

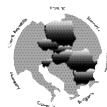
**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ
2008**

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ
СОФИЯ, 2009

Този доклад се издава в рамките на проект „Програма Достъп до Информация като граждански ресурсен център за свобода на информацията“, финансиран от Тръст за гражданско общество в Централна и Източна Европа (CEE Trust).



ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ТРЪСТ ЗА ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО
В ЦЕНТРАЛНА И ИЗТОЧНА ЕВРОПА

Състоянието на достъпа до информация в България през 2008 **Доклад**

©Програма Достъп до Информация, 2009

©Авторски колектив:

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

Обща редакция: д-р Гергана Жулева, Александър Кашъмов

Коректор: Катерина Коцева

©Дизайн: Веселин Комарски

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

ISSN 1313-065X

СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ 2008

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	5
ПРОБЛЕМИ И ПРЕПОРЪКИ.....	11
ЗАКОНОДАТЕЛСТВО	13
Въведение	13
Международно законодателство	14
Национално законодателство относно достъпа до обществена информация	14
Ограничения на правото на достъп до информация	17
Законодателно установени изисквания за прозрачност	20
Законодателство за защита на личните данни	21
АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ	24
Общи бележки	24
Методология	26
Резултати от проучването	27
СЛУЧАИ ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ	32
Обща характеристика	32
Най-често търсена информация по области на търсене	34
Позитивни практики по предоставяне на информация	39
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация	40
СЪДЕБНИ ДЕЛА	42
ПРИЛОЖЕНИЕ	
Съдебни дела - анотации	46

УВОД

Програма Достъп до Информация (ПДИ) представя своя годишен доклад Състоянието на достъпа до информация в България 2008.

Макар промените в практиките на достъпа до информация в България през 2008 година да не са съществени, то две събития през годината създават една нова рамка на по-нататъшните развития в упражняването на това право.

Първото и много важно събитие е приемането на Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи.

Второто събитие са приетите в края на годината изменения в Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ).

На 27 ноември 2008 година беше приет първият правнозадължителен договор на Съвета на Европа за достъпа до официални документи на *104-то заседание на упълномощените представители на министрите*.

Датата за начало на подписването е известна - 18 юни 2009 г. Няма причини България да не се присъедини. Процесът се ръководи от Българското външно министерство.

Програма Достъп до Информация е организация, която има своята история на разясняване и популяризиране на принципите, заложен в документите на Съвета на Европа.

ПДИ популяризира и издаде Препоръка № R (81)19 относно достъпа до информация, съхранявана от държавни органи. Този факт изигра важна роля в хода на дебата по приемане на Българския закон за достъп до обществена информация през 1998-2000 г.

След приемането на Препоръка (2002)2 за достъпа до официални документи, ние участвахме в проучването за състоянието на законодателството и представянето на резултатите от това проучване на семинар „Какво е достъп до официални документи?“, организиран от Директората по човешки права и медии в Съвета на Европа в Страсбург през ноември 2002 г. Тогава за първи път се заговори за необходимост от правнозадължителен договор за достъп до официални документи.

Програма Достъп до Информация преведе и популяризира Препоръка (2002)2 на Съвета на Европа за достъпа до официални документи в България, текстът на която стана основа за работа по Конвенцията. През 2005 година *Програма Достъп до Информация* преведе, издаде и разпространи наръчника „Достъп до официални документи“¹ на Главния директорат „Права на човека“ на Съвета на Европа. Този наръчник е познат на много от участниците в различни обучения, организирани и проведени от ПДИ през годините.

¹ <http://www.aip-bg.org/pdf/coe-guide.pdf>

Решението от 2005 г. на ниво Съвет на Европа да се започне работа по текст за Конвенцията беше прието с голям ентузиазъм от глобалната мрежа на застъпниците за свобода на информацията. Интересът към работата на групата експерти, стартирала през 2006 г., беше постоянен.

Представител на Българското външно министерство беше в групата експерти, подготвящи текста на Конвенцията, и това беше важно, тъй като от 47 страни - 15 имаха представители в работната група. В заседанията на работната група бяха поканени като наблюдатели и представители на международни неправителствени организации (НПО).

Предполагаме, че българският представител е бил добър държавен експерт в тази област - толкова добър, че нито веднъж не се обърна към организация, която от 12 години специализира в областта на застъпничеството за достъп до информация в собствената му страна.

На 18 ноември 2008 година подадох от името на *Програма Достъп до Информация* заявление за достъп до информация за позициите на Българската държава по отношение на текста на Конвенцията. Външно министерство ми отговори едва след подадена жалба срещу мълчалив отказ на 07.01.2009 г. В решението се преразказваше всичко това, което ние в организацията отдавна знаехме, поради това, че тази информация беше публикувана и на интернет страницата на Парламентарната асамблея на съвета на Европа (ПАСЕ) и на тази на Съвета на Европа. Информация за това какво се случва на срещите на експертите имаме и от партньорските организации, участващи като наблюдатели. ПДИ участваше в кампанията на международната коалиция на НПО за по-добър текст на Конвенцията.²

Това, което исках в моето заявление, беше информация за официалната позиция по въпроса. В решението на Административния секретар на Външно министерство се казваше, че позицията на България по отношение на вече приетата по това време Конвенция, е защитена информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, т.е. „съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях и е подготвена от администрациите на съответния орган“.

Чии интереси ще бъдат увредени, ако тази информация бъде предоставена, Административният секретар на Външно министерство не си беше направил труда да обяснява, достатъчно беше да се позове на чл. 13, ал. 2. Не беше взел предвид, че текстът на приетата през ноември Конвенция въвежда стандарта - достъпът до информация може да бъде ограничен, за да не се увредят правнозащитени интереси само ако няма преобладаващ обществен интерес от узнаването на информацията и държавният орган трябва да обясни това на заявителя. Измененията на Българския закон за достъп до обществена информация от 5 декември 2008 г., на чийто член се позоваваше Външно министерство, гласи същото.

Информацията за позицията на един или няколко български чиновници по отношение на текста на Конвенция, дори след нейното приемане, се оказа обаче тайна.

² http://www.aip-bg.org/documents/coe_convention_aod.htm

Публикациите на ПДИ по въпроса за стандартите и прилагането на българското законодателство са на стотици страници. В една истински демократична държава Външно министерство би се обърнало към специализирана експертна организация, за да формира позицията си. Това, тук, при това правителство, не се случи.

Преобладаващият обществен интерес за това какво ще прави правителството по отношение на Конвенцията е налице.

Ако за организация като *Програма Достъп до Информация* тези документи представляват служебна тайна, представете си дали един гражданин ще получи изобщо дори отговор.

Трябва ли да обяснявам, че не ставаше въпрос за празно любопитство. Вярвахме, че все пак има някаква позиция на Външно министерство в страна с интересна и богата практика в тази област. Не е необходимо образът на България да е непременно море, планини и хотели. Позитивната съдебна практика, проблемите, възникващи в прилагането на един закон, уреждащ човешко право, са също един образ. Този образ се гради трудно, но е може би по-значим от „природните красоти“. Този образ очевидно не се случи. Ние не обжалвахме. Решихме, че не си заслужава, тъй като очевидно става въпрос за манталитет, който няма нищо общо с прозрачност на управлението, откритост към гражданството, участие на обществеността в обсъждане и вземане на решения, а има общо с институцията, сляла се със сградата си в авторитарен стил.

Позволих си да припомня този случай, споменат и в доклада, поради това, че той е показателен за това как се случват нещата с достъпа до информация в България. Мълчание, жалби и опит за обосноваване на отказ, който обикновено отпада в съда. Островчета на надежда, че някъде се случват и добри практики.

От 5 декември 2008 година се приеха изменения в ЗДОИ, които очертават нова рамка и бележат началото на един нов етап в прилагането му, тъй като беше въведен преобладаващият обществен интерес при прилагането на ограниченията на правото на достъп до информация и беше разширен кръгът на задължените субекти, като бяха включени и получаващите европейски пари.

Няма как да не се отчита вече общественият интерес при прилагане на ограниченията. Досега позитивните за заявителите решения на съда, които подчертаваха преобладаващия обществен интерес, бяха свързани с прогресивност на мисленето на съдиите в съдебния състав, решаващ по случаите. Сега това стана норма на закона и принцип от Европейската конвенция.

За преобладаващия обществен интерес при прилагането на законово предвидените ограничения трябва да мислят вече не само съдиите, но и администрацията.

Очакват ни интересни развития.

Администрацията трябва да сведе формалностите при разглеждане на заявленията до минимум, администрацията трябва да подпомага заявителя. Тя би трябвало да приема и анонимни заявления, а не да ограничава достъпа с въвеждане на електронен подпис при подаването им например.

Как ще се случи всичко това? Нашият опит показва, че само чрез натиск и упражняването на правото докрай - включително в съда.

Докладът на ПДИ за състоянието на достъпа до информация, случаите, съдебната практика, резултатите от проучването на активното публикуване и достъп до информация по електронен път е хубаво да бъдат прочетени през призмата на тези две важни събития от 2008 година, които очертават бъдещето на прилагането на закона.

Макар препоръките да са свързани с това, което се е случило през изтеклата година, те отразяват необходимите промени, ако не в законодателството, то поне в интерпретациите му, особено що се отнася до преобладаващия обществен интерес.

Върховният административен съд е тръгнал по този път. Както ще видите в анотациите на съдебните решения по дела за достъп до информация, поне в 5 от тези решения съдебните състави са решавали в полза на обществения интерес от узнаването на информацията.

В първата част на доклада се прави анализ на законодателните изменения, свързани с достъпа до обществена информация. В нея се анализират измененията в Закона за достъп до обществена информация и тяхното съответствие с минималните стандарти в това отношение, заложи в текстовете на Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа.

Във втората част на доклада са представени резултатите от проучването на готовността на административните структури в системата на изпълнителната власт да отговарят на електронни заявления. Необходимостта от оценка на състоянието на тази готовност беше обусловена и от увеличаващия се брой електронни заявления според официалната статистика, и от отбелязваните проблеми от практиката през последните години. За да се избегне опасността да се изкривят основните принципи на това законодателство и на международните договори, ПДИ реши да направи проучването за достъпа до информация по електронен път и да алармира и законодателите, и изпълнителната власт за лошите практики в това отношение. Проучването стана възможно благодарение на неocenимата помощ на Галина Ненчева, студент по право в Софийски университет, и Вилиям Попов, гражданин, отличен с наградата „Златен ключ“ през 2006 г. за активно използване на ЗДОИ, които подадоха електронните заявления и минаха през всички етапи на изследването, а също така на служителите във фирмата „Светлозар online“, които подготвиха програмния продукт за провеждането на проучването.

Както ще видите от резултатите, има и институции, които следват принципите на открито и прозрачно управление, без да се затрудняват и без да създават пречки за гражданите. Сметнахме, че тяхната позитивна практика също трябва да бъде забележана и посочена като добър пример.

В третата част от доклада се прави анализ на случаите, постъпващи в ПДИ за правен анализ и коментар от граждани, партньорски неправителствени организации, журналисти и представители на бизнеса.

В четвъртата част са представени съдебните дела, водени през годината, и е направено кратко описание на характерните черти на съдебната практика през 2008.

Времето, в което публикуваме нашия доклад, е предизборно. Предстоят и национални, и европейски избори. Смятаме, че особено важно е да се питат кандидатите за народни представители какво ще направят лично те, за да се прилага Законът за достъп до обществена информация. На всички, които са упражнявали правото на информация, е ясно, че този закон е „конституцията на гражданите“.

Само информираните граждани могат да избират, да участват във вземането на решения, които ги касаят, имат инструментите за контрол над управляващите между изборите, могат да се противопоставят на лошото и корумпирано управление.

Колкото и банално да звучи, искам да напомня мисълта на американски юрист от началото на 20 век:

„Най-добрият дезинфектант е слънчевата светлина.,,

Така че, упражнявайте правото си и пуснете едно здои³.

Д-р Гергана Жулева
изпълнителен директор на *Програма Достъп до Информация*
април 2009 г.

³ Граждански жаргон на упражняващите правото си на достъп до информация, означаващо заявление за достъп до обществена информация.

ПРОБЛЕМИ И ПРЕПОРЪКИ

ПРОБЛЕМИ:

- Крайно недостатъчна е информацията, която институциите публикуват, за да бъдат защитени животът, здравето и собствеността на гражданите, както и друга информация от обществен интерес - чл. 14 от ЗДОИ;
- Неизпълнение на задължението на публичните институции за публикуване на обществена информация по чл. 15 от ЗДОИ;
- Широко прилагане на ограничението на правото на информация, свързано със защитата на търговската тайна и интересите на трето лице, без да се отчита общественият интерес;
- Недостатъчно познаване от страна на администрацията на обхвата на законовите ограничения;
- Вследствие на горното - непостоянна и непредвидима административна практика по ЗДОИ;
- Изискване на универсален електронен подпис при електронните заявления за достъп до информация, водещо до ограничаване на правото на всеки на информация;
- Липса на прозрачност, обществени обсъждания и оценка за въздействието и съответствието при въвеждане на европейско законодателство и въобще проекти за нормативни актове;
- Липса на ефективен контрол по прилагането на ЗДОИ.

Програма Достъп до Информация констатира отново, че всички тези проблеми са свързани с липсата на политическа воля за прозрачност и отчетност на управляващите пред гражданството.

Общи препоръки към законодателите и създателите на подзаконовни актове по ЗДОИ:

- Бъдещото законодателство или измененията на съществуващото, регулиращи определени сфери на обществения живот като образование, здравеопазване, финанси и други, да съответства на принципите на прозрачност и достъп до информация за гражданите. Регулирането на тези сфери трябва включва задължения за прозрачност, изпълнението на които ще осигури възможност за свободен избор на гражданите.
- Въвеждане на системен подход при транспониране на европейско законодателство чрез ясни отговорности за изготвяне на проекти за нормативни актове, натрупване на експертиза, извършване на оценка на въздействието и съответствието, публикуване на ранен етап на проектите и удължаване на срока за обществено обсъждане със заинтересованите.
- В Закона за държавния бюджет за 2010 г. трябва да се предвидят средства за изпълнение на дейностите и новите задължения на административните структури в системата на изпълнителната власт, свързани с измененията в ЗДОИ.

- Ревизиране на Заповед № 10 от 2001 г. на Министъра на финансите от гледна точка на значителното намаляване на цените на носителите на информация, заложи в нея от времето на нейното издаване.

Препоръки към ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт:

- Да се приключи процесът на създаване на вътрешни правила за работа по ЗДОИ, които да включват и ред за разглеждане на заявления, подадени по електронен път;
- Определяне във вътрешните правила на категориите информация по чл. 14 във връзка с функциите на конкретните институции с цел активното им публикуване;
- Активно изпълнение на задълженията по чл. 15а от ЗДОИ;
- Необходимо е определяне на срокове за актуализиране на информацията в интернет във вътрешните правила на институциите;
- Редът за работа с електронни заявления не може да противоречи на принципите на ЗДОИ и международните договори, т.е. не може да се изисква заявителите да подават заявления, подписани с универсален електронен подпис;
- Отговарянето на заявления, подадени по електронен път, трябва да бъде безплатно;
- Да се изпълни задължението за осигуряване на подходящи форми за достъп до информация за хора с увреждания (чл. 26, ал. 4 от ЗДОИ);
- Да се обучат служителите за промените в ЗДОИ, като се обърне особено внимание в началото на новите задължени субекти;
- Въвеждане на постоянни обучения по ЗДОИ за служителите в администрацията;
- Изпълнение на задълженията по Закона за нормативните актове за:
 - публикуване на всички проекти за нормативни актове,
 - оповестяване на датата на публикуване на проектите,
 - обявяване на определения срок за обществено обсъждане на проектите;
- Да започнат да се налагат санкции на служители, които не изпълняват разпоредбите на ЗДОИ. В годишния доклад на Министъра на държавната администрация и административната реформа да бъде публикувана информация за това.

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Въведение

През 2008 г. бяха предприети съществени изменения както в международноправната, така и в националната рамка на достъпа до обществена информация. На 27 ноември 2008 г. Комитетът на министрите на страните-членки на Съвета на Европа прие Конвенция, регламентираща достъпа до официални документи. Успоредно с това, на 5 декември 2008 г. в „Държавен вестник“ (ДВ) бяха обнародвани изменения и допълнения на Закона за достъп до обществена информация, насочени към разширяване на достъпната за гражданите информация посредством:

- разширяване на кръга на задължените да предоставят информация субекти;
- задължение за активно публикуване на информация онлайн и
- стесняване кръга на приложимост на ограниченията на правото на информация.

Измененията в ЗДОИ съответстват на препоръките на ПДИ от предходните години, основани на констатираните проблеми при упражняването на правата и прилагането на закона. В същия момент те дават важни средства за стеснително тълкуване и прилагане на ограниченията на достъпа до информация, като особено внимание следва да се отдели на проверката за наличие на „надделяващ обществен интерес“ от предоставянето на информация.

Същевременно ратификацията, обнародването и влизането в сила за България на Конвенцията на Съвета на Европа ще даде възможност нейните стандарти да се превърнат в част от действащото законодателство и да се прилагат с предимство пред нормите, които ѝ противоречат (чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България).

Законодателните изменения се очаква да способстват за разрешаването на някои проблеми, станали видими при воденето на съдебни дела срещу откази на публичните институции да предоставят информация. В много случаи при искане на информация, свързана с търговски взаимоотношения на публични институции с фирми, се отказва достъп на основание защита на третото засегнато лице (търговска тайна). Често отказвана дори на разследващи журналисти, тази информация би спомогнала за установяването на практики на прозрачност и почтеност и би способствала за превенция на корупцията.

През 2008 г. имаше изменения в регулацията, засягаща защитата на личните данни. Чрез подзаконов акт - наредба на Министъра на вътрешните работи и Председателя на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения, бе създаден ред за безцелен достъп на публични институции до лични данни, свързани с електронните съобщения на хората. С това беше сериозно накърнено правото на защита на личните данни чрез нарушаването на стандарта, заложен в чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ). Наредбата бе успешно атакувана от ПДИ пред Върховния административен съд като противоречаща на Конституцията и на Европейската конвенция за правата на човека в частта ѝ, даваща непосредствен достъп на държавни институции до събираните данни.

Международно законодателство

След повече от две години обсъждания, Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие първия международен правнозадължителен документ, гарантиращ достъп на всеки до официални документи от публичните институции. Това е Европейската конвенция за достъп до официални документи на Съвета на Европа.⁴

Изработването на текста на Конвенцията за достъп до официални документи започна през януари 2006 г. и бе съпроводено от мащабна кампания от страна на трите наблюдаващи граждански организации - Access Info Europe, Article 19 и Правна Инициатива на Отворено общество. Конвенцията установява минимални стандарти, които да гарантират достъпа до информация във всяка от страните. В България ПДИ беше застъпник в международната кампания за създаване на по-високи стандарти в областта на достъпа до информация, които да бъдат отразени в текстовете на Конвенцията.⁵

Според Съвета на Европа в основата на Конвенцията са поставени следните ценности - „Прозрачността на публичните институции е ключов белег на доброто управление и индикатор дали едно общество е наистина демократично и плуралистично, дали се противопоставя на всички форми на корупция, дали е способно да критикува управляващите го и дали е открито за просветено участие на гражданите по въпроси от обществен интерес. Правото на достъп до информация е също така съществено за развитието на личността и за упражняването на основните права на човека.“⁶

Конвенцията установява минимални стандарти. Група от специалисти по достъп до официални документи ще наблюдава прилагането на Конвенцията от страните-членки. Конвенцията ще бъде открита за подписване на 18 юни 2009 г.

Национално законодателство относно достъпа до обществена информация

Изменения и допълнения на Закона за достъп до обществена информация

За разлика от иницирираните през 2007 г. негативни промени в Закона за достъп до обществена информация, в началото на 2008 г. започна процес по изменение и допълнение на закона в положителна посока. През март 2008 г. Комисията за борба с корупцията към Народното събрание (НС) иницирира консултативен процес за изработване на законопроект за изменение и допълнение на ЗДОИ с цел по-ясно регламентиране на ограничението на правото на достъп, свързано с търговската тайна. Във връзка с необходимостта да се предприемат изменения бяха поканени и изслушани от Комисията представители на *Програма Достъп до Информация* като неправителствена организация с най-голям опит в областта на свободата на информация.⁷

⁴ http://www.aip-bg.org/documents/coe_convention_aod.htm

⁵ ПДИ се обърна с писмо до членовете на българската делегация в Парламентарната асамблея на Съвета на Европа на 24 септември 2008 г., с което призова членовете на българската делегация да подкрепят становището на докладчика на Комисията по правни въпроси и човешки права г-н Клаас де Врис на редовната сесия на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (29 септември - 3 октомври 2008 г.).

⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/projects/v3Projets.asp>

⁷ Становището на ПДИ от 20 март 2008 г. е публикувано на адрес:

http://www.aip-bg.org/pdf/stanovishte_trade_secret_200308.pdf

На 28 май 2008 г. в НС бе внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация от Мартин Димитров и група народни представители от СДС.⁸ На основата на подготвени от работна група към Комисията за борба с корупцията, с участие на представител на ПДИ, текстове, на 4 юли 2008 г. проект на закон за изменение и допълнение на ЗДОИ внесоха и Бойко Великов, и група народни представители. Текстовете на проектите бяха обединени и в края на годината ЗДОИ беше изменен. Основните моменти в приетите изменения на ЗДОИ са:

1. Разширяване на кръга на задължените субекти - чрез включването на:
 - териториалните звена на органите на власт,
 - физическите и юридически лица, финансирани със средства от фондове, проекти или програми на Европейския съюз,
 - финансирани или контролирани от държавата търговци;
2. Въвеждане на изискване институциите да публикуват определени категории обществена информация онлайн;
3. Стриктно обвързване на понятието „търговска тайна“ с възможността за нелоялна конкуренция между търговци и въвеждане на задължение за посочване на обстоятелствата, които водят до такава;
4. Въвеждане на проверка за наличие на надделяващ обществен интерес от разкриването на информация, която би попадала в ограниченията;
5. Превръщането на задължението за предоставяне на частичен достъп от правна възможност в императив.

Разширяване на кръга на задължените по закона

Въвеждането на задължение за всички териториални структури на институциите на изпълнителната власт да предоставят информация по закона бе констатирано отдавна като необходимост. Текстове за изменения на ЗДОИ в тази посока (съгласувани с ПДИ) бяха внесени още през 2001 г. в предишното 39-то Народно събрание от група народни представители, приети на първо четене и забравени, въпреки че в един от докладите на Европейската комисия за напредъка на България бе неправилно отразено, че са окончателно приети. Смесът на разширяването на кръга на задължените субекти е да не се възлага върху гражданите тежестта да разходват време и средства за пътуване с цел да получат искания достъп (например във формата на преглед на място). В някои случаи проблем възниква и когато институциите подхождат стриктно формалистично и държат заявителят да си подпише лично приемо-предавателния протокол за предоставените копия от документи.

Промяната е съответна на изискването на новата Конвенция за достъпа до официални документи, която разпростира задължението за предоставяне на информация и върху териториални звена на органите на власт - чл. 1, т. 2, б.,а“ (i). Следва да се подчертае, че с Конвенцията се създава минимален стандарт, т.е. отклонение от това положение не е допустимо.

⁸ Становището на ПДИ по проекта от 28 май 2008 г. е публикувано на адрес: http://www.aip-bg.org/pdf/stanovishte_pdi_180608.pdf

Сериозна стъпка напред е и задължаването на всички, които получават и разходват европейски средства, да предоставят информация за това. Вместо да се крие информация зад паравана на търговската тайна или „засегнатост на третото лице“ - контрагент по договор за получаване на такива средства, данните следва да са публични. Както договарялият държавен орган, така и получателят на средства, са задължени да предоставят такава информация при поискване, а от последния не следва да се иска съгласие за това - чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Едва ли е нужно да се показва какви проблеми пораждаше досега липсата на прозрачност за разпределянето и разходването на тези средства.

Следва да се подчертае, че за първи път задължение за предоставяне на информация по ЗДОИ е ясно възложено на определени категории фирми, контролирани от държавата. Практиката по прилагането на закона показва голямо търсене на такава информация през годините и сега вече гражданите имат право на нея. Разширяването на задължението спрямо този кръг субекти се осъществява чрез изричното включване на публичноправните организации сред задължените по ЗДОИ субекти (чл. 3, ал. 2, т. 1). Определението на понятието „публичноправна организация“ се дава в § 1, т. 4 от Допълнителната разпоредба на ЗДОИ.⁹

Публикуване в интернет

С чл. 15а от ЗДОИ се предвиди задължение за онлайн публикуване на информацията по чл. 15 от закона. Тази информация следва да се публикува още от 2000 г. с цел по-голяма прозрачност на институциите (чл. 15) или с цел охраната на определени права и обществени интереси (чл. 14). В действителност обаче малка част от нея се публикуваше досега онлайн, въпреки увеличения капацитет на публичната администрация (над 80% от институциите на публичната власт имат интернет страници, според годишния доклад на Министъра на държавната администрация и административната реформа за 2007 г.). Темата е подробно разгледана в годишните доклади на ПДИ за състоянието на достъпа до информация през 2006 и 2007 г.

Наистина, сравнението с други национални закони, които предвиждат онлайн публикуване на информация, показва доста лаконична уредба у нас. Подходът в други случаи е или изброяването на категории информация, подлежащи на публикуване, или създаване на задължение за институциите да създадат свои схеми за публикуване. Така или иначе, императивното задължение да се оповестява онлайн информацията е крачка напред в сравнение с досегашното състояние.

⁹ Преди редакцията от декември 2008 г. определението противоречеше на възприетото в законодателството на Европейския съюз.

Ограничения на правото на достъп до информация

С измененията в ЗДОИ бе постигната конкретизация на изведеното още в Решение № 7 на Конституционния съд от 1996 г. по конституционно дело № 1 от 1996 г. тълкуване на ограниченията, което трябва да се основава на:

разбирането, че не става дума за избор между два противопоставящи се принципа, а за приложението на изключение от един принцип (правото да се търси и получава информация), което изключение подлежи на ограничително тълкуване.

Сходни принципи, на още по-детайлно равнище, са развити в чл. 3 от Конвенцията за достъп до официални документи, според който:

- *Всяка страна-член може да ограничава правото на достъп до официални документи. Ограниченията трябва да бъдат прецизно уредени в закон, да бъдат необходими в демократичното общество и да бъдат пропорционални на целта да защитят ... (защитените интереси са изброени в 11 точки).*
- *Достъп до информация, съдържаща се в официален документ, може да бъде отказан, ако разкриването му би или вероятно би увредило някой от интересите, посочени в параграф 1, освен ако е налице надделяващ обществен интерес от разкриването.*
- *Страните (членки) трябва да установят срокове, след които ограниченията, посочени в параграф 1, няма да се прилагат.*

Надделяващ обществен интерес

С измененията и допълненията на ЗДОИ бе въведено правилото, според което дадено ограничение не се прилага, когато е налице надделяващ обществен интерес. Така например в нормата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ е установено, че основание за отказ на обществена информация е налице, когато:

достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация, освен в случаите на надделяващ обществен интерес.

Проверката за надделяващ обществен интерес е приложима към ограниченията, свързани със защитата на търговска тайна (чл. 17, ал. 2, чл. 31, т. 5), лични данни (чл. 31, ал. 5), мнения и позиции във връзка с предстоящи или текущи преговори, както и мнения, препоръки, становища, консултации, свързани с оперативната подготовка на актовете и без самостоятелно значение (чл. 13, ал. 4).

Ефектът на проверката за надделяващ обществен интерес е в това, че дори когато дадена информация обосновано е защитена с търговска тайна например, тя следва да се разкрие, ако е налице надделяващ обществен интерес. Това означава, че за всеки конкретен случай следва да се преценява ползата за обществото от разкриването на съответната информация. Така простият факт на наличие на клауза за конфиденциалност в даден договор няма да е достатъчен.

В случаите на всички ограничения, спрямо които законът предвижда преценка за надделяващ обществен интерес, такъв е налице, когато *чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 (§ 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ)*. Това означава, че достъп до мненията и становищата, изразени например в хода на подготовянето на даден акт, който засяга права и интереси в съществена степен или на повече хора, няма да може да се откаже на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. Достъпът до тази информация ще постигне повишаване на прозрачността на институциите.¹⁰

Частичен достъп

Правото на т.нар. частичен достъп е заложено в чл. 7, ал. 2 и чл. 37, ал. 2 от ЗДОИ от редакцията му от 2000 г. Когато част от исканата информация попада в дадено ограничение, а останалата част е извън обхвата на неговата защита, може да бъде даден достъп до част от документ, като се заличи текстът на останалата част. Досега редакцията на нормите беше, че може да бъде предоставен частичен достъп. Някои съдебни състави тълкуваха през годините употребения в закона термин „може“ като свобода на преценка от страна на администрацията, която не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.¹¹ С измененията на ЗДОИ бе дадена категорична формулировка, като в чл. 37, ал. 2 (общо за всички ограничения) и в чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ (конкретно за случаите на защита интересите на третото лице) изразът „може да се предостави“ се заменя със „се предоставя“, т.е. вече стриктно трябва да се предостави достъп до частта, която не попада в обхвата на защитения интерес.

Прилагане на ограничението, свързано със защитата на „търговска тайна“

Измененията в ЗДОИ въвеждат съществена промяна в режима на ограничението, свързано със защитата на търговска тайна, като ограничават приложимостта му.

С нормата на чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ възможността за ограничаване на достъпа при защита на търговска тайна се свежда до информация:

- чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция,
- между търговци.

¹⁰ В свое решение от март 2009 г. Върховният административен съд (ВАС) заема становище, че ако обжалваният отказ е бил постановен след измененията в ЗДОИ, жалбоподателят би могъл да се позовава на надделяващ обществен интерес срещу съображенията на административния орган, че спътниковите снимки са свързани с оперативната подготовка на актовете на органите и нямат самостоятелно значение, тъй като въз основа на тях се вземат съответни управленски решения за действия на силите на единната спасителна система при бедствия (Решение № 3001 от 06.03.09 г. по административно дело №15759/08г. на (ВАС), Петчленен състав).

¹¹ Становището, че „*разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ дава на административния орган правото на свободна преценка дали да откаже достъп до поисканата информация, или да го даде в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до това лице*“ е заето например в Решение № 1299/ 06.02.06г. по административно дело (а.д.) №7222/05г. на (ВАС), Пето отделение. Обратното становище вж. в Решение № 4717/25.05.04 г. по а.д. № 8752/03г. на ВАС, Пето отделение и др.: *Ако в този договор има данни, касаещи търговска тайна на дружеството, то информацията може да бъде предоставена независимо от съгласието на третото лице, като се приложи разпоредбата на чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ - информацията може да бъде предоставена в обем и по начин, който да не разкрива информация, отнасяща се до третото лице*. С тези аргументи отказът е отменен от съда.

Двата елемента трябва да са налице кумулативно. По този начин по ЗДОИ се защитава единствено търговска тайна, чието огласяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци. Така защитата се свежда до обективни критерии, а не до обем, произволно определен от нежеланието на дадено трето лице да се дава информация.

Второто важно нововъведение е изричното изискване задължените субекти да посочат обстоятелствата, които водят до нелоялна конкуренция между търговците (чл. 17, ал. 3). Така се установява по-ясно тежестта на доказване и предмета на доказване. Предмет на доказване е наличието на обстоятелства и довеждането на тяхното узнаване до вредоносна последица, а именно - поставяне в нелоялна конкуренция. Тежестта на доказване е върху административния орган или дори върху самото трето лице - търговец, в случаите, в които е задължен субект. С новата алинея 3 се решиха тези два въпроса, които до момента имаха противоречиво тълкуване от съдилищата.¹²

Проверка за надделяващ обществен интерес при ограничението, свързано със защитата на „търговска тайна“

Дори когато е налице приложимост на ограничението, въведено за защита на търговска тайна, информацията следва да се предостави при надделяващ обществен интерес (чл. 17, ал. 2). В случаите на търговска тайна, също както за всички ограничения, спрямо които законът предвижда преценка за надделяващ обществен интерес, такъв е налице, когато *чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на субектите по чл. 3 (§ 1, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ)*. Същевременно в ЗДОИ е предвиден, специално по отношение на търговската тайна, широк периметър от случаи, при които е налице надделяващ обществен интерес (§ 1, т. 5 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ). Става въпрос за факти, решения, информация и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, но:

- дават възможност за съставяне на мнение и участие в текущи дискусии;
- гарантират законосъобразното и целесъобразното изпълнение на законните задължения от субектите по чл. 3;
- свързани са със страните, подизпълнителите, предмета, цената, правата и задълженията, условията, сроковете, санкциите, определени в договори, по които едната страна е задължен субект по чл. 3;
- опровергават разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси.

На практика презумпцията за надделяващ обществен интерес спрямо елементите на търговски договори между публични институции и фирми се явява своеобразна пречка пред действието на клаузи за конфиденциалност, които за съжаление изобилстват в този вид документи.

¹² Едни състави смятаха за достатъчно простото несъгласие на трето лице да бъде предоставена информацията. Други изискваха доказването на необходимост от съгласието на третото лице, т.е. на негов правнозащитен интерес: „... съгласно правилата за разпределение на доказателствената тежест в процеса, като положителен факт, ползващ ответника, административният орган е следвало да докаже, че съществува необходимост от съгласието на третото лице ... - наличие на търговска, производствена тайна или друго законово защитено от публичен достъп обстоятелство“ (Решение № 12582 от 21.11.2008 г. по а.д. № 9723/07г. на ВАС, Трето отделение, Решение № 12621 от 24.11.08 г. по а.д. № 2995/08г. на ВАС, Трето отделение).

Законодателно установени изисквания за прозрачност

През 2008 г. бе приет Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Закони със сходно съдържание има в много европейски и други демократични страни. Друг е въпросът, че в някои свои разпоредби законът преповтаря съществуващи, но досега неприлагани ефективно норми. Съществен напредък в закона е определянето на широк кръг лица, заемащи публични длъжности, които имат задължения да избягват конфликт на интереси и да декларират публично определени обстоятелства. В закона се дава дефиниция на понятието конфликт на интереси (чл. 2) и се изброяват конкретни видове поведение, отношение и положение, които са забранени (чл. 5 - 11). Предвиден е механизъм за съобщаване на конфликт на интереси и установяването му, както и съдебен контрол.

Бе предвидено деклариране на определени обстоятелства - хипотези на несъвместимост с длъжностното положение и на влияние, вземане на решения или участие в дейности в частен интерес (Глава трета). Подават се четири вида декларации, като е въведена тяхната публичност. В началото на януари 2009 г. бяха попълнени и публикувани онлайн декларации на голям брой хора, заемащи публични длъжности.

В практиката бе поставен въпросът какви данни от декларациите могат да бъдат публикувани, при положение че част от данните са лични данни. В тази връзка на 15 януари 2009 г. Комисията за защита на личните данни обяви свое становище. Според становището обявяването на лични данни на декларатора, освен името му, трябва да става след неговото съгласие. Обявяването не следва да съдържа изображение на подписа. Не става достатъчно ясно от становището кои данни от декларациите се смятат за лични и кои - за публични.

Намираме, че обстоятелствата, подлежащи на деклариране, са публични по силата на изричната законова норма. Този въпрос бе решен в практиката по отношение декларациите за имуществата и доходите на лицата, заемащи висши държавни длъжности, които са достъпни онлайн в интернет страницата на Сметната палата. Започването на дискусиата отново, без да се отчита постигнатото, е контрапродуктивно по отношение на целта на закона - прозрачност на публичните фигури и превенция на конфликт на интереси.

През април 2009 г. бяха обнародвани изменения и допълнения в закона, които не бяха подготвени на основата на анализ на практиката по прилагането му. Повечето от тях не подобряват режима. Отстъпление в сферата на прозрачността е допуснато с изменението на чл. 3, т. 25. Свиването на задължението за избягване на конфликт на интереси в администрацията само до служители, които изпълняват действия по управление, разпореждане, регулиране или контрол, поставя извън приложното поле на закона голям брой държавни служители, заемащи експертни длъжности. Естествено, съответно обеднява и обемът на прозрачност на данни относно тези служители. Схващането, че задължението за избягване на конфликт на интереси е само за част от работещите в сферата на държавната служба е неразбираемо, несъответно на достиженията на демократичните страни и вредно за обществения интерес от прозрачна и почтена администрация.

Законодателство за защита на личните данни

През 2008 г. не са предприемани изменения в общия нормативен акт, регламентиращ правото на защита на личните данни - Законът за защита на личните данни. Беше иницирано обаче изменение на ниво специални закони, предвиждащи достъп до определени категории лични данни, а именно - в проекта за Семейен кодекс.

През годината имаше разгорещена дискусия в обществото по отношение на норми, въведени с цел прилагането на законодателството на Европейския съюз и съществено засягащи правото на защита на личните данни. Предмет на дебатът бе Наредба № 40 на Министерство на вътрешните работи (МВР) и Държавна агенция за информационни технологии и съобщения (ДАИТС) за съхраняването и предоставянето на данни от мобилните и интернет операторите, с която бе въведена в българското законодателство Директива 2006/24/ЕО.

Въвеждането бе изключително спорно от гледна точка на съответствие между Наредбата и Директивата. Националният акт отиде доста по-далеч при навлизането в личната сфера от Директивата. Същевременно случващото се е знак за проблем, с който нашето общество ще се сблъсква все по-сериозно. Това е въпросът за предварителното обсъждане на проекти за регулации на Европейския съюз - от една страна, и на проекти за въвеждане на такива регулации в националното законодателство - от друга. В това отношение прави впечатление липсата на системен подход и капацитет в публичната администрация. Така например въвеждането на Директива 2003/98/ЕО с непромислени и некачествени изменения в ЗДОИ през 2007 г. бе инициатива на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения. Същата държавна агенция, заедно с МВР, издаде проблематичната Наредба № 40/2008 г. Няма данни тези нормотворчески опити да са съгласувани по какъвто и да е начин с Министерството на правосъдието, което ресорно отговаря за прегледа на съответствието на националните проекти за норми с европейското законодателство. Процесът трябва да придобие ясни очертания, при ясна координация и сериозно обществено обсъждане на проектите за актове, особено когато се засягат основни права.

Изменения в Семейния кодекс, свързани със защитата на личните данни на осиновения

През годината в Народното събрание беше внесен проект на нов Семейен кодекс. Съществени изменения в сравнение с действащия режим са предложени в Глава осма „Осиновяване“. От гледна точка на защитата на личните данни и правото на достъп до тях са предложени някои изменения - въвежда се национален (вместо сега съществуващите 26 областни) регистър на осиновяващи и единна информационна система за децата, подлежащи на пълно осиновяване. Предвидена е специална разпоредба, целяща да даде достъп на осиновените деца до информация, свързана с техния произход. Това право те придобиват с навършване на 14-годишна възраст според измененията. Под сериозен въпрос стои обмислеността и обосноваването на нормата, доколкото правото на информационно самоопределение, което стои в основата на достъпа, следва да се признае на навършилите пълнолетие хора.¹³

¹³ Правото на информационно самоопределение е изведено в практиката на Конституционния съд на Германия и развит в практиката на други конституционни съдилища - напр. на Унгария като основание за достъпа до собствени лични данни.

Въвеждане на Директива 2006/24/ЕО относно запазването на данни

През 2008 г. бе поставен въпросът за въвеждането на Директивата в националното законодателство. Директивата предвижда държавите-членки на Европейския съюз да приемат мерки за задължаване на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, да запазват за срок между 6 и 24 месеца на данни за електронните съобщения, без разкриване на съдържанието им. Според чл. 1 от Директивата запазването е с *цел да осигури наличността на данните за целите на разследването, разкриването и преследването на сериозни престъпления, според това как са определени в националното законодателство на всяка страна-членка*. Според Директивата достъпът до данните за компетентните органи следва да се регулира от националното законодателство при спазването на Европейската конвенция за правата на човека, съобразно практиката на Европейския съд за правата на човека.

Самата Директива е остро критикувана от редица европейски организации, работещи в сферата на защита на личните данни и правата в интернет. Конституционни дела за обявяване на противоконституционност на законите, с които е въведена, са заведени в Германия и Унгария. Ирландия заведе дело пред Първоинстанционния съд на европейските общности с твърдението, че Директивата е приета без основание в Договора за Европейски съюз. Без съмнение, в случая целите, свързани с ефективната борба с тероризма и организираната престъпност, влизат в разрез със защитата на личните данни, свързани с електронните съобщения.

Въвеждането на Директивата в националното законодателство се осъществи по следния начин. Още през 2007 г. в Закона за електронните съобщения (ЗЕС) е формулиран чл. 251, според който определени данни за електронните съобщения следва да се съхраняват за срок от 12 месеца от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги. Целта на съхраняването е определена като свързана с нуждите на националната сигурност, както и за разкриване на престъпления. Данни, разкриващи съдържанието на съобщенията, не могат да бъдат съхранявани по този ред.

Наредба № 40 от 2008 г. на МВР и ДАИТС

В изпълнение на чл. 251, ал. 2 от ЗЕС през януари 2008 г. беше приета Наредба № 40 на МВР и ДАИТС за съхраняването и предоставянето на данни от мобилните и интернет оператори.

Наредбата бе посрещната с вълна от възмущение и критики от страна на гражданското общество и бизнеса, поради сериозното вмешателство в личната неприкосновеност и електронната кореспонденция. Според текстовете на самата Наредба тя бе приета в изпълнение на Европейската директива 2006/24/ЕО. Според чл. 5, ал. 1 от Наредбата пасивен технически достъп до съхраняваните данни получава Дирекция „Оперативно-техническа информация“ към МВР чрез компютърен терминал за нуждите на оперативно-издирвателната дейност. Според ал. 2 и 3 от същата норма достъп с обикновено писмено поискване за целите на наказателния процес или необходимост, свързана с националната сигурност, получават съответните органи.

С жалба, подадена на 19 март 2008 г. до Върховния административен съд (ВАС), *Програма Достъп до Информация* постави въпроса за законността и конституционността на така приетата Наредба. Тричленен състав на ВАС отхвърли жалбата с решение от 17 юли 2008 г., без да се произнесе по наведените в жалбата аргументи за противоречие с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията, както и с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на

човека. Това решение бе атакувано с касационна жалба и в свое решение от 11.12.2008 г. петчленен състав на ВАС прие, че нормата на чл. 5 от Наредбата е незаконосъобразна. Мотивите към съдебното решение сочат противоречие с чл. 32 и 34 от Конституцията, както и с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека. Съдът постанови:

Върховният административен съд счита, че текстът на чл. 5 от Наредба № 40/2008 г. противоречи на разпоредбата на чл. 8 от ЕКПЧ, според която всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция, а намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима... Националните правни норми следва да съблюдават това правило и да въвеждат разбираеми и ясно формулирани основания, както за достъпа до данни от личния живот на гражданите, така и за процедурата за тяхното получаване.

На основата на съдебното решение през 2009 г. бе съответно изменен чл. 251 от ЗЕС, като бе въведен режим на съдебно разрешение за достъп до данните с цел разкриването на тежки или компютърни престъпления (последните - съгласно уредбата на чл. IXа от Наказателния кодекс).¹⁴

Опитът на службите да си осигурят автоматизиран достъп без опосредстването от съдебно разрешение и при широко определената цел „за нуждите на оперативно-издирвателната дейност“ продължиха и през 2009 г.

¹⁴ По-подробно по въпроса вж. http://www.aip-bg.org/documents/zes/zes_campaign.htm

АКТИВНО ПУБЛИКУВАНЕ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ПО ЕЛЕКТРОНЕН ПЪТ

Общи бележки

На 5 декември 2008 г. в бр. 104 на „Държавен вестник“ беше обнародван Законът за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация. Наред с други важни промени, в закона са предвидени и нови задължения на институциите за публикуване в интернет страницата на категориите информация по чл. 15. Нека да припомним разпоредбите на чл. 15.

„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;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията 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.“

Измененията предполагат, че информацията по чл. 15 трябва да бъде публикувана в интернет страниците и още - да бъде създадена секция „достъп до информация“, в която да се публикуват както наименование, адрес, телефон и работно време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на информация, така и вътрешните правила за достъп до информация за съответната административна структура в системата на изпълнителната власт. В секцията „достъп до информация“ в интернет страниците на институциите трябва да е представен и редът за достъп до публичните регистри, чието описание също трябва да бъде публикувано на основание чл. 15, ал. 1, т. 3 на ЗДОИ. Тъй като електронното заявление според чл. 24, ал. 2 на ЗДОИ се смята за писмено заявление, то и условията за неговото подаване трябва да са част от вътрешните правила за достъп до информация. Измененията в закона внесоха яснота и по отношение на спорното досега тълкуване на чл. 15, ал. 1, т. 2, а именно „списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия“. В допълнителните разпоредби на закона определението на това понятие е следното: „Структурирана съвкупност от **всички** издадени от съответния административен орган **нормативни, общи и индивидуални административни актове**“.

Тази дефиниция би трябвало да внесе яснота и по-голям ред в изпълнението на това съществуващо задължение, тъй като досега основните аргументи за лошото изпълнение на това изискване на ЗДОИ от 2000 г. бяха, че не е ясно кои административни актове трябва да бъдат включени в този списък.

Едно допълнително улеснение за гражданите би било изискването в този списък/регистър на актовете да съществува кратка анотация за предмета на административния акт.

Чл. 15а (нов, ДВ, бр. 104 от 2008 г.)

(1) Информацията по чл. 15 се публикува на интернет страниците на административните структури в системата на изпълнителната власт.

(2) В секция „достъп до информация“ на интернет страниците по ал. 1 се обявяват данните по чл. 15, ал. 1, т. 4 и ал. 2, съществуващите вътрешни правила относно данните до обществена информация и реда за достъп до публичните регистри, съхранявани от административните структури в системата на изпълнителната власт.

Срокът за изпълнение на тези задължения на ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт е една година от влизането в сила на изменението ЗДОИ, т.е. от декември 2008 г.

Програма Достъп до Информация оценяваше в продължение на три години наличността на информацията по чл. 15 на основата на изследване на съдържанието на интернет страниците на институциите. Резултатите са публикувани в годишните доклади на организацията¹⁵. Ние смятахме, че разумният подход от страна на администрацията предполага най-евтината медия за публикуване - съществуващите официални страници на институциите в интернет, макар такова конкретно задължение да не беше записано в закона.

Подобно проучване ще бъде направено в края на 2009 година, поради това че тогава изтича срокът според новите разпоредби на закона.

Целта на проучването, резултатите от което ние представяме в Годишния доклад за състоянието на достъпа до информация тази година, беше да се оцени готовността на институциите да отговарят на заявления, подадени по електронен път.

Необходимостта от оценка на тази готовност беше обусловена от няколко фактора:

- Практическите проблеми, които се наблюдават на основата на подаване на електронни заявления, възникващи през последните години и постъпващи за съвет в ПДИ.
- Констатираните факти, че институции в системата на изпълнителната власт въвеждат изискване за електронен подпис на заявлението за достъп до информация.
- Нарастващият брой на заявленията, подавани по електронен път, според данните от доклада на Министерство на държавната администрация и административната реформа (МДААР)¹⁶. Така например според доклада на МДААР броят на заявленията, подадени по електронен път през 2006 г., са 4 811 или 18,9% от общия брой заявления. През 2007 година техният брой нараства до 7 522, което е 33,9% от общия брой подадени заявления.

¹⁵ http://www.aip-bg.org/rep_bg.htm

¹⁶ Доклад за състоянието на администрацията 2007, <http://www.mdaar.government.bg/docs/AnnualReport%202007.pdf>, стр. 124.

Методология

Проучването беше подготвено от екипа на ПДИ и проведено в периода 10.02.2009 до 05.03.2009 г. от двама доброволци¹⁷. Те имаха задачата да подадат заявления по електронен път до административните структури в системата на изпълнителната власт така, както те са описани в публичния Регистър на административните структури. Регистърът е достъпен в интернет страницата на Министерството на държавната администрация и административната реформа.¹⁸

Задачите на заявителите бяха няколко:

- Да открият интернет страницата на административната структура от регистъра;
- Да намерят в страницата e-mail адрес на служител, който отговаря за приемане на заявления, или e-mail адрес за връзка с институцията, на който да подадат заявление;
- Да проверят дали съществува секция „достъп до информация“ в страницата, тъй като процесът на създаване на такива секции започна преди няколко години и като задължение е уреден с измененията от 5 декември 2008 г.;
- Трябваше да бъде проверено и отбелязано също дали са публикувани в страницата правила за подаване на заявления по електронен път.

И накрая, нашите заявители трябваше да подадат на намерения електронен адрес заявление, с което да искат достъп до информация със следното съдържание:

„Определено ли е длъжностно лице в рамките на ръководената от Вас институция, което да отговаря пряко за предоставяне на обществена информация по реда на § 18 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (Обн., ДВ, бр. 49 от 19.06.2007 г.)? В случай, че такова е определено, моля да посочите кой е конкретният служител, отговарящ за предоставяне на информация?“

Както вече беше споменато по-горе, основната цел на проучването бе да се оцени състоянието - възможностите, проблемите и резултатите при подаване на заявления по електронен път, ето защо търсената информация беше подбрана така, че да не създава трудности за институциите. Това е информация, която би трябвало да е публикувана в интернет страниците им или да е налична, без затруднения за тях. Определянето на звено и публикуването на тази информация е едно задължение за ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт, според чл. 15, ал. 1, т. 4 още от 2000 г., когато беше приет ЗДОИ. Едно по-конкретно задължение беше регламентирано в § 18 от Преходните разпоредби (обн., ДВ, бр. 49 от 19.06.2007 г.), а именно за определяне на длъжностните лица, за които ние питахме в заявлението.

Идеалният отговор на това заявление би бил да се даде връзката в интернет, където това длъжностно лице е посочено, и административният акт, с който това лице е определено.

¹⁷ В представянето на резултатите са използвани докладите на двамата изследователи в проучването - Галина Ненчева и Вилям Попов.

¹⁸ <http://ar2.governemnt.bg/ras/>

Резултати от проучването

Какви са получените резултати?

Обобщените резултати показват

Заявления бяха подадени до 399 институции, включително министерства, агенции, държавни комисии, областни управи, общини. До 6 от институциите от Регистъра на административните структури не беше възможно да се подадат заявления поради няколко причини:

- Липса на електронни адреси, посочени в интернет страницата (Община Земен и Община Казанлък);
- Липса на интернет страница (Община Трекляно);
- Невъзможност да се отвори интернет страницата на институцията (Община Лесичово);
- Невалидност на посочения електронен адрес (Община Кирково);
- Погрешно посочен електронен адрес.

137 институции (34,3%) отговориха в законоустановения срок, т.е. в рамките на 14 дни. 29 институции (7%) отговориха след срока. 233 (58,40%) изобщо не отговориха на заявленията, които нека да напомним отново, бяха за достъп до задължителна за публикуване информация.

Секция за „Достъп до информация“ съществува в страниците на 53 (13,28%) от институциите, в 61 (15,29%) от тях служителят, отговарящ по ЗДОИ, е посочен в страницата им в интернет. В 99 институции (24%) е посочен редът, по който се подават заявления по електронен път, и в 17 (4,26%) се изисква електронен подпис при подаване на заявлението.

Що се отнася до начините, по които се отговаря на заявлението, подадено по електронен път, то те са изключително разнообразни и показват голяма административна изобретателност, за да се отговори в случая на простицък въпрос. Начинът, по който се процедира в някои администрации, повдига въпроси, свързани с ефикасността на безсмисленото спазване на буквите на закона в ущърб на рационалността и ефективното обслужване на гражданите. Създаването на регистри на заявленията, създаването на вътрешни правила и ред за работа със заявленията не може да се превърща в самоцел на администрацията. Редът и формулярите би трябвало да са за улесняване на администрацията и гражданите, а не обратно.

Конкретни резултати

Ако се обърнем към статистиката, резултатите са песимистични за гражданите по отношение на институциите на изпълнителната власт:

Не са отговорили по никакъв начин 233 от общо 399 административни структури, което е 58,40%.

Осемдесет и девет (34,44%) от общо 258 общини, до които бяха подадени заявленията, са отговорили на електронното заявление по-един или друг начин (по електронен път, по пощата, по телефона), а някои от тях с голямо закъснение. 75 (29%) от общините отговориха в законоустановения срок. 65 от тях са посочили служителя, към когото могат да се обърнат заявителите.

Само 6 министерства (31%), включително и администрацията на Министерски съвет, са отговорили на заявленията.

Три министерства - Министерство на земеделието и горите, Министерство на отбраната, Министерство на труда и социалната политика - информираха заявителя по телефона, че трябва да подаде заявление, подписано с универсален електронен подпис (УЕП). Няма да коментираме, че Министерството на околната среда и водите, което е орган за наблюдение на изпълнението на Конвенцията на ООН за достъпа до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси за околната среда (Орхуска конвенция), не е отговорило на заявлението по никакъв начин.

От областните управи 10 са отговорили на заявленията, но само 5 фактически са предоставили търсената информация, която както вече беше отбелязано, е официална обществена информация и подлежи на публикуване в интернет.

От останалите административни структури като изпълнителни агенции, държавни агенции, комисии и други в системата на изпълнителната власт са отговорили 43.

Възможно ли е да се създаде ред и правила за достъпа до информация и да се обслужват гражданите добре, като им се отговаря на заявления, подадени по електронен път?

Очевидно за някои администрации е възможно. По-долу сме се постарали да споменем всички, които без формалности, веднага или в рамките на три-четири дни са отговорили на заявителите.

Всички те могат да бъдат номинирани за администрации, работещи в услуга на гражданите, и следващи духа на Закона за достъп до обществена информация, включително и с последните му изменения:

Това са **общините**: Антон, Асеновград, Белослав, Благоевград, Божурище, Борово, Брацигово, Брезник, Бургас, Бяла Слатина, Велики Преслав, Велико Търново, Велинград, Вълчидръм, Георги Дамяново, Гоце Делчев, Гулянци, Гърмен, Добрич, Добричка, Драгоман, Дулово, Завет, Исперих, Каварна, Карнобат, Кнежа, Костенец, Криводол, Кричим, Кубрат, Куклен, Лозница, Луковит, Любимец, Марица, Медковец, Мездра, Минерални бани, Н. Козлево, Невестино, Николаево, Никопол, Нова Загора, Опан, Петрич, Пирдоп, Попово, Раднево, Разлог, Сатовча, Сливен, Смядово, Стара Загора, Стражица, Стралджа, Стрелча, Струмляни, Тетевен, Трявна, Тунджа, Твърдица, Търговище, Ценово, Челопеч.

Отговориха в срок и общините София и Етрополе, но не по електронен път, а изпращайки отговора по пощата.

Предоставиха информацията в срок и:

Областни управители: Бургас, Велико Търново, Хасково, Ловеч, Варна.

Министерства: Министерски съвет, Министерство на извънредните ситуации, Министерство на икономиката и енергетиката, Министерство на външните работи, Министерство на финансите, Министерство на правосъдието.

Изпълнителни и държавни агенции: Агенция за ядрено регулиране, Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“, Агенция „Държавни вземания“, Агенция за държавна финансова инспекция, Държавна агенция „Архиви“, Държава агенция по туризъм, Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози, Изпълнителна агенция по

сортоизпитване, аprobация и семеконтрол, Национална агенция за оценяване и акредитация, Агенция по приватизация, Държавна агенция „Държавен резерв“, Изпълнителна агенция „Морска администрация“, Агенция за хората с увреждания.

Държавни комисии, регионални дирекции, регионални инспекции: Държавна комисия за енергийно и водно регулиране, Държава комисия по хазарта, всички Басейнови дирекции, Столична регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве, Регионална инспекция по околна среда и водите - София, Национален парк „Централен Балкан“, „Гражданска въздухоплавателна администрация“, Български институт по метрология, Държавен културен институт по метрология.

Други институции предоставиха исканата информация със закъснение, което достигна 46 дни:

Общините: Пловдив, Пазарджик, Петрич, Чепеларе, Брезник, Хасково;

Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Комисията за защита на потребителите, изпълнителна агенция „Железопътна администрация“ и други.

Една част от институциите очевидно смятат, че не е достатъчно гражданите да си плащат данъците, но трябва за един е-майл да им се съберат разнообразни суми от 0,30 лв. - **Министерството на културата**, през 0,72 лв. - **Община Котел** до 1,59 лв. - **Община Пещера**. **Община Разград** и **Община Горна Оряховица** също поставят условие за заплащане, за да предоставят обществена информация, която трябва да е публикувана. Очевидно рационалната цел е да се намери работа на банката, където е сметката на институцията, тъй като заявителите са от София и за да получат информацията, ще трябва да преведат сумата по банков път, а след това да сканират и изпратят платежното нареждане, което означава още 5 лв. за тяхна сметка. И още нещо, ако заявителят е подал заявлението си по електронен път и той има право да подаде такова заявление, дори да не е изработен вътрешният ред за отговор на такива заявления, може да му се отговори по електронен път, на адреса, който е посочил в заявлението си. Така са постъпили няколко институции, без да изготвят решения на официални бланки, да ги сканират и изпращат по пощата.

В една от общините - Дряново, бяха проверявали заявителя в националната база данни „Население“. Очевидно на служителите там не им е известно, че правото на достъп до информация е на всеки, дори не български граждани. След като и чужденци, и хора без гражданство може да поискат от българските институции информация, би било интересно в коя база данни ще се проверява адреса на канадски гражданин например.

Институциите, поискали заявлението да бъде подписано с универсален електронен подпис и заявили това, са следните: **Областен управител Русе**, **Агенция по вписванията**, **Областен управител Стара Загора**.

Съмнителен е административният смисъл на изготвяне на решения, в които подробно се обяснява, а и се прави опит за юридическа аргументация, че заявлението трябва да бъде подписано с универсален електронен подпис и че исканата информация е защитена информация според член 13, ал. 2 от ЗДОИ. Работното време, отделено, за да се аргументира отказът на заявлението, би могло да се оцени и финансово. Това е време, което гражданите също заплащат от своите данъци. Очевидно, че първото условие гражданите да упражнят правото си на информация е да знаят към кого да се обърнат в администрацията, включително когато подават заявления по електронен път.

Още **14 институции** са обявили в своите официални интернет страници необходимостта от универсален електронен подпис за подаване на заявления за достъп до обществена информация: Изпълнителна агенция „Морска администрация“, Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, Агенция по вписванията, Агенция по енергийна ефективност, Басейнова дирекция - Варна, Черноморски район, Дирекция „Национален парк - Благоевград, Рила“, Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози, Изпълнителна агенция за насърчване на малките и средни предприятия, Министерство на земеделието и храните, Министерство на отбраната, Министерство на труда и социалната политика, Национална агенция за приходите, Национална ветеринарно-медицинска служба, Община Габрово, Община Долна баня.

Очевидно, че за част от тези институции самото изискване за електронен подпис на заявлението е нерелевантно, когато се търси информация от обществен интерес. Ето защо част от тях са отговорили на заявлението, без дори да посочват изискването за универсален електронен подпис: изпълнителна агенция „Морска администрация“, Басейнова дирекция - Варна, Черноморски район, изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“.

Институции, чиито юриконсулт очевидно не е чел или разбрал Закона за достъп до обществена информация, или смятат, че в ЗДОИ не е предвидено подаване на заявление по електронен път, или изискват обяснение за правен интерес, или изискват някакви уточнения по заявлението. Те са следните: **Областен управител Смолян, Областен управител Видин, Областен управител Кърджали, Държавна агенция за бежанците при Министерски съвет.**

Всички първични данни за подадените заявления и отговорите на институциите може да видите на страницата на *Програма Достъп до Информация*.¹⁹

Част от институциите, които отговориха на заявлението с искане за универсален електронен подпис, аргументират това изискване в своите решения. Ето защо смятаме, че трябва да се внесе яснота по въпроса необходим ли е универсален електронен подпис при подаване на заявление по електронен път?

¹⁹ www.aip-bg.org/e-register.php

Коментар на юристите на ПДИ по въпроса за УЕП

ЗДОИ дава право на всеки гражданин да получи искания от него достъп до информация, без да е необходимо да доказва конкретен интерес. Ето защо не е и необходимо заявителят да доказва по недвусмислен начин идентификацията си, независимо по какъв път подава заявлението - лично в деловодството или по електронен път. На административния орган следва да е безразличен фактът кой подава заявлението, той (органът) е задължен да отговори на всеки заявител и да му предостави еднаква по обем и съдържание информация.

Съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис, чл. 13, ал. 1, т. 1, букви а, б и в, *електронен подпис е: всяка информация, свързана с електронното изявление по начин, съгласуван между автора и адресата достатъчно сигурен с оглед нуждите на оборота, който: разкрива самоличността на автора; разкрива съгласието на автора с електронното изявление, и защитава съдържанието на електронното изявление от последващи промени; съгласно ал. 2 на същия член електронният подпис има значението на саморъчен подпис, освен ако титуляр или адресат на електронното изявление е държавен орган или орган на местното самоуправление.*

Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа определени реквизити, сред които не стои изискване за саморъчен подпис под заявлението. Следователно, когато заявлението се подава по електронен път, не е необходим и електронен подпис, който недвусмислено да доказва самоличността на заявителя.

Въвеждането на изискване за полагане на електронен подпис в подадено по електронен път заявление за достъп до информация нарушава **два от основните принципи на достъпа до информация** - този, според който всеки има право на достъп до обществена информация (чл. 4 от ЗДОИ), както и принципът на чл. 6, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - за осигуряване на еднакви условия за достъп до информация. Същевременно подобно изискване поставя сериозни ограничения пред гражданите, въвеждайки допълнителни разходи за тях, непредвидени в закона:

На първо място, електронният подпис струва сериозна сума пари и не всеки може да си го позволи, особено социално слаби, хора в неравностойно положение, пенсионери.

На второ място, ползването му изисква технически умения, които не всеки притежава, и се изисква нарочно обучение за целта.

На трето място, инсталирането на електронен подпис изисква закупуването на компютър с високи технически възможности, което също е въпрос на разности.

СЛУЧАИ ПОСТЪПВАЩИ В ПДИ ЗА ПРАВЕН СЪВЕТ И КОНСУЛТАЦИИ

Обща характеристика

Предоставянето на правна помощ продължава да бъде една от приоритетните дейности за *Програма Достъп до Информация*. Както всяка година, част от доклада ни е посветен на представяне на случаите, в които към нас за консултация са се обърнали граждани, журналисти и неправителствени организации, срещнали трудности при упражняване на правото си на достъп до информация. В някои от тях *Програма Достъп до Информация* оказва правна помощ още на първоначалния етап от търсенето на информация, когато правният екип дава съвет и/или подготвя заявление за достъп до информация. В друга категория от постъпилите случаи се оказва правна помощ след отказ за предоставяне на информация.

През 2008 г. екипът ни продължи да предоставя безплатна правна помощ в следните направления:

- **Устни консултации по случаи, свързани с достъпа до информация** - обикновено се извършват по телефона или на място в офиса. През 2008 г. общият брой на тези консултации е **124**.
- **Писмени консултации в следните две категории:**
 - писмени коментари на случаите, постъпили от журналистите от мрежата на координаторите на ПДИ - през 2008 г. броят на коментарите е **80**;
 - писмени консултации на случаите, постъпили по електронна поща - **75**.

От статистиката на писмените консултации за изминалата година прави впечатление, че все повече граждани, неправителствени организации и журналисти търсят помощта на ПДИ чрез електронна поща. Докато преди няколко години основната част от консултациите се извършваха на място в офиса, днес вече превес имат консултациите по е-мейл и телефон. По този начин в рамките на няколко часа е възможно да се консултира един случай, без да е нужно да се идва на място в офиса, което е значително улеснение за търсещите информация. Освен това, все повече случаи постъпват за консултация от страната, поради което описването на конкретния проблем и неговото консултиране по електронна поща също е предпочитан вариант.

- **Подготовка/подаване на заявления за достъп до информация** по случаи на граждани, журналисти и НПО, когато това е необходимо. В някои от случаите се налага повторно подаване на заявления за достъп до информация, например тогава, когато липсва отговор по вече подадено заявление. Понякога, с оглед получаването на пълна информация, е необходимо да се подават и т.нар. засичащи заявления - тогава търсената информация се иска от няколко институции, които извършват съвместна дейност по определена тема. Подобен е случаят на сдружение с нестопанска цел „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско-Карпатска програма, България“, което търси информация за незаконното строителство на Витоша, свързано с изгражданата ски и туристическа зона „Алеко“, иницирирана от „Витоша ски“ АД. Във връзка с това сдружението подаде редица заявления до Столична община, Министерство на околната среда и водите (МОСВ), Регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) - София, Държавна агенция по горите и Държавно горско стопанство - София.

- Съществена част от правната помощ, предоставена от юридическия екип на ПДИ, е и **изготвянето на жалби до съда** и представителство по дела на заявители, потърсили помощта на организацията.

Брой на постъпилите случаи

Общият брой на случаите, в които е предоставена правна помощ в периода януари - декември 2008 г., е 235²⁰. В зависимост от характера и правната си квалификация, бихме могли да обособим постъпилите в ПДИ случаи в три групи:

- случаи, свързани с различни затруднения или въпроси относно упражняване на правото на достъп до информация, регламентирано от Закона за достъп до обществена информация - 151;
- случаи, свързани с нарушения на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация - 57;
- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни на гражданите, регламентирано от Закона за защита на личните данни - 23;

От кого е търсена информация по постъпилите случаи?

Данните за постъпилите 151 случая, свързани с упражняване на правото на достъп до информация, показват, че през 2008 г. най-често затруднения при търсене и предоставяне на информация е имало от страна на следните задължени по реда на ЗДОИ институции:

- от органите на изпълнителната власт - в общо 81 случая клиентите ни са се обръщали за различни консултации по повод искане на информация от тези органи. Тук се включват както централните органи на изпълнителната власт - министерства, агенции, комисии, така и териториалните;
- от органите на местното самоуправление (кметове и общински съвети) - в 56 случая;
- от органите на съдебната власт - в 18 случая;
- от физически и юридически лица, финансирани от бюджета - 9, и публичноправни субекти - по 3 случая.

Какви са най-често посочваните причини да се откаже предоставяне на информация?

Общият брой на регистрираните в базата данни откази на информация през 2008 г. е 88. За трета поредна година сред отказите по същество най-много са тези, основани на защитата на третите лица. Така например в 25 случая на отказ е налице конкретно позоваване на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - достъпът до поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. В 12 случая информация е отказана на основание защитени лични данни, а в 2 случая - отказвателите информация са се позовали на търговска тайна. Сравнително рядко през годината информация е отказвана на основание служебна (6) и държавна (4) тайна, а само в 3 от постъпилите случаи информацията е отказана на основание разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ.

²⁰ Общият брой на постъпилите случаи е 235, а броят на консултациите по тях е 283, тъй като по някои от случаите са предоставени повече от 1 консултации.

Остава голям броят на мълчаливите откази - за 2008 г. те са 24. От друга страна, статистиката на случаите показва намаляване на броя на изричните откази, в които не се посочва каквото и да е основание за непредоставяне на поисканата информация - за 2008 г. такива откази са общо 9.

Кого сме консултирали през годината?

И през 2008 година за консултации към *Програма Достъп до Информация* най-често са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации. В 71 случая помощта на правния ни екип са потърсили граждани, а в 76 - журналистите-координатори на ПДИ в страната. За изминалата година отбелязваме увеличаване на случаите, постъпили от журналисти от централни и местни медии - 38; за сравнение през предходната година техният брой е бил 22. Значително повече са и случаите, постъпили от неправителствени организации - докато през 2007 г. те са 18, през 2008 година броят им е 43. През годината консултации по правни въпроси, свързани с достъпа до информация, са потърсили също служители от администрацията, както и фирми.

Най-често търсена информация по области на търсене

Прегледът на постъпилите случаи за консултация от екипа на ПДИ показва, че са налице няколко важни области на търсене на информация, които са представлявали голям обществен интерес за търсещите информация през 2008 г.

Достъп до информация, свързана с актуални обществени събития

През 2008 година можем да отбележим, че Законът за достъп до обществена информация все по-често се използва като инструмент за разкриване на истината около актуални обществени събития, както от журналисти, които работят по съответната тема, така и от граждани, които се интересуват от случващото се и не се доверяват единствено на официално подадената от институциите информация. Ето и няколко примера за това:

През лятото на миналата година дълго се коментира случаят, в който на 3 юли експлозии от военни складове разтърсиха София. Взривовете потрошиха стъкла на много сгради от крайните столични квартали. Последваха и по-слаби детонации, които се чуваха на територията на целия град. Хората се чудеха какво става, а телефоните на институциите в държавата даваха заето. Оказа се, че на територията на военно поделение в квартал „Челопечене“ са избухнали боеприпаси в голям военен склад. Случилото се повдигна много въпроси кой стопанисва складовете за военна техника и боеприпаси, кой носи отговорност за безопасността им, в какво състояние е старата военна техника. Във връзка с този случай, с правната помощ на ПДИ бяха подадени заявления за достъп до информация както от журналисти, така и от граждани.

Журналистът от в-к „Капитал“ Росен Босев потърси достъп до информация, свързана с търговете на стари боеприпаси, организирани от държавната фирма „Снабдяване и търговия - МО“, а журналистът Илия Вълков подаде заявление до Министъра на отбраната за информация в 7 точки, касаеща утилизацията на остаряла военна техника. Предоставен беше частичен достъп до информация, с изключение на продажната цена. Журналистът получи данни за техническите характеристики на военната техника, основание за бракуването, процедура, минимална базисна стойност на всяка част от техниката и основание на конкретните продажби. Информацията за цената беше отказана на основание търговска тайна, съществували клаузи за конфиденциалност с фирмите-купувачи. Гражданинът Вилиям Попов потърси информация за складовете с военна техника и боеприпаси в град

Павликени, както и информация, показваща предприетите мерки за безопасност на тези складове. В този случай информацията беше отказана.

През лятото на 2008 година, официално беше оповестено, че финансирането на 10 проекта по ФАР с бенефициент Фонд „Републиканска пътна инфраструктура“ е спряно. Като причина за решението бяха посочени резултатите от одита в пътния фонд на фирма „Кей Пи Ем Джи“ (KPMG). Разбира се, въпросният доклад се превърна в обект на медиен интерес. Екипът на ПДИ веднага беше потърсен за консултация от журналиста Иван Бедров. Докладът беше поискан със заявление по реда на ЗДОИ. Публично се постави въпросът за правото на обществото да знае съдържанието на докладите и какво се крие зад евентуалното им обявяване за тайна. След официален отказ от Министъра на финансите да предостави доклада, ge:tv заведе дело с помощта на ПДИ.

В края на септември 2008 г. се разгоря обществен дебат по повод поредното поскъпване на цената на природния газ за България. Във връзка с това в-к „Капитал“ подаде заявление за достъп до информация, с което бе поискано копие от договора между дружествата „Булгаргаз“ и „Газпром“. Искането за информация беше подадено до Министъра на икономиката и енергетиката, до Председателя на Държавната комисия за енергийно и водно регулиране и до изпълнителния директор на „Булгаргаз“ ЕАД. Заявлението беше публикувано на челната страница на вестника. Журналистката от bTV Валерия Чанкова поиска достъп до информация за отчетите на „Булгаргаз“ ЕАД. Във всички тези случаи достъпът до информация беше отказан.

Както е видно, при търсене на достъп до информация, свързана с търговски дружества, администрацията дава преимущество на защитата на търговската тайна пред правото на гражданина на информация. Това се случва, дори когато зад интереса на търговеца очевидно се крие нечестност или корупция. Надяваме се, че промените в ЗДОИ от миналата година ще дадат разрешение на този въпрос чрез въвеждането на принципа за надделяващия обществен интерес при предоставянето на достъп до информация. Те задължават институциите да извършват във всеки конкретен случай преценка за наличието на надделяващ интерес от предоставяне на търсената информация и ако такъв е налице, да я предоставят безусловно.

Достъп до информация за околната среда

Традиционно, значителна част от постъпилите за консултация случаи касаят търсене на информация, свързана с околната среда. Засилен интерес по тази тема проявяват най-вече специализираните неправителствени организации, които се занимават с проблемите по опазване на околната среда. През изминалата година екипът ни консултира редица случаи, постъпили от активно работещи екологични организации като Асоциацията на парковете в България, екологично сдружение „За Земята“, сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско - Карпатска програма, България“ и др.

Интересът на природозащитниците към определена информация често е провокиран от решения на компетентните институции, свързани със застрояване или преустройства, които биха оказали неблагоприятно въздействие върху компонентите на околната среда. Такъв е случаят, в който през пролетта на 2008 г. Асоциацията на парковете в България подаде заявление за достъп до информация до Областния управител на област Благоевград, свързана с изграждането на ски и голф комплекс „Кулиното“ в Национален парк Пирин. Със заявлението бе поискана информация за входящия номер и датата на постъпване в Областната управа на инвестиционно предложение за Подробен устройствен

план (ПУП) на проект „Ски и голф комплекс - Кулиното“ с изпълнител „Балканстрой“ АД, както и информация за проведената до момента процедура по одобряването на ПУП. С решението си Областният управител отказа да предостави поисканата информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, тъй като информацията засягала интересите на трето лице („Балканстрой“ АД - гр. Разлог) и няма неговото изрично писмено съгласие за предоставянето ѝ. Отказът беше обжалван пред Административен съд - Благоевград, който в кратки срокове се произнесе по случая, отменяйки така постановеното решение. Според съда в случая не се засягат законни права и интереси на търговското дружество - трето лице, тъй като исканата информация не съдържа данни, представляващи търговска тайна на дружеството. В решението си съдът отбелязва още, че макар и след срока, „Балканстрой“ АД е депозирало изричното си съгласие за предоставяне на исканата информация, поради което за Областния управител не е имало пречка да преразгледа отказа си и съответно да предостави достъп до нея.

През есента на 2008 г. коалиция от над 30 неправителствени организации „За да остане природа в България“, сред които и сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско-Карпатска програма, България“ стартира кампания против незаконното разширяване на ски зоната в Природен парк Витоша. В тази връзка, с помощта на ПДИ, сдружението подаде редица заявления за достъп до информация до институциите, които имат отношение към разработения от „Витоша ски“ АД специализиран подробен устройствен план (СПУП) за ски и туристическа зона „Алеко“ и конкретните действия, предприети от фирмата за разширяване на ски зоната. Заявления бяха подадени до Министерството на околната среда и водите, Регионална инспекция по околната среда и водите - София, Държавната агенция по горите (ДАГ), Държавно горско стопанство - София, Дирекция Природен парк Витоша, Столична община (СО) и др. Основно исканата информация касаше изготвеното задание за СПУП, депозирано от фирмата, както и информация, свързана с процедурата по съгласуване на това задание от СО и ДАГ. Поиска на бе също така от съответните институции и информация за констатираните нарушения и предприетите действия при извършена теренна проверка на 10.10.2008 г. по повод установени изкопни дейности, премахване на морени и навлизане на тежкотоварна техника в района между т.нар. „Синя писта“ и писта „Витошко лале“ и др. След подаването на заявленията последваха значително количество откази от страна на институциите - както мълчаливи, така и изрични. С помощта на ПДИ голяма част от тези откази бяха обжалвани. В едни случаи, отново както и досега, практиката показва, че подаването на жалба е достатъчно съответната институция да предостави отказаната информация. Така след подаване на жалби срещу мълчалив отказ от СО предоставиха на сдружението както информация за заданието за СПУП, депозирано от фирмата, така и за поисканото и дадено съгласие от общината по реда на Закон за устройство на територията. В други случаи се стигна до образуване на съдебни дела. В момента, с подкрепата на ПДИ, сдружението води 6 съдебни дела за достъп до информация, като по 2 от тях вече има постановени решения (виж повече в частта от доклада за съдебните дела).

Достъп до информация от органите на съдебната власт

През 2008 година работата на органите на съдебната власт отново бе обект на интерес от страна на журналисти и неправителствени организации. Информацията, която обикновено се търси от съдилищата, е свързана с броя на заведените и приключили дела за определен период, копия от протоколи от съдебни заседания, копия от съдебни решения и т.н. Благодарение на създадените в последните години интернет страници на голяма част от съдилищата в страната, процесът на търсене на информация бе значително улеснен чрез

публикуване на все повече информация по делата - данни за тяхното развитие, протоколи от проведените заседания, решения и определения на съда. Вече не е рядкост публикуването на информация за графика на заседанията, доклади за работата на съответния съд, както и статистика за приключилите дела. Все още обаче има редица примери за липса на прозрачност и трудности при получаване на информация от някои съдилища, при положение че такава информация вече е публикувана в интернет от други. Така например, въпреки че съдебните решения са официална обществена информация по смисъла на чл.10 от ЗДОИ и като такава би следвало да са достъпни за всички, Районен съд - Шумен, отказа да предостави копие от съдебно решение и протокол от заседание по искане на неправителствена организация от града. Мотивите за този отказ са липсата на законен интерес.

Противоречива е практиката на съдилищата във връзка с допускането на журналисти да заснемат протичането на дадено съдебно заседание. Проблемът в подобни случаи се състои в липсата на ясни правила, по които да става допускането на снимащи и записващи устройства в съдебната зала, в резултат на което нерядко журналистите са принуждавани да напускат съдебното заседание, без да се сочат мотиви за това.

През 2008 г. интересът на търсещите информация бе насочен не само към работата на съдилищата, но и към органите на прокуратурата. В един от тези случаи с писмено заявление гражданин поиска от Софийска районна прокуратура (СРП) да му предоставят информация относно печатите, с които прокуратурата разполага и които към момента на подаване на заявлението се използват от служителите там. С писмено решение СРП отказа исканата информация с мотивите, че тя представлява държавна тайна по смисъла на ЗЗКИ. Отказът бе обжалван пред съда, който впоследствие го отмени като незаконосъобразен и върна преписката на прокуратурата за ново произнасяне.

Достъп до архивите на бившата Държавна сигурност

Документите от архивите на бившата Държавна сигурност останаха обект на традиционен интерес от страна на разследващите журналисти и през 2008 г. Различното тази година е, че това търсене е насочено към документите, предоставяни от Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия²¹. Такива са случаите на Христо Христов (в-к „Дневник“), който след осигурен достъп до архива, през 2008 г. издаде книгата „Двойният живот на Агент „Пикадили“; Богдана Лазарова („Дарик радио“), която търси и получи достъп до документи, свързани с разследванията на тайните служби, за българското участие в атентата срещу Папа Йоан Павел Втори, случаят на Алексеня Димитрова (в-к „24 часа“), касаещ достъп до материали за дейността на офицер на ДС, работил в чужбина, както и случаят на журналиста Росен Босев (в-к „Капитал“), търсещ достъп до агентурното досие на Агент Гоце.

²¹ Научноизследователската и публицистичната дейност на разследващите журналисти в тази област се извършва по реда на Закона за достъп до обществена информация, съгласно разпоредбата на чл. 31, ал. 1, т. 3 от Закона за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на Българската народна армия.

Достъп до лични данни

През 2008 година екипът на ПДИ е консултирал 23 случая, отнасящи се до нарушаване на правото на защита на лични данни.

По-обхватното наблюдение на практиките по защита на личните данни доказва, че старите навици умират трудно - традиционно администраторите на данни обработват лични данни непропорционално на целите на извършваната от тях дейност. Събират се по-голям обем данни, а веднъж събрани, те се съхраняват едва ли не завинаги. В много случаи напълно ненужно се изискват и задържат официални лични документи. Така например, за да може да пазаруват в търговската верига „Метро“, гражданите следва да получат клиентска карта, за издаването на която следва да представят голям обем лични данни, както и лична снимка. Друг драстичен пример за администратор, който надвишава своите права при обработването на лични данни, е търговското дружество „ЧЕЗ Разпределение България“ АД. За да извършва услугите, които предоставя (доставка на електроенергия), търговското дружество изисква от всички потребители, освен попълнено заявление по готов формуляр, копие от нотариален акт за съответен недвижим имот. Ако имотът се ползва от наематели, от дружеството изискват да се представи договор за наем.

Постъпилите в ПДИ случаи, свързани с лични данни, поставиха някои нови и интересни въпроси.

1. Търсене на достъп до лични данни за починали лица

Характерен и отличаващ се е случаят на екипа на телевизионната поредица „Отечествен фронт“, който се обърна към ПДИ с молба за правна помощ. Журналистите снимат документален филм, свързан с изпълнението на смъртните наказания в България преди 1989 година, и във връзка с това искат да получат копие от затворническото досие на последния осъден на смърт с изпълнена присъда в България. Историята разказва, че близките на починалия не са получили нито смъртен акт, нито вещите на затворника, нито каквото и да е било доказателство кога точно и как е изпълнена смъртната присъда. С помощта на екипа на ПДИ, от името на майката, бе подадено заявление до Министъра на правосъдието за достъп до данните. Макар подадено от майката, заявлението получи отказ, който бе обжалван в съда.

2. Търсене на данни за биологичния произход

През 2008 година, с молба за консултация, екипът на ПДИ беше потърсен от граждани, които търсят достъп до данни за своя биологичен произход. Това са осиновени лица, които нямат информация за биологичните си семейства. Въпросът за правото на информация за биологичния произход е решен по различен начин в европейските законодателства, съществува и практика на Европейския съд по правата на човека по тази тема.

В България липсва ясна и категорична нормативно уредена процедура, според която след навършване на пълнолетие осиновените деца да могат да получат достъп до данни за своя биологичен произход. Съгласно променения през 2003-та година Семейен кодекс (чл. 67б) осиновителите или навършилият пълнолетие осиновен могат да поискат от окръжния съд, постановил решението за допускане на осиновяването, да им бъде предоставена информация за произхода на осиновения, когато важни обстоятелства налагат това.

На този етап правните съвети, които екипът на ПДИ предоставя в тези случаи, са в посока използване на разпоредбите на Закона за защита на лични данни, който урежда правото на всеки на достъп до личните му данни. Евентуален отказ може да бъде обжалван пред Комисията за защита на личните данни.

Позитивни практики по предоставяне на информация

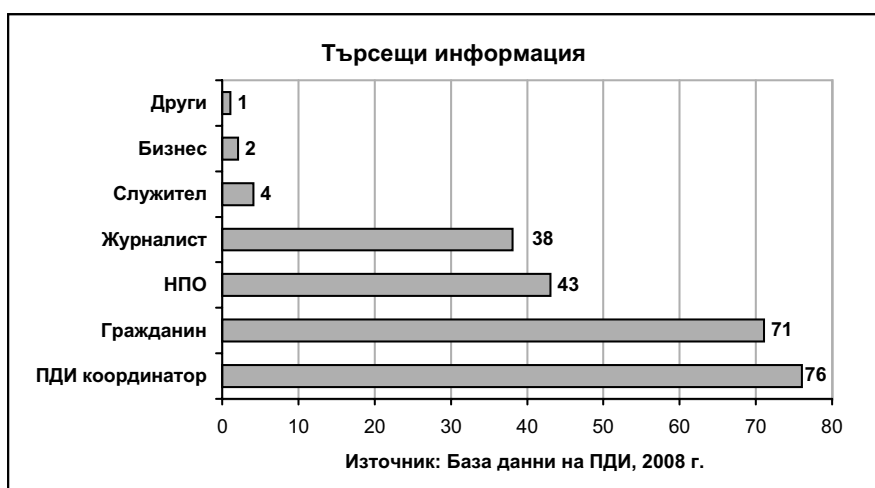
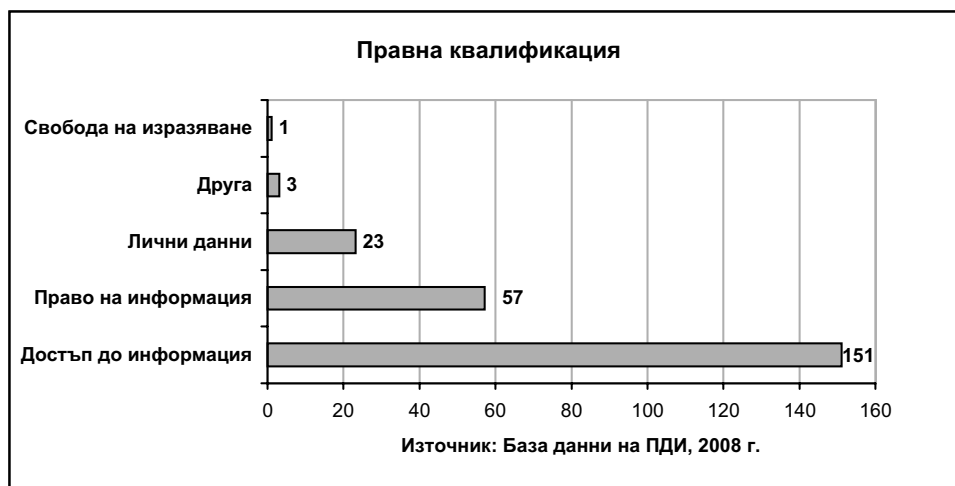
Още преди законовите промените в края на годината да въведат принципа за надделяващия обществен интерес при предоставянето на достъп до информация, няколко административни структури въведоха този принцип на практика.

Така например администрацията на МДААР публикува на своя интернет сайт декларациите на своите служители по чл. 12 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси. Дирекция „Архитектура и градоустройство“ на Столична община публикува в интернет регистър на строителните разрешения, издадени от нея.

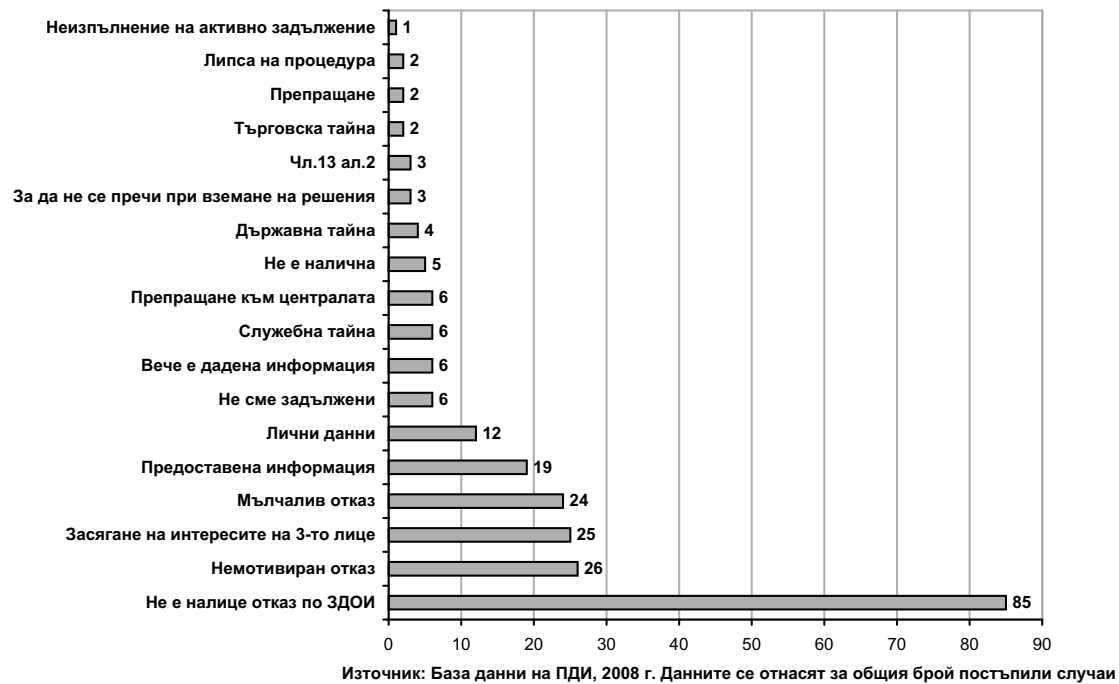
Макар да няма изрично задължение за публикуването на подобна информация, горепосочените институции прецениха, че общественият интерес изисква гражданите да получат тази информация.

ПРИЛОЖЕНИЕ

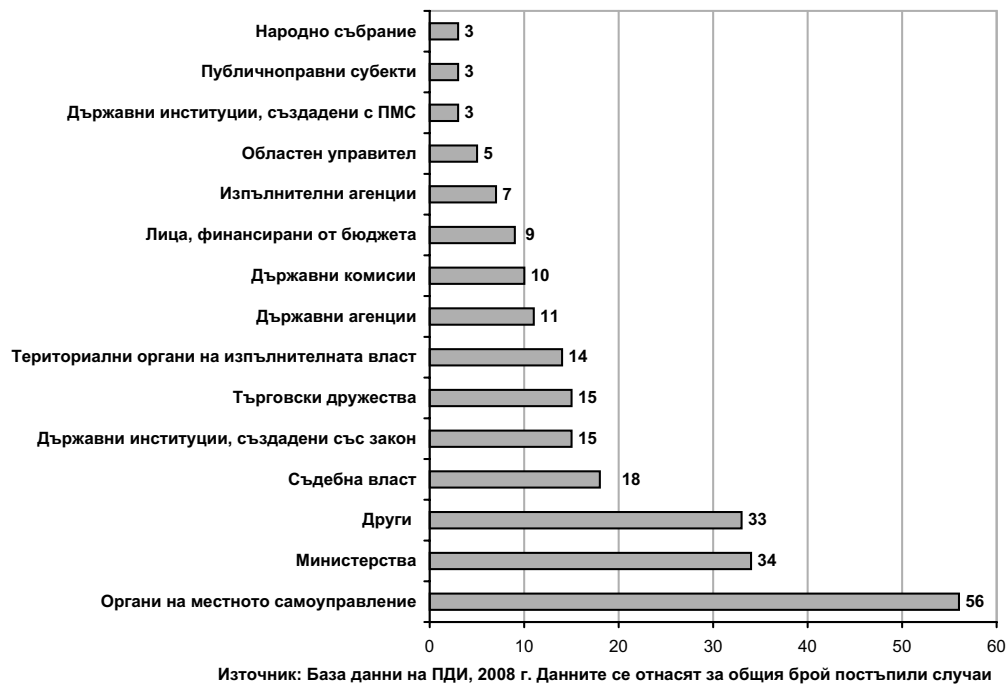
Статистика от електронна база данни на Програма Достъп до Информация



Основания, на които е отказвана информация



Институции, от които е търсена информация



СЪДЕБНИ ДЕЛА

През 2008 г. отново съществена част от правната помощ, оказвана от юридическия екип на ПДИ, бе изготвянето на жалби до съда и представителство по дела на заявители, потърсили помощта на организацията. В този период правният екип на ПДИ подготви общо 45 жалби в помощ на граждани и организации. От тях първоинстанционните жалби са 30 (Върховен административен съд - 5, Софийски градски съд - 1, Административен съд - София град - 14, Административни съдилища в страната - 10); касационните жалби са 11 и 4 са частните жалби.

От подадените общо 30 първоинстанционни жалби - 19 са срещу изрични откази да се предостави достъп до информация, а тези срещу мълчалив отказ са двойно по-малко - 8.

В два случая бе обжалван отказ да се осигури достъп до сграда и в един случай жалбата е срещу подзаконов нормативен акт, а именно Наредба № 40 от 7 януари 2008 г. за категориите данни и реда, по който се съхраняват и предоставят от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за нуждите на националната сигурност и за разкриване на престъпления, издадена от Министъра на вътрешните работи и Председателя на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения (ДАИТС).

През 2008 г. в 56 случая ПДИ осигури процесуално представителство по съдебни дела срещу откази да се предостави информация. В този период правният екип на ПДИ изготви и 10 писмени защиты по дела, водени с подкрепата на организацията.

През годината съдилищата постановиха редица решения и определения по водените от ПДИ дела. Значителна част от тях отново бяха свързани с тълкуването на различни ограничения на правото на достъп до информация и по-точно на техния обхват и приложимост в определени случаи, както и с други въпроси по прилагането и тълкуването на закона.

Мълчаливите откази

Все още броят на мълчаливите откази от страна на администрацията по заявления за достъп до информация е значителен. Както бе отбелязано от 30 първоинстанционни жалби, изготвени от правния екип на ПДИ, 8 са срещу мълчаливи откази. Положителен момент обаче е това, че както показва практиката и досега, в някои случаи подаването на жалба срещу мълчалив отказ е достатъчно, за да накара съответната институция да предостави отказаната информация. Подобно развитие имаше при подаването на 4 от жалбите срещу мълчалив отказ. Такъв бе случаят, когато след подаване на жалба срещу мълчалив отказ на Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) бе предоставена поисканата от гражданка информация, свързана с одобрените и неодобрените проекти, предложени за съфинансиране по Програма ФАР. Същото развитие имаше и в два случая на сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско-Карпатска програма, България“, когато след подаване на жалби срещу 2 мълчаливи отказа от Столична община предоставиха на сдружението исканата информация, свързана с разработения от „Витоша ски“ АД специализиран подробен устройствен план (СПУП) за ски и туристическа зона „Алеко“. Подобно бе развитието и в случая, в който ПДИ подаде жалба срещу мълчалив отказ на Министерство на външните работи (МВНР) по заявление за достъп до информация, свързана с позицията на РБ по проекта на Конвенция за достъп до официални документи. След подаването на жалбата, от МВНР отговориха на заявля-

нието ни. Вярно, от институцията предоставиха частичен достъп до информация и то не до тази, която бе поискана, а до информация, която е публикувана в интернет, но все пак жалбата предизвика реакция.

Подготвителни документи

Със свое решение²² от м. септември 2008 г. състав на Административен съд София-град (АССГ) отмени отказа на Главния секретар на Министерство на околната среда и водите (МОСВ) Тамер Бейсимов да предостави на национално движение „Екогласност“ достъп до Протокола от заседанието на Националния съвет по биологично разнообразие, проведено на 25 ноември 2007 г., когато с два гласа не бе включена буферната зона на Рила в НАТУРА 2000. Отказът на Главния секретар бе на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като протоколът представлявал подготвителен документ, който няма самостоятелно значение. В мотивите си обаче съдът прие, че исканият протокол представлява „информация за околната среда“ и не попада в ограниченията на правото на достъп до информация за околната среда по Закона за опазване на околната среда (ЗООС). В този смисъл екологична информация не може да бъде отказвана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда. Според съда този извод се налага и поради разума на закона, тъй като въпросите, свързани с околната среда, подлежат на обществено обсъждане, което изключва ограничения достъп до подготвителна документация.

Защита интересите на трето лице

През 2008 г. отново значителна част от съдебни решения бяха по дела срещу отказ за предоставяне на информация от страна на задължените институции с мотив засягане интересите на трето лице. Най-често зад това основание се криеше „търговска тайна“ или „лични данни“, но нерядко отказите бяха мотивирани с простото изтъкване на факта, че поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ (чл. 31 от ЗДОИ).

В едно от тези решения²³ съдът прие, че информацията за договора, сключен между Държавната агенция по туризъм (ДАТ) и частна фирма за изпълнение на щанд, с който България е била представена на международната туристическа борса „Уърлд травел маркет 2007“ в Лондон, е обществена. Отказът на председателя на ДАТ бе мотивиран с простото посочване, че информацията засяга интересите на трето лице (въпросната фирма) и липсва нейното съгласие за предоставянето ѝ, както и че същата представлявала търговска тайна, тъй като в сключения договор съществувала клауза за конфиденциалност. В мотивите си съдът посочи, че информацията за представянето на страната ни като атрактивна дестинация и рекламирането на туризма в България е от особена важност за множество граждани. Отбелязва се също, че към момента договорът е прекратен и не действа между страните, поради което страните са обвързани с уговорките в договора само до момента на прекратяването му. В тази връзка съдебният състав намери, че председателят на ДАТ не е бил обвързан с посочените клаузи за конфиденциалност и е следвало да предостави поисканата информация.

²² Решение № 930 от 11.09.2008 г. на Административен съд София-град (АССГ), I отделение (отд.), 6 състав, по административно дело (а.д.) № 3681/2008 г.

²³ Решение № от 11.06.2008 г. на АССГ, II отд., 37 състав, по а.д. № 79/2008 г.

В друго решение²⁴ от м. октомври състав на ВАС постанови, че информацията относно изплатените суми от община на местни медии за публикации - решения, заповеди, обяви, покани, протоколи и други актове на общината - е обществена информация по смисъла ЗДОИ и следва да бъде предоставена при поискване. Същата не може да бъде отказвана на основание, засягане интересите на трети лица и липса на изрично съгласие, тъй като в тези случаи средствата за масова информация, макар и търговски дружества, осъществяващи свободна икономическа дейност, извършват дейност по обнародване и разгласяване на актовете на общината, финансирана със средства от общинския бюджет. Ето защо медиите не са трети лица по смисъла на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ, а задължени субекти по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ. До този извод стигна съдът по делото на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу отказ на Кмета на Община Разград. С тези мотиви магистратите от ВАС отмениха решението на Административен съд - гр. Разград, и вместо него постановиха отмяна на отказа на Кмета и връщане на преписката на същия за изпълнение на съдебните указания по приложение на закона.

Класифицирана информация

С помощта на ПДИ през 2008 г. бе обжалван изричен отказ на Софийска районна прокуратура (СРП) да предостави информация на гражданина Иван Петров за броя и видовете използвани от СРП печати. Отказът бе на основание държавна тайна. С решение²⁵ от м. октомври състав на Административен съд София-град отмени отказа, като прие, че простото посочване, че информацията представлява държавна тайна, не я идентифицира като такава.

Обхват на понятието обществена информация

През 2008 г. бе обжалван изричен отказ на Главния секретар на Народното събрание да осигури достъп до сградата на Народното събрание на Малина Петрова (режисьор), която снима филм по поръчка на Националния филмов център. Филмът е свързан с едно от важните събития от обществения живот в България през последните 18 години - подпалването на Партийния дом през 1990 г. (понастоящем в същата сграда заседават комисии-те на Народното събрание). С решение²⁶ от м. декември 2008 г. състав на АССГ отмени отказа и задължи Главният секретар да осигури искания достъп, но в дни и часове, каквито сам прецени за най-подходящи, с оглед осъществяването на дейността на Народното събрание. Съображенията на съда да приеме това бяха, че тъй като става въпрос за сграда с историческо значение, пресъздаването (заснемането) на облика на сградата (отвън и отвътре), както и пресъздаването на събития, случили се там в миналото, представляват визуална информация, свързана с обществения живот, макар и в минало време, а именно - с част от най-новата история на Република България. В мотивите си съдебният състав стига до извода, че в конкретния - специфичен и необичаен случай, поисканият от жалбоподателката достъп до сградата на НС и съответно предоставянето на такъв достъп, за да бъдат направени снимки за филм, представлява своеобразен достъп до обществена информация.

²⁴ Решение № 10962 от 22.10.2008 г. на ВАС, Трето отделение, по а.д. № 1660/2008 г.

²⁵ Решение № 815 от 13.10.2008 г. на АССГ, II отд., 6 състав, по а.д. № 3317/2008 г.

²⁶ Решение № 1083 от 23.12.2008 г. на АССГ, II отд., 31 състав, по а.д. № 3721/2008 г.

Достъп до информация - достъп до документи

В едно от най-важните решения, постановени през годината, петчленен състав на ВАС прие разширително тълкуване на израза „описание на исканата информация“. По този начин внесе промяна в съдебната практика, според която, когато първоначалното искане за достъп до информация е формулирано като искане за предоставяне на достъп до документ, не било налице искане за достъп до обществена информация. Така с решение²⁷ от м. юли 2008 г. бе отменено решението на тричленен състав на ВАС, както и отказа на Министъра на културата да предостави достъп до обществена информация относно копие от Заповед за назначаване на работна група по изготвянето на Наредба, посочена в Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК). В мотивите си магистратите посочват, че тричленният състав неправилно е приел, че така, както е формулирано първоначалното искане - предоставяне на копие от заповед - не е налице искане за достъп до обществена информация, тъй като не съдържа описание на същата в съответствие със ЗДОИ.

Подобен извод е в противоречие с разпоредбата на чл. 26, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, според която една от формите за предоставяне на достъп до обществена информация са копия на хартиен носител, което в буквален смисъл е достатъчно, за да се приеме, че след като се иска предоставяне на копие от заповедта, е налице валидно искане по ЗДОИ за предоставяне на достъп до исканата обществена информация. При това наименованието на същата - за назначаване на работната група по изготвянето на проект на наредба, посочена в чл. 5, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата - съдържа самото описание на исканата информация, която трябва се съдържа в посочената форма - копие от заповедта.

Надделяващ обществен интерес

Както вече неколкостранно бе споменато в настоящия доклад, с последните изменения в ЗДОИ бе въведено правилото, според което дадено ограничение на правото на достъп не се прилага, когато е налице надделяващ обществен интерес от узнаване на информацията. Въпреки че досега балансът на интереси не бе предвиден в ЗДОИ и формално погледнато съдът не е правил преценка за надделяващ обществен интерес, то в значителна част от водените от ПДИ съдебни дела съдът реши спора в отчитайки обществения интерес.

Така например в делата срещу отказ да се предостави информация, свързана с околната среда, съдът почти винаги стига до извода, че узнаването на подобна информация е от обществен интерес²⁸. В други дела също спорът бе решен в полза на обществения интерес. В дело срещу отказа на Варненски административен съд да предостави достъп до съдебно дело, свързано в пресата със съмнения, че бившият председател на съда е взел подкуп за решаването му, съдът прецени, че е налице висок обществен интерес от узнаването на тази информация, тъй като обществото в България е стигнало такъв етап от своето развитие, при който проявява силна нетърпимост към възможността за съществуване на корупция сред органите на съдебната власт. В дело срещу отказ на Държавната агенция по туризъм да предостави достъп до договор за представяне на България като атрактивна дестинация на международно изложение съдът намери, че информацията е от особена важност за много граждани. В мотивите на решението е отбелязано, че общественият интерес е обусловен не само от наличните в страната големи морски и планин-

²⁷ Решение № 8696 от 02.07.2008 г. на ВАС, Петчленен състав - I колегия, по а.д. № 6569/2008 г.

²⁸ Виж Анотация № 6 - Национално движение „Екогласност“ срещу МОСВ и Анотация № 10 - WWF - Световен фонд за дивата природа срещу РИОСВ - София.

ски курорти, чиито жители разчитат на туризъм за поминъка си, но и от факта, че много слаборазвити и селски райони започват развитието на селски и алтернативни форми на туризъм и доброто представяне на страната би помогнало и за развитието на тези райони. В дело срещу отказ на Главния секретар на Народното събрание да осигури достъп до сградата на режисьор за направата на снимки за филм, възложен от Националния филмов център, съдът прие за общоизвестен фактът, че същата сграда, преди да бъде предоставена за нуждите на Народното събрание, е била „Партиен дом“, в който са работили личности с историческо значение, вземани са решения с историческа стойност и са се случвали събития, които са били и са от значение за историята на страната. В мотивите на решението е отбелязано и че, като сграда с историческо значение, пресъздаването (заснемането) на облика на сградата (отвън и отвътре), както и пресъздаването на събития, случили се там в миналото, представляват визуална информация, свързана с обществения живот, макар и в минало време, а именно с част от най-новата история на Република България. С предоставянето на искания достъп би била постигната и целта на филма, а именно зрителите да си съставят мнение за събития, случили се преди години и част от историята.

Изпълнение на съдебните решения

През изминалата година бе отбелязан напредък, свързан с изпълнението на съдебни решения от страна на администрацията. След подаване на молба, изготвена от ПДИ, Върховният административен съд наложи на Министъра на вътрешните работи глоба в размер на 200 лв. за неизпълнение в продължение на цяла година на задължение по ЗДОИ, произтичащо от влязло в сила решение на ВАС. Неизпълнението от страна на министъра се изразяваше в липса на произнасяне по заявление на Йордан Тодоров (журналист от в-к „168 часа“), след като с решение от м. юли 2007 г. неговият първоначален отказ бе отменен и преписката му бе върната за ново произнасяне. В мотивите си магистратите отхвърлиха довода на министъра, че закъснението се дължало на забавяне при изпълнение на процедура за търсене на съгласието на трето засегнато лице, тъй като и към настоящия момент (м. юли 2008 г.) липсват доказателства министърът да се е произнесъл по заявлението на журналиста. Решението²⁹ на съда от 9 юли 2008 г. е първото съдебно решение в практиката на ПДИ, с което се налага глоба на орган на изпълнителната власт за неизпълнение на задължение по ЗДОИ.

Следенето на електронните комуникации

Една от най-важните съдебни битки през годината бе срещу приетата през януари 2008 г. Наредба № 40 на МВР и ДАИТС за съхраняването и предоставянето на данни от мобилните и интернет операторите, която бе посрещната с вълна от възмущение и критики от страна на гражданското общество и бизнеса, поради сериозното вмешателство в личната неприкосновеност и кореспонденцията. Според текстовете на самата Наредба, тя бе приета в изпълнение на Европейската директива 2006/24/ЕО. Съгласно нея т.нар. предприятия, предоставящи обществени електронни мрежи и услуги, са длъжни да запазват данните за всяко мобилно повикване: дата и час, място и страни по комуникацията, както и за всяко електронно съобщение (чрез интернет). С жалба, подадена на 19 март 2008 г. до ВАС, ПДИ постави въпроса за законността и конституционността на така приетата Наредба. Тричленен състав на Върховния административен съд отхвърли жалбата с решение³⁰ от м. юли 2008 г., без да се произнесе по наведените в жалбата аргументи за проти-

²⁹ Решение № 8487 от 09.07.2008 г. на ВАС, Първо отделение, по а.д. 7157/2008 г.

³⁰ Решение № 8786 от 16.07.2008 г. на ВАС, Пето отделение, по а.д. № 5393/2008 г.

воречие с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията, както и с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

Това решение бе атакувано с касационна жалба и в свое решение³¹ от м. декември петчленен състав на ВАС прие, че нормата на чл. 5 от Наредбата не поставя никакви ограничения по отношение данните, до които се разрешава достъп чрез компютърен терминал, а изразът „за нуждите на оперативно-издирвателната дейност“ е много общ и не дава гаранции за спазване на чл. 32, ал. 1 от Конституцията, че личният живот на гражданите е неприкосновен. Също така не се поставят условия, препятстващи злоупотреба с възможността да се нарушават конституционно гарантирани права на гражданите и чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека. Не е предвидено препращане към специалните закони - Наказателно-процесуалният кодекс, Законът за специалните разузнавателни средства, Законът за защита на личните данни, в които са конкретизирани предпоставките за допускане достъп до определени данни, свързани с личния живот и личните данни на отделната личност. С тези мотиви петчленният състав на съда отмени решението на предходната инстанция, както и спорния чл. 5 от Наредбата.

Обобщение на съдебната практика

През 2008 г. *Програма Достъп до Информация* издаде четвъртата част на сборника „Съдебна практика по Закона за достъп до обществена информация“. Сборникът съдържа аналитична част, в която са засегнати основните проблеми, възникнали при съдебната практика по Закона за достъп до обществена информация през последните години. Приложени са резюмета и 27 решения по 14 съдебни дела, в които правният екип на ПДИ е оказал правна помощ, включително представителство в съда.

³¹ Решение № 13627 от 11.12.2008 г. на ВАС, Петчленен състав - II колегия, по а.д. № 11799/2008 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ СЪДЕБНИ ДЕЛА - АНОТАЦИИ

1. Десислава Кръстева (bTV) срещу Административен съд - гр. Варна

I инстанция - а.д. № 572/2008 г. на Административен съд - гр. Добрич

Заявление:

Със заявление от 22 юли 2008 г. Десислава Кръстева (репортер на телевизия bTV) иска от изпълняващия длъжността (и.д.) Председател на Административен съд - гр. Варна, да й предостави достъп до материалите по едно административно дело от 2008 г. по описа на същия съд. Искането на репортерката е продиктувано от твърденията в пресата, че бившият председател на съда е взел подкуп именно по това дело.

Отказ:

И.д. Председател на Административен съд - гр. Варна, разглежда заявлението на същия ден и се произнася с Решение № 2 по ЗДОИ от 22 юли 2008 г., с което отхвърля искането за предоставяне на достъп до информация. Отказът е мотивиран основно с обстоятелството, че искането не касае обществена информация по смисъла на чл. 2 от Закона за достъп до обществена информация. Аргументите за това са:

- искането не е формулирано като искане за достъп до обществена информация, а като искане за информация, съдържаща се в определено съдебно дело, касаещо конкретни лица;
- не е посочен видът на исканата информация чрез нейното описание, а е поискан достъп до определени документи;
- разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗДОИ изключва приложението на закона по отношение на информация, съдържаща лични данни, а всяко съдебно дело, касаещо конкретно лице, съдържа лични данни за него по смисъла на Закона за защита на личните данни.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Административен съд - гр. Варна. В жалбата е посочено, че делото, до което се отказва достъп, е от обществен интерес, тъй като касае производството срещу бившия председател на Административен съд - гр. Варна, във връзка с твърденията, че е взел подкуп за решаването именно на това дело. Посочва се, че с разкриване на информацията по това дело гражданите биха си съставили собствено мнение за законосъобразността и прозрачността на действията на органите на съдебната власт.

Развитие пред I инстанция:

Поради отвод на всички съдии от съда във Варна, с Определение № 11440 от 30 октомври 2008 г. на Върховния административен съд, Трето отделение, делото по спора за законосъобразност на отказа да се предостави достъп до информация е изпратено по подсъдност на Административен съд - гр. Добрич.

Административен съд - гр. Добрич, разглежда делото в едно съдебно заседание и го обявява за решаване. За жалбоподателката са представени писмени бележки, изготвени от адвокат Александър Кашъмов от *Програма Достъп до Информация*, в които подробно са развити съображения за незаконосъобразност на отказа.

Решение I инстанция:

С Решение № от 5 януари 2009 г. Административен съд - гр. Добрич, отменя отказа на и.д. Председател на Административен съд - гр. Варна, и го задължава да предостави достъп до информацията, съдържаща се по административното дело. В мотивите си съдът приема, че поради факта, че са изразени публично съмнения за връзка на въпросното дело със задържането на бившия председател на Административен съд - гр. Варна, по обвинение за подкуп, то информацията, съдържаща се в това дело, се свързва с обществен живот в Република България и придобива характер на обществена. Според съда възникналият силен обществен интерес се дължи на обстоятелството, че обществото в България е стигнало до такъв етап в своето развитие, при който проявява силна нетърпимост към възможността за съществуване на корупция сред органите на държавна власт. В мотивите си съдът отбелязва и че делото, до което се иска достъп, е образувано по спор между търговско дружество и Агенцията за държавни вземания относно законосъобразност на решение на последния. Намира обаче за ирелевантно изразеното изрично несъгласие за предоставяне на достъп до делото от търговското дружество, тъй като защитата на личните данни не намира приложение при случай с юридически лица. Отбелязва, че в настоящия казус липсва и защитена от закона търговска тайна, както и че съдебните спорове с Агенцията за държавни вземания са публични и открити.

2. Зорница Маркова (в. „Дневник“) срещу Държавна агенция по туризъм

I инстанция - а.д. № 79/2008 г. на АССГ, II отд., 37 състав

II инстанция - а.д. № 9503/2008 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

С писмено заявление по ЗДОИ от м. ноември 2007 г. Зорница Маркова, репортер във в. „Дневник“, иска от Председателя на Държавната агенция по туризъм да ѝ бъде предоставено копие от договора, сключен между агенцията и фирма „Р.О.К.“ ООД за изпълнение на щанд, с който България е била представена като атрактивна дестинация на международната туристическа борса „Уърлд травел маркет 2007“ в Лондон.

Отказ:

С решение от м. декември 2007 г. председателя на ДАТ отказва предоставяне на копие от договора с мотив, че същият съдържа клаузи, които съставляват търговска тайна, както и че липсва съгласие от фирмата - страна по договора, за предоставяне на тази информация. В отказа е посочено и че не е ясно за какви цели репортерът ще ползва копие от договора.

Жалба:

С подкрепата на ПДИ отказът е обжалван пред Административен съд София-град. В жалбата е посочено, че информацията не само е обществена, но е и от висок обществен интерес, тъй като става въпрос за договор, който не е бил изпълнен задоволително и включително са наложени санкции в тази връзка, според изявления на самата ДАТ. Обявено е разваляне, прекратяване или разтрогване на договора. Едновременно с това е обявена нова поръчка за изложенията, които ще се проведат през 2008 г. в Берлин, Москва и Киев.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 11 юни 2008 г. отказът на председателя на ДАТ е отменен и преписката му е върната с указание да предостави поисканата информация или ако откаже отново, то да направи това с мотивирано решение, в което да изложи аргументи защо счита, че информацията е търговска тайна, чието предоставяне ще доведе до нелоялна конкуренция между търговци. Съдът приема, че информацията за договора, сключен между Държавната агенция по туризъм и фирма „Р.О.К.“ ООД за изпълнение на щанд, с който България е била представена на международната туристическа борса „Уърлд травел маркет 2007“ в Лондон, е обществена. В мотивите на решението е посочено, че информацията за представянето на страната ни като атрактивна дестинация и рекламирането на туризма в България е от особена важност за множество граждани. Общественият интерес е обусловен не само от наличните в страната големи морски и планински курорти, чиито жители разчитат на туризма за поминъка си, но и от факта, че много слаборазвити и селски райони започват развитието на селски и алтернативни форми за туризъм и доброто представяне на страната би помогнало и за развитието на тези райони. Отбелязано е и че по делото е представена извадка от договора, представляваща клаузи за конфиденциалност, но в същото време към момента договорът е прекратен и не действа между страните, поради което страните са обвързани с уговорките в договора само до момента на прекратяването му. В тази връзка съдебният състав намира, че председателят на ДАТ не е обвързан с посочените клаузи за конфиденциалност и е следвало да предостави поисканата информация. Освен това административният орган е трябвало да съобрази и аргументира кои обстоятелства от договора представляват търговска тайна и във връзка с публичността, предвидена по Закона за обществените поръчки, по силата на който множество елементи от договора се явяват публични.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е обжалвано с касационна жалба от ДАТ пред ВАС. В жалбата е посочено, че клаузите на договора се отнасят до търговско-правни отношения и имат частен характер, поради което достъп до договора не се дължи.

Развитие пред II инстанция:

Предстои разглеждане на делото в открито съдебно заседание на 11 май 2009 г.

3. Иван Петров срещу Софийска районна прокуратура

I инстанция - а.д. № 3317/2008 г. на АССГ, II отд., 26 състав

Заявление:

В началото на 2008 г. гражданинът Иван Петров, който редовно подава сигнали до прокуратурата, бива впечатлен от многообразието на броя и видовете печати, използвани от Софийска районна прокуратура (СРП). По тази причина на 14 април 2008 г. гражданинът подава заявление за достъп до информация до СРП, с което иска да му бъде предоставена следната информация:

- Колко броя печати с кръгла форма използва СРП и са в обръщение?
- Колко от горните печати са с различен шрифт?
- Кога за последно е поръчван кръгъл печат за СРП?
- Кое е наложило при поръчка на печатите да са с различен шрифт?

Отказ:

С Решение от 18 април 2008 г. прокурор Ал. Налбантов отказва на гражданина предоставяне на исканата информация с мотив, че същата е класифицирана, съгласно Приложение № 1, II, т. 12 към чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и съставлява държавна тайна.

Жалба:

С подкрепата на ПДИ отказът е обжалван пред Административен съд София-град. В жалбата е посочено, че действително съгласно Приложение № 1, II, т. 12 към чл. 25 от ЗЗКИ, който съдържа Списък на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна - информацията, свързана с изработването и съхраняването на печатите с изображение на държавния герб, както и на печатите на органите на държавна власт, следва да бъде класифицирана като държавна тайна. От самото заявление обаче е видно, че в случая не е поискана информация, която попада в посочената в отказа категория от Приложение № 1, тъй като се иска информация за вече изработени печати на орган на държавна власт и то статистическа такава. Предоставянето на тази информация по никакъв начин не би могло да увреди интересите, които се защитават с чл. 25 от ЗЗКИ. Отделно изобщо не е ясно каква вреда би могла да настъпи от предоставянето на поисканата информация под формата на отговор на поставените в заявлението въпроси.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание през м. октомври 2008 г. и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 815 от 13 октомври 2008 г. АССГ отменя отказа на районния прокурор и му връща преписката за ново произнасяне. В мотивите си съдът отбелязва, че административният орган не е посочил дали достъпът до тази информация би увредил интересите на Република България, свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защита на конституционно установения ред, и ако да, по какъв начин точно би увредил интересите на държавата. В решението е посочено още, че в отказа на прокуратурата е посочена единствено принадлежност към категория информация от Списъка на категориите информация, подлежаща на класификация като държавна тайна (Приложение № 1 към чл. 25 от Закона за защита на класифицираната информация). Липсата на мотиви по какви критерии и на какво основание е прието, че исканата информация съставлява държавна тайна, не позволява на съда да упражни ефективен контрол за законосъобразност на отказа за предоставянето ѝ.

Решението не е обжалвано и влиза в сила.

4. Иван Петров срещу Столичен общински съвет

I инстанция - а.д. № 4953/2007 г. на АССГ, II отд., 27 състав

II инстанция - а.д. № 5863/2008 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

С писмено заявление по Закона за достъп до обществена информация от м. септември 2007 г., отправено до Председателя на Столичен общински съвет (СОС), гражданинът Иван Петров иска до получи достъп до следната информация:

- всички отпуски, ползвани от Председателя на СОС през настоящия мандат на СОС (от 2003 до август 2007 г.) - по дати и продължителност;

- всички служебни пътувания в страната и чужбина на Председателя на СОС през настоящия мандат на СОС (от 2003 до август 2007 г.) - по дати, посетени места, цел, продължителност и разходи за командировки.

Отказ:

В законоустановения 14-дневен срок не е получен отговор на подаденото заявление.

Жалба:

Мълчаливият отказ на Председателя на СОС е обжалван пред Административен съд София-град. Освен доводите за незаконосъобразност на мълчаливия отказ, в жалбата са развити и аргументи по съществото на спора. Посочено е, че поисканата информация не може да бъде определена като „лични данни“ по смисъла на чл. 2 от Закона за защита на личните данни, тъй като не касае конкретно физическо лице, а се отнася до изпълнение на служебни функции от председател на общински съвет. От съдържанието на поисканата информация, насочена изцяло към дейността на орган на местното самоуправление в общината, следва квалификацията ѝ като служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. Именно с такива мотиви състави на ВАС са отменили решения на Окръжен съд - гр. Разград, по идентични дела, водени за достъп до информация относно командировките на заместник-кмет и кмет на общината (Решение № 3101/23.03.2006 г. на ВАС, Пето отделение, по а.д. № 8452/2005 г. и Решение 9097/21.09.2006 г. на ВАС, Пето отделение, по а.д. № 5319/2006 г.). В същата посока са и изводите на друг състав на ВАС по дело за достъп до информация относно командировките на премиера и министрите, който състав приема за безспорно, че информацията за командировките на премиера и министрите е служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ и следва да бъде предоставена на заявителя (Решение № 6027/28.06.2005 г. на ВАС, Пето отделение, по а.д. № 10635/2004 г.).

Развитие I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение от 18.02.2008 г. АССГ отменя мълчаливия отказ на Председателя на СОС и му връща преписката за произнасяне. В мотивите си съдът отбелязва, че Председателят на СОС е бил длъжен изрично да се произнесе по така подаденото пред него заявление за достъп до информация. Мълчалив отказ по ЗДОИ е недопустим, поради което само на това основание същият подлежи на отмяна.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е обжалвано пред ВАС от Председателя на СОС. В жалбата е посочено, че в конкретния казус заявителят е поискал достъп до документи под формата на писмена справка. Само на това основание мълчаливият отказ бил законосъобразен, тъй като за административния орган не съществувало по закон задължение за предоставяне на информация така, както е формулирана в заявлението.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание през м. февруари 2009 г. и е обявено за решаване.

Решение II инстанция:

С Решение № 3532 от 17.03.2009 г. състав на ВАС, Трето отделение, оставя в сила решението на АССГ. Освен че потвърждават мотивите на предходната инстанция, магистратите приемат, че исканата информация следва да се определи като служебна обществена

информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ. Следователно достъпът до същата е свободен, с изключение на случаите, когато е налице някое от основанията за отказ по ЗДОИ, но поисканата информация не попада в предвидените от закона изключения.

Решението е окончателно.

5. Малина Петрова срещу Главния секретар на Народното събрание

I инстанция - а.д. № 3721/2008 г. на АССГ, II отд., 31 състав

II инстанция - а.д. № 4930/2009 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

През м. декември 2007 г. Малина Петрова (режисьор) отправя искане до председателя на Народното събрание г-н Георги Пирински за достъп до помещенията в сградата на площад „Княз Александър I Батенберг“ № 1.

Целта на г-жа Петрова е да направи снимки за филм със заглавие „Гюро Михайлов и подпалвачите“, възложен ѝ за изработване след спечелен конкурс от Националния филмов център към Министерство на културата през ноември 2006 г. Филмът е свързан с едно от важните събития от общественения живот в България през последните 18 години - подпалването на Партийния дом през 1990 г.

Месеци наред искането ѝ не получава отговор. Ето защо на 15 май 2008 г. Малина Петрова подава заявление за достъп до обществена информация по ЗДОИ, с което иска да ѝ се предостави информация за официалния отговор на Председателя на Народното събрание, в каквато и форма да е той.

Отказ:

С писмо от 29 май 2008 г., подписано от Главния секретар на Народното събрание, г-жа Петрова е уведомена, че не може да ѝ бъде осигурен достъп до сградата на Народното събрание. Посочено е, че сградата е със специален ограничен режим на достъп, както и че в случай, че бъде предоставен исканият достъп до сградата, то ще бъдат изолирани части от сградата на НС, ще се наруши достъпът на депутати и служители до работните им места, както и функционирането на Народното събрание.

Жалба:

С подкрепата на ПДИ отказът е обжалван пред Административен съд - София град. В жалбата е посочено, че по съдържанието си писмото представлява отказ да бъде допусната режисьорката в сградата на НС и да упражни правото си да търси, получава и разпространява информация.

В случая става въпрос не само за нейното лично право, но и за работещия екип и за правото на гражданите да получат информацията, която тя би разпространила чрез филма си. Отбелязано е и че още с първото си искане г-жа Петрова е посочила изрично, че желае за осигуряване на достъп до сградата на НС да бъде съобразено най-подходящото време, в това число неприсъствени за народните представители дни и т.н., с цел максимално удобство за всички.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в три открити съдебни заседания. При първите 2 от тях делото е отложено за събиране на доказателства. На третото заседание през м. ноември 2008 г. е даден ход по същество и е обявено за решаване. Процесуалният представител на Главния секретар твърди, че направеното искане по никакъв начин не може да се определи

като искане за достъп до обществена информация по смисъла на чл. 2 от ЗДОИ, тъй като с поискания достъп жалбоподателката не може да си състави мнение за дейността на НС. Позовава се на обстоятелството, че е създадена и следва да се отчете специфичната нормативна уредба, а именно чл. 8 от Правилника за организацията на дейността на НС, който вменява на Председателя на НС задължението и правомощието да организира вътрешния ред в сградите на НС и да осигурява условия за работа на народните представители. Твърди, че в конкретния случай е потърсен балансът на интересите, като във всички случаи се осигурява достъп до сградите на НС на всички лица, които имат интерес към работата на НС, но случаят на жалбоподателката не е такъв.

Решение I инстанция:

С Решение № 1083 от 23 декември 2008 г. състав на АССГ отменя отказа на Главния секретар на НС и му изпраща преписката с указания да предостави искания достъп, но в дни и часове, каквито сам прецени за най-подходящи с оглед осъществяването на дейността на НС.

В мотивите си съдебният състав стига до извода, че в конкретния - специфичен и необичаен случай, поисканият от жалбоподателката достъп до сградата на НС и съответно предоставянето на такъв достъп, за да бъдат направени снимки за филм, представлява своеобразен достъп до обществена информация. Съображенията на съда, за да приеме това са, че като сграда с историческо значение, пресъздаването (заснемането) на облика на сградата (отвън и отвътре), както и пресъздаването на събития, случили се там в миналото, представляват визуална информация, свързана с обществения живот, макар и в минало време, а именно - с част от най-новата история на Република България. В решението е отбелязано и че към настоящия момент сградата на пл. „Ал. Батенберг“, като натоварена със съответната историческа информация сграда, се стопанисва от НС, и съответните органи на НС са единствените задължени субекти, към които жалбоподателката може да се обърне за търсене и получаване на тази информация.

Съдебният състав излага и мотив, че чл. 2 от ЗДОИ следва да се тълкува разширително, като такъв, който се отнася не само до сегашното време, но и до миналото такова, а именно до търсенето, възпроизвеждането и разпространяването на обществена информация - факти и събития - с историческа стойност.

На последно място в решението са изложени и аргументи за това как и кога следва да се предостави достъп до сградата на НС. Тъй като достъпът не може да бъде безконтролен, то според съдебния състав в правомощията на Главния секретар е да определи в кои дни и по кое време да бъде предоставен достъп до сградата на НС, включително във времето на парламентарна ваканция, когато не би била засегната по никакъв начин дейността на народните представители и институцията.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е обжалвано от Главния секретар на НС с касационна жалба пред ВАС.

Развитие пред II инстанция:

По касационната жалба е образувано дело във ВАС на 7 април 2009 г. Предстои насрочването му в открито съдебно заседание.

6. Национално движение „Екогласност“ срещу Министерство на околната среда и водите

I инстанция - а.д. № 3681/2008 г. на АССГ, I отд., 6 състав

II инстанция - а.д. № 15062/2008 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

С писмено заявление за достъп до информация от м. ноември 2007 г., отправено до Министерство на околната среда и водите, Петър Пенчев - зам.-председател на НД „Екогласност“, иска да му бъде предоставен достъп до протокол от заседанието на Националния съвет по биологично разнообразие (НСБР) към МОСВ, проведено на 25.10.2007 г. На това заседание с два гласа буферната зона на Национален парк „Рила“ не е включена в европейския проект НАТУРА 2000.

Отказ:

С Решение № 218 от 15.11.2007 г., Главният секретар на МОСВ г-н Тамер Бейсимов отказва предоставяне на исканата информация на основание чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ. В мотивите на отказа е посочено, че исканият протокол от работата на този консултативен орган към министъра е свързан с оперативната подготовка на актовете, няма самостоятелно значение, съдържа мнения, препоръки и експертни позиции относно повторно разглеждане на 26-те защитени зони за дивите птици и 16-те защитени зони за опазване на природните местообитания на дивата флора и фауна.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Върховния административен съд. Образувано е дело № 12966/2007 г. на ВАС, Трето отделение. С протоколно определение от 11.06.2008 г. делото е изпратено по подсъдност на Административен съд София-град, тъй като отказът е подписан от Главния секретар на министерството, а не от Министъра. Същевременно ПДИ поема правната помощ по делото.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание на 1 септември 2008 г. и е обявено за решаване. За жалбоподателя са изготвени и представени писмени бележки. В тях е посочено, че исканата информация, свързана с протокола от заседанието на НСБР, безспорно представлява информация за околната среда по смисъла на чл. 19 от Закона за опазване на околната среда. Информацията от това заседание на НСБР е свързана с териториите и зоните, които се обхващат от НАТУРА 2000, поради което същата се отнася до компонентите и факторите и следователно представлява „информация за околната среда“ по смисъла на чл. 19 от ЗООС. Следователно хипотезите на ограничения на достъпа до информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ са поначало неприложими, тъй като нито има препращане към тях, нито са предвидени аналогични текстове в чл. 20 от ЗООС. В тази норма (чл. 20 от ЗООС) са посочени допустимите ограничения за достъп до информация за околната среда. Без съмнение регламентацията на достъпа до информация в ЗООС се явява специален режим по отношение на предвидения в ЗДОИ.

Решение I инстанция:

С Решение от 11 септември 2008 г. АССГ отменя отказа на Главния секретар на МОСВ. В мотивите си съдът приема, че исканият протокол безспорно представлява „информация за околната среда“ и не попада в ограниченията на правото на достъп до информация за околната среда по ЗООС. В този смисъл екологичната информация не може да бъде отказвана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, тъй като основанията за отказ по

ЗДОИ не намират приложение при преценка на заявления за достъп до информация, свързана с околната среда. Според съда този извод се налага и поради разума на закона, тъй като въпросите, свързани с околната среда, подлежат на обществено обсъждане, което изключва ограничения достъп до подготвителна документация. Нещо повече, съдът задължава МОСВ в 14-дневен срок от влизане в сила на решението да предостави искания документ.

Касационна жалба:

Решението на АССГ е обжалвано пред ВАС с касационна жалба от МОСВ с основния мотив, че в случая не е било налице валидно искане за достъп до информация за околната среда, а единствено е налице искане за предоставяне на копие от документ, който няма самостоятелно значение.

Развитие пред II инстанция:

Предстои разглеждане на делото в открито съдебно заседание във ВАС през м. юни 2009 г.

7. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу кмет на Община Разград (медии)

I инстанция - а.д. № 189/2007 г. на Разградски административен съд

II инстанция - а.д. № 1660/2008 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

На 27 август 2007 г. Георги Милков, председател на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“, подава писмено заявление по реда на Закона за достъп до обществена информация до Кмета на Разград. Със същото иска да му бъде предоставен достъп до информация за изплатените суми от общината на местни средства за масова информация в Разград за публикации на решения, заповеди, обяви, покани, протоколи и други, за периода януари - юли 2007 г., както и информация за изплатените до момента на подаване на заявлението суми на телевизия „КИС 13“.

Отказ:

С Решение от 21 септември 2007 г. Кметът на общината отказва предоставяне на исканата информация, тъй като същата засягала интересите на трети лица (въпросните средства за масова информация) и е налице изричното им несъгласие да бъде предоставена тази информация. Основание за отказ по чл. 37, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 31, ал. 4 от ЗДОИ.

Жалба:

Отказът на Кмета е обжалван пред Разградски административен съд.

Развитие пред I инстанция:

Конституирани като заинтересовани страни по делото са местните средства за масова информация, които са получавали суми за публикуване на материали на общината. Последното съдебно заседание по делото е проведено през м. ноември 2007 г. и същото е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 84 от 13.12.2007 г. Административен съд - гр. Разград, отхвърля жалбата на сдружението. В мотивите си съдът приема, че поисканата информация се отнася до търговската дейност на трети лица (издатели на печатни издания, респ. собственици на телевизионни програми) и действително засяга техни законни интереси. Съдът не спо-

деля становището на жалбоподателя, че въпросните трети лица се явяват получатели на средства от общинския бюджет и като такива самите те са задължени субекти да предоставят информация по силата на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ, тъй като плащането по търговска сделка, по която двете страни-съконтрахенти, са равнопоставени, не означава „финансиране от държавния бюджет“.

Касационна жалба:

Решението на Административен съд - гр. Разград, е атакувано с касационна жалба пред Върховния административен съд. Преди насрочването на делото във ВАС, ПДИ поема правната помощ по случая.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание през м. септември 2008 г. За сдружението-жалбоподател, са изготвени и представени писмени бележки. В тях е посочено, че случаят касае бюджетен разход за публикуване на актове на общината. Това е обществена информация, която не засяга по никакъв начин интересите на търговците, извършили това публикуване. Не се иска информация за това как съответните медии са използвали получените средства. Неправилно е прието в обжалваното решение, че фирмите не са получили финансиране от общинския бюджет. Те са получили точно такава и то за дейност, предвидена в закон - публикуване на актове и други документи на орани на власт, каквито са Кметът и Общинският съвет. Посочено е още, че общинският бюджет е публичен съгласно чл. 5 от Закона за общинските бюджети, а щом е публично цялото, то публична е и частта, т.е. всеки конкретен разход от бюджета.

Решение II инстанция:

С Решение № 10962 от 22.10.2008 г. състав на ВАС, Трето отделение, отменя решението на Административен съд - гр. Разград, и вместо него постановява отмяна на отказа на Кмета и връщане на преписката на същия за изпълнение на съдебните указания по приложение на закона. В мотивите си магистратите отбелязват, че информацията относно изплатените суми от община на местни средства за масова информация за публикации - решения, заповеди, обяви, покани, протоколи и други актове на общината, е обществена информация по смисъла ЗДОИ и следва да бъде предоставена при поискване. Същата не може да бъде отказвана на основание, че достъпът засяга интересите на трети лица и няма тяхното изрично съгласие, тъй като в тези случаи средствата за масова информация, макар и търговски дружества, осъществяващи свободна икономическа дейност, извършват дейност по обнародване и разгласяване на актовете на общината, финансирана със средства от общинския бюджет. Ето защо медиите не са трети лица по смисъла на чл. 31, ал. 2 от ЗДОИ, а задължени субекти по смисъла на чл. 3, ал. 2, т. 2 от ЗДОИ.

Решението е окончателно.

8. Сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ срещу Кмет на Община Разград (строителни фирми)

I инстанция - а.д. № 211/2007 г. на Разградски административен съд

II инстанция - а.д. № 2995/2008 г. на ВАС, Трето отделение

Заявление:

На 15 октомври 2007 г. Георги Милков, председател на сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“, подава писмено заявление по реда на Закона за достъп до обществена информация до Кмета на Разград. Със същото иска да му бъде предоставен достъп до информацията относно името на фирмата/те, които са извършили

строително-ремонтните и монтажни работи по одобрените проекти от Програмата за публично-частно партньорство за 2007 г. в Община Разград до момента на подаване на заявлението. Поискана е и информация за формулярите за кандидатстване с приложенията към всеки проект и решенията на комисията по разглеждане на всеки от одобрените проекти.

Отказ:

С решение от 5 ноември 2007 г. Кметът на общината отказва предоставяне на исканата информация с мотив, че същата засяга интересите на трети лица и липсва тяхното съгласие за предоставянето ѝ. В отказа е посочено, че такова съгласие е поискано от трите строителни фирми, които са извършили въпросните дейности, но същите са депозирали в общината откази за предоставяне на информацията.

Жалба:

Отказът на Кмета е обжалван пред Разградски административен съд.

Развитие пред I инстанция:

Конституирани като заинтересовани страни по делото са трите строителни фирми. Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 94 от 4 януари 2008 г. Административен съд - гр. Разград, отменя отказа на Кмета в частта, в която е отказано предоставяне на достъп до информация за името на фирмата/фирмите, извършили строително-ремонтните и монтажни работи по одобрените проекти. Съдът отхвърля жалбата на сдружението в частта относно информация за „формулярите за кандидатстване с приложенията за всеки проект“ и за „решенията на комисията по разглеждане на всеки от одобрените проекти“. В конкретния случай съдът приема, че във формулярите за кандидатстване, както и в изискваните приложения към същите, е възможно да се съдържа информация за кандидатствалото лице (в случая юридическо лице), която не е от публичен характер - т.е. информация, свързана с конкретни елементи от капиталовия статус на търговеца (например месечни обороти, съконтрахенти по сходни договори и др.). Подобен вид информация представлява търговска тайна и в този случай правилно Кметът е преценил, че тя може да засяга права или законни интереси на третото лице и е приложил хипотезата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, като след получаване на изричния писмен отказ от третите лица, е отказал достъп. Такава информация би могла да се съдържа и в решенията на комисията по всеки един проект, доколкото се предполага, че те следва да са мотивирани и в мотивите би могла да се съдържа информация-търговска тайна на кандидатите.

Касационна жалба:

Решението на Административен съд - гр. Разград, е обжалвано в частта, в която се отхвърля жалбата с касационна жалба пред Върховния административен съд.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване. За сдружението-жалбоподател са представени писмени бележки, изготвени от адвокат Александър Кашъмов от ПДИ. В тях е посочено, че факти за наличие на отразени в исканите формуляри и приложенията към тях - месечни обороти, съконтрахенти по сходни договори и др. подобни - не са отразени дори в самия атакуван пред съда отказ. Допълнително такива не се доказват пред първоинстанционния съд. Както е видно от мотивите му, последният е основал своя акт на предположения, сочейки какво е възможно да се съдържа

в исканата по ЗДОИ информация, вместо какво действително се съдържа. Така делото е решено при непълно изясняване на правнорелевантните обстоятелства.

Решение II инстанция:

С Решение № 12621 от 24 ноември 2008 г. състав на ВАС отменя решението на административен съд - гр. Разград, както и отказа на Кмета, и го задължава в 14-дневен срок да предостави на заявителя - сдружение „Център на неправителствените организации в Разград“ - достъп до търсената информация. В мотивите си съдиите отбелязват, че делото не са представени каквито и да е било доказателства, обосноваващи извод, че предоставянето на търсената от заявителя обществена информация, която се отнася до трети лица, засяга интересите им по-начин, който да обоснове необходимост от изричното им съгласие - наличие на търговска, производствена тайна или друго законово защитено от публичен достъп обстоятелство. Магистратите посочват, че в тази връзка изводите на административния съд, че Кметът законосъобразно е приложил разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, не се подкрепят от установените по делото факти.

Решението е окончателно.

9. Юрий Вълковски срещу Министъра на културата

I инстанция - а.д. № 5161/2007 г. на ВАС, Трето отделение

II инстанция - а.д. № 6569/2008 г. на ВАС, Петчленен състав

Заявление:

На 16 април 2007 г. Юрий Вълковски - член на неформалната организация „Експертна група за прозрачна и ефективна културна политика“, подава заявление до Министерство на културата (МК), с което иска да му бъде предоставен достъп до следната информация:

- копие на заповедта за назначаване на работната група по изготвянето на проект за Наредба по чл. 5, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата (ЗЗРК), с която Министърът на културата следва да определи реда за избор на директори на държавни културни институти (под формата на копие на хартиен носител);
- сведение за сроковете, в които работната група следва да представи резултатите от работата си по проекта за тази Наредба (под формата на писмена справка).

Отказ:

На 23 април 2007 г. заявителят получава решение, с което Министърът му отказва предоставяне на достъп на копие от заповедта за назначаване на работната група по изготвянето на проект за Наредба. Отказът е обоснован с чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, тъй като информацията била свързана с оперативна подготовка на актовете на МК и нямала самостоятелно значение.

Със същото министърът уведомява заявителя, че съгласно § 20, ал. 2 от Заключителните разпоредби на ЗЗРК (обн. - ДВ, бр. 106 от 27.12.2007 г.) срокът за издаване на Наредба е шестмесечен от влизане на закона в сила.

Жалба:

Отказът е обжалван пред Върховния административен съд. В жалбата е посочено, че позоваването на чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ е напълно неоснователно, тъй като заповедта на Министъра представлява акт на държавен орган, издаден при осъществяване на пра-

воможията му, т.е. тази заповед е официална обществена информация по смисъла на чл. 10 от ЗДОИ. Ограничението по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ е приложимо единствено и само по отношение на служебната обществена информация, която съгласно чл. 11 от ЗДОИ е всичката останала информация извън официалната. Колкото до информацията за сроковете, то в жалбата е посочено, че Министърът не е предоставил исканата от заявителя информация, тъй като той не е искал информация за това в какъв срок следва да бъде приета въпросната наредба, а и защо да го прави, след като е това е записано в самия закон. Поискана е информация за сроковете, в които работната група следва да представи резултатите от работата си по проекта на въпросната Наредба. На практика относно тази информация в случая е налице мълчалив отказ, който следва да бъде отменен като незаконосъобразен.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в открито съдебно заседание през м. декември 2007 г. и обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № 439 от 14 януари 2008 г. състав на ВАС, Трето отделение, отменя отказа на Министъра в частта, в която е постановено, че срокът за издаване на наредбата е 6 месеца по закон, и задължава Министъра да предостави информация за сроковете, в които е следвало работната група да представи проект на наредба. Мотивите на съдиите са, че с обжалваното решение в тази част административният орган е уведомил жалбоподателя относно 6-месечния законов срок, в който трябва да бъде издадена Наредбата. Искането обаче, с което е започнало административното производство, е за достъп до обществена информация относно срока, в който работната група трябва да представи проекта за наредбата. Съдебният състав отхвърля жалбата в останалата част като неоснователна. Относно поисканото копие от заповед за назначаване на работна група, магистратите приемат, че както е формулирано искането в заявлението на жалбоподателя за предоставяне на копие от заповед, не е налице искане за достъп до обществена информация. Всяко искане за достъп по ЗДОИ следва да съдържа описание на исканата обществена информация, предвид чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. По реда на ЗДОИ може да се иска достъп до информация в очертания по-горе смисъл, но не и само достъп до документи като материализиран носител на информацията, както е в настоящия случай по първото искане от заявлението. Документите са материални носители на информация, но ако същата не се претендира като описание на сведение или знание за някого или нещо, а само като искане за предоставяне на документ, то такава информация не се дължи.

Касационна жалба:

В частта, в която е отхвърлена жалбата, решението е обжалвано от ПДИ с касационна жалба пред петчленен състав на ВАС. В касационната жалба е посочено, че така приетото в обжалваното решение тълкуване относно „достъп до информация - достъп до документи“, стеснява по недопустим от закона начин обема на правото на гражданите на достъп до информация.

Развитие пред II инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване. Процесуалния представител на жалбоподателя, адв. Александър Кашъмов от ПДИ, отбелязва, че спорният въпрос е един - забранява ли законът заявителят да опише исканата информация, като посочи конкретния документ? ЗДОИ е ясен по този въпрос. Съгласно § 1, т. 1 от ЗДОИ всеки има право на преглед на оригинала на документа. Може да се поиска и копие на хартиен носител отново от документа (чл. 26, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ). Разпоредбата

на чл. 10 от ЗДОИ дефинира като официална, обществена информация информацията, съдържаща се в актовете на държавните органи и органите на местното самоуправление. По начало актовете са документи. Цитирана е богата практика на самия ВАС в тази посока.

Решение II инстанция:

С Решение № 8969 от 24 юли 2008 г. петчленен състав на ВАС отменя решението на тричленен състав на ВАС, както и отказа на Министъра на културата да предостави достъп до обществена информация на Юрий Вълковски относно копие от заповед за назначаване на работна група по изготвянето на Наредба, посочена в чл. 5, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата. Съдът приема разширително тълкуване на израза „описание на исканата информация“ и по този начин пресича погрешната съдебна практика, според която, когато първоначалното искане за достъп до информация е формулирано като искане за предоставяне на достъп до документ, то не било налице искане за достъп до обществена информация, тъй като не съдържало описание на исканата информация по смисъла на чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. В мотивите си магистратите посочват, че тричленният състав неправилно е приел, че така, както е формулирано първоначалното искане - предоставяне на копие от заповед - не е налице искане за достъп до обществена информация, тъй като не съдържало описание на същата в съответствие с чл. 25, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ. Подобен извод е в противоречие с разпоредбата на чл. 26, ал. 1, т. 3 от ЗДОИ, според която една от формите за предоставяне на достъп до обществена информация са копия на хартиен носител, което в буквален смисъл е достатъчно, за да се приеме, че след като се иска предоставяне на копие от заповедта, е налице валидно искане по смисъла на чл. 24 от ЗДОИ за предоставяне на достъп до исканата обществена информация - копие от сочената заповед. При това наименованието на същата - за назначаване на работната група по изготвянето на проект на наредба, посочена в чл. 5, ал. 4 от Закона за закрила и развитие на културата - съдържа самото описанието на исканата информация, която трябва се съдържа в посочената форма - копие от заповедта.

10. WWF - Световен фонд за дивата природа, България, срещу РИОСВ - София

I инстанция - а.д. № 6846/08 г. на АССГ, I отд., 9 състав

Заявление:

На 7.10.2008 г. сдружение „ВВФ - Световен фонд за дивата природа, Дунавско-Карпатска програма, България“ подава заявление за достъп до информация до Директора на Регионална инспекция по околната среда и водите (РИОСВ) - гр. София. Със заявлението от сдружението искат да им бъде предоставено копие от задание за Подробен устройствен план (ПУП) за ски и туристическа зона „Алеко“, депозирано от „Витоша ски“ АД по реда на Закона за устройство на територията (ЗУТ).

Отказ:

С Решение от 20.10.2008 г. Директорът на РИОСВ отказва да предостави исканата информация, тъй като тя не попадала в обхвата на чл. 19, т. 1 до 6 от Закона за опазване на околната среда. Освен това е посочено, че исканата информация не представлявала обществена информация по смисъла на чл. 2, ал. 1 от Закона за достъп до обществена информация, както и че заданието за ПУП било част от административна процедура, а не окончателен акт на административния орган, ръководещ това производство.

Жалба:

С подкрепата на ПДИ отказът е обжалван пред Административен съд - София град. В жалбата е посочено, че в случая е поискана информация, която е свързана с околната среда по смисъла на чл. 19 от ЗООС, тъй като заданието за ПУП за туристическа и ски зона представлява план, който оказва или е в състояние да окаже въздействие върху компонентите на околната среда по смисъла на чл. 19, т. 2 от ЗООС. Поради това следва да намерят приложение материално-правните разпоредби на Глава втора от ЗООС „Информация за околната среда“, а по силата на чл. 26, ал. 1 от ЗООС за предоставяне на достъп до информация за околната среда се прилага процедурата, предвидена в Глава трета „Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация“ от ЗДОИ. Ето защо в случаите, когато е поискана информация, свързана с околната среда, намират приложение основанията за отказ по чл. 20, ал. 1 от ЗООС, а не тези по чл. 37 от ЗДОИ. Отбелязва се и че твърдението на Директора на РИОСВ насочва към ограничението на правото на достъп до информация по чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, свързано с т.нар. подготвителни документи. Отказът на това основание е незаконосъобразен, тъй като в случаите, когато се иска информация, свързана с околната среда, намират приложение единствено основанията за отказ по чл. 20, ал. 1 от ЗООС, сред които липсва основание за отказ аналогично на това по чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ, който от своя страна е неприложим, когато исканата информация е свързана с околната среда.

Развитие пред I инстанция:

Делото е разгледано в едно открито съдебно заседание и е обявено за решаване.

Решение I инстанция:

С Решение № от 23.03.2009 г. състав на АССГ отменя отказа на Директора на РИОСВ и му изпраща преписката за ново произнасяне с указания по тълкуването и прилагането на закона. В решението си по делото съдът отбелязва, че правото на благоприятна и здравословна околна среда (чл. 55 от Конституцията) е пряко свързано с правото на гражданите да бъдат информирани. В мотивите на решението се посочва, че информацията, касаеща самото задание, безспорно представлява информация за околната среда и предпоставките за предоставянето ѝ е следвало да бъдат преценени по ЗООС, който е специален спрямо ЗДОИ. Така постановеният отказ е не само незаконосъобразен, но противоречи и на целта на закона и най-вече на основните информационни функции на РИОСВ да предоставя информация на обществеността в областта на околната среда, да организира самия процес на достъп на гражданите до информация за околната среда и за устойчиво използване на природните ресурси.

Решението не е влязло в сила.

**СЪСТОЯНИЕТО НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ
В БЪЛГАРИЯ, 2008**

Доклад

**Българска
Първо издание**

Авторски колектив:
д-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов
Дарина Палова
Кирил Терзийски
Фани Давидова

Обща редакция:
д-р Гергана Жулева
Александър Кашъмов

Коректор:
Катерина Коцева

Дизайн и предпечатна подготовка:
Веселин Комарски

Печат:
Агенция Дейта ООД
Тел: (02) 920 00 57

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