

Описание на стъпките, които би трябвало да следва администрацията за прилагане на разпоредбите на Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпроси на околната среда (накратко наричана Орхуската конвенция), ЗООС и ЗДОИ за достъп до информация за околната среда.

Безспорно е, че процедурата за предоставяне на достъп до информация за околната среда е регламентирана в глава 3 от ЗДОИ – “Процедура за предоставяне на достъп до обществена информация”. Тази процедура се състои от следните етапи:

1/ Подаване на заявление за достъп до информация. Този етап от процедурата се регламентира от чл.24 и 25 от ЗДОИ. ЗООС и Орхуската конвенция не предвиждат особени правила, засягащи подаването на заявление за достъп до информация.

А/ за подаване на заявление не е необходимо страната да заявява заинтересованост. Този принцип е прокламиран в чл.17 от ЗООС и в чл.4, параграф 1, буква “а” от Орхуската конвенция.

Б/ страната има право да иска информацията да ѝ бъде предоставена в пожеланата от нея форма. Това е правило, установено в чл.4, параграф 1, буква “б” от Орхуската конвенция и от чл.27, ал.1 от ЗДОИ. Прилагайки чл.27 във връзка с чл.26 от ЗДОИ администрацията ще изпълни изискванията на чл.4, параграф 1, буква “б” от Орхуската конвенция. Следва да се обърне внимание на изключенията от правилото за формата, в която трябва да бъде предоставена информацията.

2/ Отказ от предоставяне на информация за околната среда поради общи причини (чл.4, параграф 3 от Конвенцията)

А/ държавният орган не разполага с исканата информация. Това основание на чл.4, параграф 3, буква “а” от Конвенцията съответства на чл.32 и 33 от ЗДОИ.

Б/ молбата е явно необоснована и формулирана по твърде общ начин – основанието за отказ по чл.4, параграф 3, буква “б” от Конвенцията съвпада с основанието за отказ, посочено в чл.29 от ЗДОИ (когато молбата е формулирана “много общо”). ЗДОИ не съдържа указания за това какво трябва да се разбира под “много общо”. Следователно този въпрос ще се решава за всеки отделен случай според конкретните обстоятелства.

В/ молбата засяга материали в процес на завършване (чл.4, параграф 3, буква “с” от Конвенцията). В ЗДОИ съществува сходно основание за отказ от предоставяне на информация – чл.37, ал.1, т.1 във връзка с чл.13, ал.2 от ЗДОИ. Тук трябва да се имат предвид две особености. Първата е, че Орхуската конвенция въвежда тест за преценка на обществения интерес от предоставяне на тази информация. Това означава, че дори и да е налице основанието за отказ от достъп до информация по чл.13, ал.2 от ЗДОИ, компетентният орган следва да направи тест за преценка на обществената значимост на исканата информация. Втората особеност съществуваше и преди обнародването на Конвенцията - чл.13, ал.3 от ЗДОИ разпорежда, че ограничението на чл.13, ал.2 не може да се прилага след изтичането на 2 години от създаването на такава информация. Следователно компетентният орган е длъжен да съобрази и да мотивира отказа си, ако той е основан на чл.13, ал.2 от ЗДОИ, с посочване на датата на създаване на информацията. По този начин просителят ще е наясно кога ще може да поиска отново информацията, така че да му бъде предоставена без опасност от нарушаване на конфиденциалността на действията на администрацията. Трябва да посочим, че в обхвата на чл.13, ал.2 от ЗДОИ не попадат онези проекти за нормативни актове, които ще придобият “завършен вид” и които ще бъдат публикувани/готови в един по-късен момент. Ето защо за тази информация не важи и разпоредбата на чл.13, ал.3 от ЗДОИ. Например ако Министерството на околната среда и водите подготвя проект за наредба, този проект ще може да бъде предоставен на обществеността веднага след като работата върху проекта завърши (без изчакване на двегодишния срок по чл.13, ал.3 от ЗДОИ), докато становищата относно проекта, подготвени и изпратени от заинтересованите ведомства до МОСВ ще представляват информация, попадаща в обхвата на чл.13, ал.2 от ЗДОИ и за тях ще важи двегодишният срок по чл.13, ал.3 от ЗДОИ.

3/ Срок за предоставяне на исканата информация (чл.4, параграф 2 от Орхуската конвенция). Срокът за предоставяне на информацията, регламентиран от Конвенцията в чл.4, параграф 3 е дори по-дълъг от срока, предвиден в процедурата по ЗДОИ (чл.28, ал.1 от ЗДОИ), както и от чл.30 и 31, ал.1 от ЗДОИ (това са хипотезите на удължаване на срока за предоставяне на информация). В този случай на основание чл.3, параграф 6 от Конвенцията ще се прилагат по-кратките срокове, предвидени в ЗДОИ.

4/ Действия на компетентния орган в случаите, когато исканата информация се държи от друг орган (чл.4, параграф 5 от Орхуската конвенция). В такъв случай компетентният орган ще приложи чл.32 от ЗДОИ и така ще бъде изпълнено и изискването на Конвенцията.

5/ Прилагане на ограниченията за достъп до информацията (чл.4, параграф 4 от Орхуската конвенция).

А/ конфиденциалността на работата на държавните органи (чл.4, пар.4, буква “а” от Конвенцията). Това основание е разработено в чл.13, ал.2 от ЗДОИ във връзка с чл.37, ал.1, т.1 от ЗДОИ, както и в чл.20, ал.1, т.1 от ЗООС. Коя информация представлява държавна или служебна тайна се определя по реда, предвиден в Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ). Служебната информация се определя въз основа на чл.26 от ЗЗКИ.

В практиката по прилагане на Орхуската конвенция ще бъде трудно отграничаването на основанието за отказ от предоставяне на информацията по чл.4, пар.3, буква “с” и по чл.4, пар.4, буква “а” – конфиденциалността на работата на държавните органи. По наше мнение тези две основания се припокриват в случая на “вътрешни комуникации” – т.е. когато става дума за мнения, становища, препоръки и др. документи, които няма да придобият “завършен вид”, нито пък ще бъдат публикувани – в този случай ще трябва да се приложи чл.13, ал.2 от ЗДОИ във връзка с чл.37, ал.1, т.1 от ЗДОИ.

Б/ международните отношения, националната отбрана или обществената безопасност (чл.4, пар.4, буква “б” от Конвенцията). Това основание съвпада с основанието по чл.37, ал.1, т.1 от ЗДОИ (държавна тайна), защото в приложение № 1 към чл.25 от ЗЗКИ са посочени същите три категории информация, подлежаща на класификация като държавна тайна – а/ информация, свързана с отбраната на страната, б/ информация, свързана с външната политика и вътрешната сигурност на страната и в/ информация, свързана с икономическата сигурност на страната. Прилагайки чл.37, ал.1, т.1 от ЗДОИ във връзка с чл.25 от ЗЗКИ компетентният орган ще приложи и ограничението, предвидено в чл.4, пар.4, буква “б” от Конвенцията.

В/ хода на правосъдието и правото на лицата на справедлив процес (чл.4, пар.4, буква “с” от Конвенцията). Това основание за ограничаване на достъпа до информация няма аналог във вътрешното българско законодателство. Затова чл.4, пар.4, буква “с” от Конвенцията трябва да бъде интерпретиран като специална разпоредба, конкретизираща общото основание на чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ (информация засягаща интересите на трето лице). Прилагането на чл.4, пар.4, буква “с” като специална разпоредба по отношение на чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ ще има и друг резултат – ако се иска информация, която засяга вече завършил наказателен процес, за тази информация няма да може да бъде приложено ограничението на чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ, затова защото получаването на тази информация не може да се отрази неблагоприятно върху изхода на процеса, въпреки че исканата информация може да се отнася до третото лице по смисъла на чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ.

Г/ конфиденциалност на търговска или индустриална информация (чл.4, пар.4, буква “д” от Конвенцията). В чл.20, ал.1, т.2 от ЗООС се съдържа аналогично основание за ограничаване на достъпа до информация за околната среда. Трябва да се обърне внимание на следните важни особености. Първо – чл.20, ал.1, т.2 от ЗООС и чл.4, пар.4, буква “д” от Конвенцията представляват специални разпоредби, конкретизиращи общото основание за ограничаване на достъпа до информация по чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ. Ето защо компетентните органи ще трябва да прилагат специалното основание. Втората особеност е свързана с обстоятелството, че Орхуската конвенция изисква доказването на наличието на легитимен икономически интерес, защитен от търговската или

индустриалната конфиденциалност. Тежестта на доказването на това обстоятелство е върху бизнеса – т.е. бизнесът трябва да докаже предпоставките за прилагане на ограничението по чл.20, ал.1, т.2 от ЗООС.

Д/ права на интелектуална собственост (чл.4, пар.4, буква “е” от Орхуската конвенция). В ЗООС съществува аналогично ограничение на достъпа до информация – чл.20, ал.1 т.3 от ЗООС (права на интелектуална собственост). Както и по-горе с основанията по чл.4, пар.4, букви “с” и “d” от Конвенцията, основанието по чл.4, пар.4, буква “е” представлява специална разпоредба по отношение на разпоредбата на чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ. Следователно компетентният орган ще трябва да прилага основанието по чл.4, пар.4, буква “е” от Конвенцията.

В неофициални дискусии за достъп до информация за околната среда много често се говори, че копия на докладите за ОВОС не следва да се предоставят на граждани и организации, тъй като са предмет на авторско право (интелектуална собственост) с носители авторите на доклада за ОВОС. В страните с развита практика за достъп до информация за околната среда обаче докладът за ОВОС се счита за документ, който е изготвен за целите на публичната процедура за ОВОС, става част от документацията на публичната администрация и в този смисъл не може да има авторски права върху доклада за ОВОС. Освен това авторското право цели защита на правото на автора в случай на непозволено възпроизвеждане на обекта на авторско право. В случая с доклада за ОВОС, изготвен за едно конкретно инвестиционно предложение, което ще бъде осъществено в конкретни и неповторими условия на околната среда, не е ясно как този доклад може да бъде използван за оценка на въздействието върху околната среда на друго повече или по-малко различно инвестиционно предложение. Все пак трябва да се държи сметка за конкретните факти във всеки отделен случай.

Е/ конфиденциалност на лични данни или архиви (чл.4, пар.4, буква “f” от Орхуската конвенция). Това основание е възпроизведено в чл.20, ал.1 т.4 от ЗООС и препраща към Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД). В ЗДОИ също така се заявява, че ЗДОИ не се прилага за достъпа до лични данни (чл.2, ал.3 от ЗДОИ).

В практиката за достъп до информация за околната среда е имало случаи, когато достъпът до информация за околната среда (копия от актовете за извършени административни нарушения) е бил отказан от административния орган с мотива, че в актовете се съдържат лични данни – имената, адресите и длъжностите на съставителите и на свидетелите по актовете. Отказът за достъп до информация е бил на основание чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ. ВАС отменя отказа за достъп до информация с мотива, че личните данни могат да бъдат защитени с отделянето на защитената информация от останалата информация.

Ж/ конфиденциалност на данните, предоставени от трета страна, без да има правно задължение да го направи (чл.4, пар.4, буква “g” от Конвенцията). Това основание е дословно възпроизведено в чл.20, ал.1, т.5 от ЗООС.

Проблем с прилагането на това основание може да възникне дотолкова, доколкото за някои видове информация основанията за “даване” на информацията по смисъла на § 1, т.11 от Допълнителните разпоредби на ЗООС може да се намира или в закона или в индивидуалния административен акт(разрешителното). Администрацията трябва да бъде наясно за всяка една информация, която е предоставена от физическо или юридическо лице дали става дума за информация, предоставена от задължено лице или от лице, което няма задължението да го направи.

З/ информация за околната среда (чл.4, пар.4, буква “h” от Орхуската конвенция). Това основание е дословно възпроизведено в чл.20, ал.1, т.6 от ЗООС. Прилагането на текста не би следвало да представлява трудност за администрацията.

Важно:

- **основанията за ограничаване на достъпа до информация по чл.4, параграф 4, букви “с”, “d”, “е”, “g” са специални законови основания за ограничаване на достъпа до информация. Компетентният орган трябва да прилага тези основания, вместо основанието, предвидено в чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ. Компетентният орган не може да отказва информация на основание чл.37, ал.1, т.2 от ЗДОИ, ако фактическото**

основание не попада в обхвата на някоя от правните хипотези на чл.4, параграф 4, букви “с”, “d”, “e”, “g” от Конвенцията.

- **основанията за ограничаване на информацията, разгледани по-горе се прилагат ограничително, като се отчита обществения интерес от разкриване на информацията (чл.4, пар.4, последно изр. От Конвенцията). Този текст е отчасти пренесен в чл.20, ал.4 от ЗООС. Пренесено е изискването за тест за обществена значимост, а е пропуснат изреча “основанията се прилагат ограничително”. След обнародване на текста на Орхуската конвенция и изискването за ограничително прилагане на основанията по чл.4, пар.4 са вече част от вътрешното право.**
- **ограниченията за достъп до информация не се отнасят до емисиите на вредни вещества в околната среда (чл.4, пар.4, последно изр. от Конвенцията). Това изискване на Конвенцията е пренесено в чл.20, ал.6 от ЗООС.**

б/ Как да се прилага технически правилото за ограничаване на достъпа до информация ?

А/ чл.4, пар.6 от Конвенцията задължава компетентните органи да предоставят информацията, която не е защитена по силата на параграфи 3 и 4, ако тази информация може да бъде отделена от останалата информация. Текстът на пар.6 е пренесен в чл.20, ал.5 от ЗООС. ЗДОИ съдържа аналогично изискване – чл.37, ал.2 от ЗДОИ. И в трите текста е употребена думата “може” и естественият въпрос е: Как трябва да бъдат тълкувани тези разпоредби.. Тълкуването на трите текста може да води до само един извод. А именно – че администрацията трябва да положи максимални усилия (гарантира) за осигуряване възможността за разделяне на конфиденциалната от неконфиденциалната информация. В случай, че администрацията пропусне да осигури това разделяне, а е явно, че разделянето е технически възможно, ще се счита, че България не изпълнява задълженията си по Конвенцията.

Б/ изпълнението на изискването на чл.4, пар.5 от Конвенцията в случаите, когато се иска достъп до информация, засягаща трето лице (букви “с”, “d”, “e”, “g” на чл.4, пар.4 от Конвенцията) е пряко свързано с въпроса: Кой и кога трябва да обозначи конфиденциалната информация ?

ЗДОИ и ЗООС се разминават в регламентирането на този въпрос. Чл.31 от ЗДОИ задължава административния орган, когато установи наличието на информация, отнасяща се до трето лице, да поиска съгласието на третото лице за разкриване на тази информация. Т.е. обозначаването на конфиденциалната информация става не в момента на даването на информацията от задълженото лице на съответния орган, а в един по-късен момент, когато тази информация е поискана от някое друго лице и компетентния орган след като е изправен пред въпроса: дали част от информацията не е конфиденциална, се обръща към третото лице за да иска неговото съгласие. Съмнително е дали удължаването на срока за предоставяне на информацията, предвиден в чл.31 от ЗДОИ е достатъчен за размяна на кореспонденция с третото засегнато лице и за преценка как да се предостави информацията при условията на чл.31, ал.4 от ЗДОИ.

ЗООС съдържа начало на едно по-разумно разрешение на въпроса. В чл.20, ал.3 от ЗООС се съдържа изискването лицата, които дават информация за околната среда да обозначават информацията, за която съществува някое от ограниченията за достъп. Това означава, че обозначаването на конфиденциалната информация става още на етапа на даването на информацията. Това изискване облагодетелства администрацията, ако тя не процедира по реда на чл.31 от ЗДОИ при предоставяне на информация за околната среда и се окаже, че предоставената информация съдържа част, която е конфиденциална. В този случай администрацията може да отговори на упрека за нарушаване на ЗДОИ с възражението, че всъщност задълженото лице не е изпълнило изискването на чл.20, ал.3 от ЗООС. Администрацията може да настоява, че никой не може да черпи права от неправомерното си поведение.

Същевременно нито ЗООС, нито ЗДОИ, а още по-малко Орхуската конвенция съдържат механизъм за разрешаване на евентуални спорове между администрацията и третите заинтересовани лица. Такъв механизъм трябва да бъде създаден в бъдеще. Би било прекрасно, ако се регламентира и задължително описание на характера и вида на неразкритата информация (по подобие на т.нар. “втори текст” според холандската уредба).

Дотогава администрацията би могла да процедира по следния начин:

- да насърчава задължените лица да обозначават конфиденциалната информация – т.е. да изпълняват задълженията си по чл.20, ал.3 от ЗООС;
- да насърчава задължените лица да мотивират възраженията си за конфиденциалност още при даване на информацията (дори и без да има такова изискване в закона);
- в случай на искане за предоставяне на информация, съдържаща конфиденциална информация да поиска съгласието на задължените лица по реда на чл.31 от ЗДОИ;
- в случай на липса на съгласие или при отказ на третото лице, да предостави информацията по реда на чл.31, ал.4 от ЗДОИ, като без да разкрива информацията, отнасяща се до третото лице, да даде обяснение, еквивалентно на т.нар. “втори текст” в Холандия – обяснение в общи линии на съдържанието на неразкритата информация. Ако българската администрация приложи тази добра практика, решаването на спорове относно основателността на възраженията за конфиденциалност на информацията би било улеснено във висша степен. Предоставянето на т.нар.втори текст не е забранено от закона и би могло да стане като част от мотивите за отказ за предоставяне на информацията.
- В случай на липса на съгласие или при отказ на третото лице да предостави исканата информация, като се мотивира с изискванията на Орхуската конвенция и ЗООС като специални нормативни уредби за достъпа до информация за околната среда и на основание чл.5, ал.4 от Конституцията на Република България. В този последен случай, преди предоставянето на информация, решението на административния орган трябва задължително да бъде съобщено на третото лице, което може да отнесе въпроса до съда.