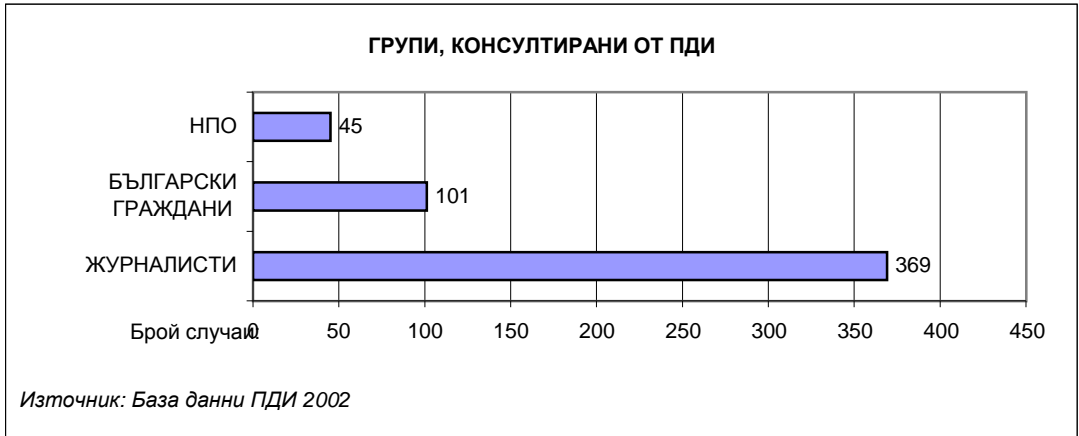
<sup>108</sup> Решение № 6017/ 02 г. по а. д. № 10496/ 01 г. на ВАС I отд.

<sup>109</sup> Решение 6480/ 02 г. по а. д. № 103/ 02 г. на ВАС III отд. относно броя на разрешенията за използване на специални разузнавателни средства от даден съд за определен период от време.

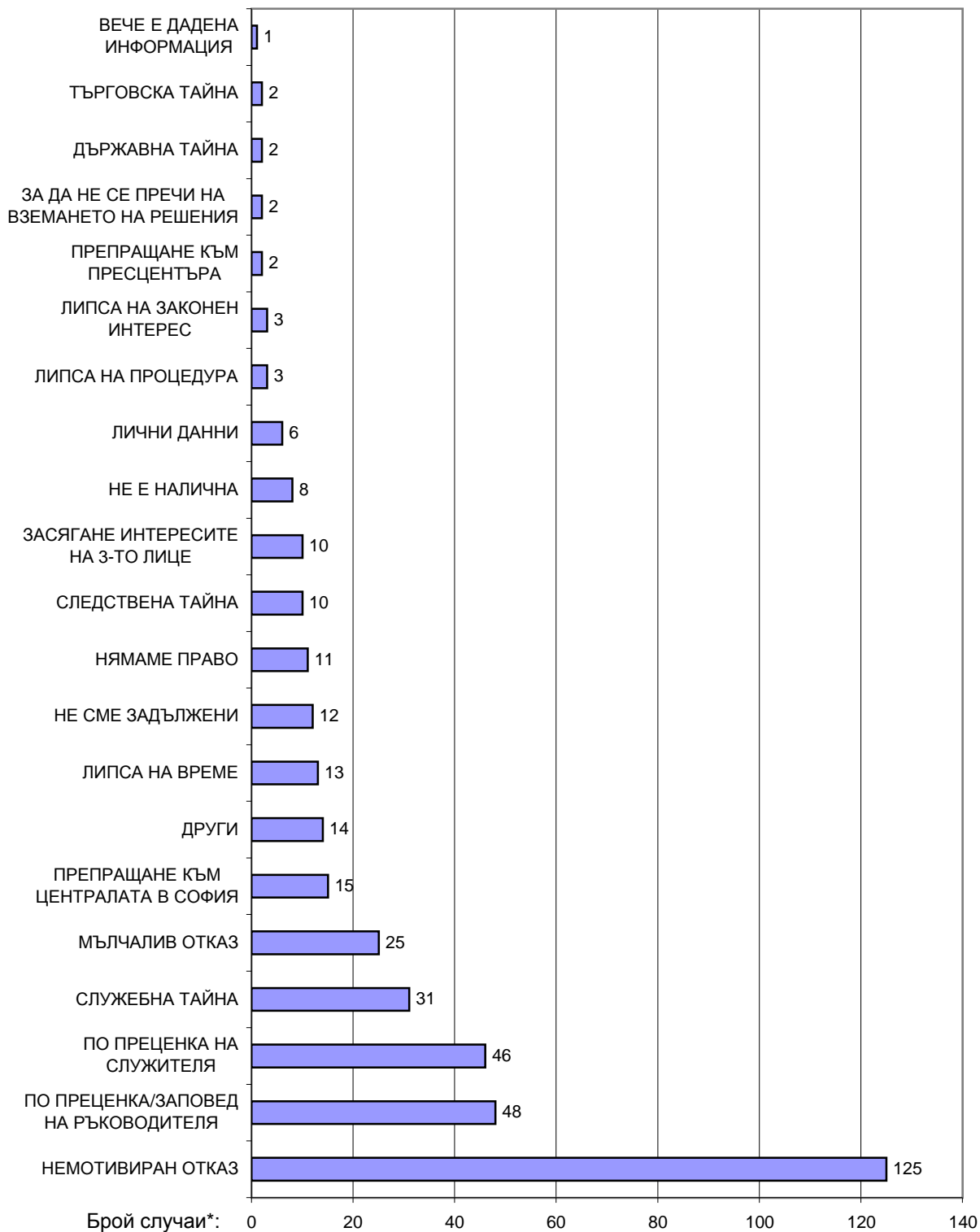
<sup>110</sup> Решение № 4694/ 02 г. по а. д. № 1543/ 02 г. на ВАС 5-чл. състав.

<sup>111</sup> Цит. реш.

<sup>112</sup> РКС № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.



### МОТИВИ ЗА ОТКАЗ



Източник: База данни ПДИ 2002

\*Общият брой е по-малък от 515, тъй като в някои случаи информацията е предоставена, а в други - не е стартирана процедурата по ЗДОИ

### РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО РЕГИОНИ

