

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ В ОБЛАСТТА НА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ

Местното самоуправление като правен институт е уредено в Конституцията на РБ, Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), Закона за общинската собственост (ЗОС) и Правилника за прилагането му (ППЗОС), Закона за общинските бюджети (ЗОб) и др. В България няма цялостна уредба на правото на информация, включително в областта на местното самоуправление. Словосъчетанието “право на информация” от чл.41 на Конституцията не фигурира в голяма част от нормативните актове, регулиращи дейността на органите на местното самоуправление. Този факт се дължи отчасти на стара уредба, предшестваща Конституцията, отчасти на липса на ясна представа у законодателя в какво се изразява на практика правото на информация. Същата липса на представа се наблюдава и в сферата на изпълнителната власт. Напоследък обаче това неразбиране започна да се преодолява, което даде отражение и на използваната от законодателя терминология. В ЗОб от м. март 1998г. изрично се говори за информация. От своя страна местната власт активно започна да се стреми към по-голяма откритост, създавайки пресцентрове и информационни центрове.

Правото на информация от централната и местната власт се проявява в два аспекта. Единият се изразява в правото на всеки да поиска от властта информация, която тя съхранява, и да я получи, освен ако не е налице някое от посочените в чл. 41 ал.2 от Конституцията основание да му бъде отказано предоставяне. Другият е задължението на властта да разпространява за своя сметка информация, определена в нормативен акт.

Практиката познава още два начина да се предоставя информация от общинската власт. Това са изявленията на публични фигури (кметове, зам. кметове, общински съветници) пред медиите и предоставянето на определена информация на медиите по инициатива на общинския пресцентър. По правило за тези начини на информиране юридическо задължение няма.

Доколкото местната власт се разделя на законодателна и изпълнителна, свързани с различни помежду си компетенции, задължението им да предоставят информация е регламентирано отделно.

ОБЩИНСКИ СЪВЕТ

Заседания

Съгласно разпоредбата на чл.28 от ЗМСМА заседанията на общинските и районните съвети са публични. Изключение са случаите, когато са закрити - в предвидените в правилниците за дейността на общинските съвети случаи. Последните трябва да

съответстват на ограниченията на правото да се получава и разпространява информация, предвидени в чл.41 ал.1 от Конституцията. Понятието публичност следва да се тълкува като откритост, осигуряване на колкото се може по-пълна възможност за информираност на обществеността относно обсъжданията по време на общинските заседания. Отделните форми, в които се облича тази публичност, са: присъствие на заседанията, предаването им по радио или телевизия директно или на запис, осигуряване на достъп до протоколите, даване на информация за дейността и решенията на общинския съвет от общински съветници. Задължението на общинския съвет се свежда единствено до предоставянето на възможността за получаване и разпространяване на информация. Задължение му е също така да не се намесва в отразяването на заседанията. Това е важно да се отбележи, защото в редица общини заседанията се предават по местния радиовъзел, който принадлежи на общината¹. Например в Ямбол неправителствена организация се договорила с общинския съвет да финансира предавания в местния радиовъзел, чрез който сесиите да се предават на запис. След едно предаване обаче мнозинството в общинския съвет внесло предложение за преразглеждане решението с настояване сесиите да не се отразяват на запис, а само директно. Скрытият мотив се изяснява от факта, че обикновено заседанията съвпадали по време със заседанията на народното събрание в деня за парламентарен контрол, които също се предавали директно от радиовъзела. По този начин общинският съвет си е позволил да се намеси в процеса на получаване и разпространяване на информация. Краските на картината се засилват, ако си представим, че това е единствената електронна медия в града или че решението се отнася до всички медии.

Друг конкретен проблем, който възниква във връзка с публичността на заседанията, е дали тя обхваща и заседанията на комисиите на общинския съвет. Текстът на закона не го прогласява изрично, а председателят на комисията по околна среда в Столична община не смята, че заседанията ѝ са публични. Неясен е обаче нормативният източник на подобен извод, доколкото тези заседания не са влизат в кръга на ограниченията на правото да се получава и разпространява информация, изброени в чл.41 ал.1 от Конституцията.

Логично е протоколите от заседанията на общинските съвети, като документи носители на информация, която по закон е публична, също да са общодостъпни. На практика обаче е изключително трудно да се предоставят копия от тях при поискване, тъй като често липсват средства дори за публикуване на актовете на общинския съвет. Не е пречка обаче да се предвиди искащият информация да заплати стойността на копирането.

Съгласно чл.22 от ЗМСМА общинският съвет приема правилници, решения, наредби и инструкции по въпроси от местно значение, които са главно от нормативен характер и следва да се обнародват съгласно чл.37 ал.2 от Закона за нормативните актове. Пример за решаване на проблема с липсата на средства в това отношение е инициативата на неправителствена организация в Добрич, която финансира публикуването на актовете в местния печат. Съществуват и други форми на разпространяване на тези актове, като предоставяне на текста под формата на копия, включването им и разпространяването им в компютърни бази данни. Инициатива за осъществяване на последното е подел отдел "Външни връзки" на Столичния общински съвет.

Съществува и законово задължение за отделните общински съветници да информират избирателите за дейността и решенията на общинския съвет /чл. 36 т. 2 ЗМСМА/.

Общински бюджет

Съгласно чл.5 от ЗОБ общинският бюджет е публичен и се контролира от населението.

Публичността на общинския бюджет обхваща както неговата разходна, така и приходната му част. Източниците на финансиране са:

- местните данъци и такси, включително преотстъпената от държавата съответна част от ДОД и Данък печалба,
- държавните субсидии и субвенции,
- приходи от глоби, предоставяне на концесии, наеми, лихви и др.

Извън приходната част на бюджета остават доходите от стопанската дейност на общините общински предприятия и търговски дружества с общински капитал, които постъпват в извънбюджетни сметки. Законът не предвижда те да са публични, поради което информация за тях може да се получи само при проверка от Сметната палата, резултатите от която са публични съгласно чл.8 от Правилника за прилагане на закона за Сметната палата.

Съгласно чл.11 ал.7 от ЗОБ населението следва да бъде информирано по определени от общинския съвет условия и ред относно проекта на бюджета с цел обсъждането му. Информацията за изпълнението и приключването на общинския бюджет също се обявява пред населението по ред, определен от общинския съвет, съгласно чл.30 ал.4 от ЗОБ. Годишният отчет на бюджета по пълна бюджетна класификация се разглежда и приема от общинския съвет, чиито заседания са публични. Едновременно с този отчет общинският съвет приема и отчета за разходваните извънбюджетни средства, информация за което може да се получи пак от заседанията на общинския съвет.

Публичността на общинския бюджет се явява израз на т. нар. активен аспект на правото на информация /законово задължение да се дава информация от компетентния орган без да е постъпило искане за нея/.

Правилници на общинската администрация и общинските съвети

Известна регламентация на правото на информация може да бъде открита в действащите правилници за дейността на общинската администрация. Тези правилници имат обхват на действие, ограничен до териториалните предели на конкретната община, в която са приети. Те създават задължения за служителите в низовите звена на местната администрация. Следва да се отбележи, че в редица случаи не е добре разрешен проблемът с публикуването на тези правилници и свеждането им до знание на гражданите. В тази връзка може да се изисква от органите на местното самоуправление

да публикуват, изнасят на общодостъпно място и да предоставят при поискване тези правилници, което е и тяхно законово задължение, доколкото нормативните актове трябва да бъдат известни на адресатите си, а органите на власт следва да разясняват на обществеността дейността си.

В някои общини съществува и практика седмичните оперативки на общинската администрация да бъдат открити за журналисти.

Връзки с обществеността

В някои общини съществуват и отдели за връзки с обществеността или информационни отдели, които насочват гражданите към компетентните служби в общината. Основна цел на тези отдели е предоставянето на повече информация на медиите по инициатива на общинските органи (Стара Загора). Другата им цел се свързва с дейността по административно обслужване на населението. Това е сфера, в която общинската администрация е добре запозната със задълженията си и с нуждите на гражданите. Основният проблем, който остава, е липсата на ясно съзнание у служителите в тези отдели, че изпълняват задължения, които кореспондират на правото на гражданите на информация. Това има за последица непредоставяне на информация, която не им е възложено от съответния компетентен орган (напр. кмета) да предоставят.

Изводи

В законите, регламентиращи общо дейността на общинската администрация, не съществуват текстове, регламентиращи процедурата по даване на информацията при поискване. Не винаги е изрично установено и задължението за публикуване на определени категории информация. Това ни препраща към нормативните актове, които регламентиращ общо процедурата по даване на информация, от една страна, или към закони, уреждащи отделни области на управлението - от друга.

Обща процедура по даване на информация

Общите нормативни актове, които уреждат процедурата по изпълнение на задължения на администрацията към гражданите, са Законът за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на граждани/ЗПСЖМ/, както и Указът за административно-правно обслужване на населението /УАПОН/. Това са отдавна действащи актове, в които не фигурира изрично понятието “достъп до информация”, доколкото са приети преди сега действащата Конституция. Те са създадени с цел да регламентиращ дейността по административно-правното обслужване на населението. Въпреки това предимно те регламентиращ споменатите процедури, и се прилагат, доколкото не й противоречат.

1. Указ за административно- правно обслужване на населението

Според УАПОН гражданите могат да отправят молби до администрацията както в писмена, така и в устна форма, за издаване на документ - справка, съдържащ искана от тях информация. Органите и длъжностните лица извършват административно- правните услуги, включително даването на информация, служебно, като събират необходимите документи и сведения без личното участие на искания, освен ако специален закон предвижда друг ред. Процедурата е максимално опростена - отговорът на молбата се получава незабавно *“когато не се налага да се събират сведения и да се дават мнения и обяснения от други органи и организации и характерът на услугата позволява това”*/чл.23 ал.1/. Когато в дадена конкретна област на управлението, например околна среда, териториално-селищно устройство, собственост, действат специални закони, се прилагат процедурите и сроковете, предвидени в тях. Следва да се направи изводът, че ако отговорът на администрацията е в устна форма, той се дължи незабавно, а ако е в писмена форма, се дължи в едноседмичен срок, съгласно чл.41 ал.2 от ЗПСЖМ. Когато обаче се налага да се събират сведения, мнения и обяснения от други държавни органи, този срок е най-много едномесечен.

Извършването на административно-правни услуги е задължение на кметовете или секретарите на кметствата, или на определени от тях служители.

Писмената молба може да бъде отправена по всякакъв начин, позволяващ идентифицирането на личността на молителя, включително по пощата. Гаранция за бързото и качествено обслужване е служебното задължение на получилия молбата орган, в случай че не е компетентен, да я препрати в тридневен срок на компетентния орган. Когато за предоставяне на информацията е необходимо да се получи информация /документи и сведения/, обяснения и мнения от други държавни органи, тези органи предоставят исканата информация незабавно, но не по-късно от 7 дни. Изключение от тази обща клауза може да бъде предвидено в специални закони.

Гаранции за верността на исканата по този път информация са предвидените административно- наказателна и наказателна отговорност за служителите, предоставили невярна информация, включително такава, събирана по автоматизиран, механизирен път или чрез микрофилмова техника, ако документите, съдържащи тази информация, са подписани. Редът за осъществяване на административно- наказателната отговорност е уреден в Закона за административните нарушения и наказания.

Гаранция за ненакърняване личните права на гражданите е задължението на органите, сезирани с искания за информация, да не изискват от тях документи, които изрично не са предвидени за предоставяне от действащата нормативна уредба.

2. Закон за предложенията, сигналите, жалбите и молбите на граждани

Гражданите имат право да подават молби за:

- задоволяване на социално-битови, трудови, културни и други нужди
- признаване или удовлетворяване на лични и колективни права
- признаване или удовлетворяване на законни интереси.

Както е явно, кръгът на интересите, за които ЗПСЖМ е създал право на гражданите да

подават молби, вкл. такива с искане за предоставяне на информация, е достатъчно широко определен. Той се явява известна конкретизация на изисквания в текста на чл.41 ал.2 от Конституцията на РБ “законен интерес”. Според Конституционния съд / Решение No 7/1996 на КС по к. дело 1/1996/ законният интерес е максимално широко определен: “Разпоредбите (на чл.чл. 39, 40, 41 КРБ) са предназначени да служат на индивида, общността и обществото като цяло”, “Правото на обществото да получава информация, която представлява интерес за него е основно конституционно право” / РКС No 10/1997 по к. дело 14/1997/. Може да се направи изводът, че гражданите имат право да искат информация за удовлетворяване както на личен, така и на по- обхватния обществен интерес.

Може да се направи изводът, че ЗПСЖМ и УАПОН до голяма степен се припокриват, като УАПОН конкретизира процедурата по отговорите на молби на граждани.

Процедурата по обжалване на индивидуалните административни актове е установена в Закона за административното производство. Отказ да се предостави информация при поискване следва да се атакува по предвидения в този закон ред, който включва и съдебен контрол за законосъобразност.

Специални закони, уреждащи достъпа до информация

1. Закон за общинската собственост

Специален режим на достъп до информация е уреден в областта на общинската собственост. Чл. 40 от Правилника за прилагане на Закона за общинската собственост / ППЗОС/ задължава службите ”общинска собственост” да дават справки по актовете за общинска собственост при поискване. Справката може да се поиска устно и исканата информация да бъде предоставена в същия вид. Когато се налага справка по досието към акта на общинска собственост или се иска писмено удостоверение за определени документи или обстоятелства, трябва да се подаде писмено искане за справка. Служебно удостоверение или копие от искания документ се издава в двуседмичен срок.

Исканата справка може да бъде отказана, ако лицето “няма отношение” към общинския имот или исканата информация може да застраши правата на трети лица.

Причината за въвеждането на тези ограничения явно се корени в поставеното от законодателя споменато по-горе условие “законен интерес”. Следва да се отбележи, че в други законодателства, регламентиращи по-подробно от нашето достъпа до информация, такова условие не съществува. За защитата на другите граждани и юридически лица следва да се грижи съответният орган на власт, а не гражданинът, искащ информация. Според нашия закон един път такава грижа се възлага в тежест на гражданина молител и втори път - върху органа на власт. Още повече, че интерес най-често се изисква от закона тогава, когато гражданин иска защита пред съд, защото тогава се причиняват неприятности и утежнения на противната страна в делото. Следователно не следва законите и подзаконовите нормативни актове да създават нови ограничения на правото на информация, след като и без това Конституцията е създала пред него спорни според нас пречки.

Важен момент е, че ППЗОС използва термина “искане” вместо “молба”.

2. Закон за опазване на околната среда

Конкретен ред за предоставяне на информация създава и Законът за опазване на околната среда /ЗООС/. Според разпоредбите на глава втора определена информация е длъжна да дава и общинската администрация /чл.12 ал.1 ЗООС/.

Срокът за предоставяне на тази информация е двуседмичен, според чл.12 ал.2 от ЗООС.

Важно е да се отбележи, че текстът на чл.15 изрично предвижда обжалваемостта на отказите за даване на информация във връзка с околната среда по административен и съдебен ред /прилагат се разпоредбите на Закона за административното производство/. Интересен е фактът, че такова дело в момента е висящо пред Върховния административен съд.

3. Закон за териториално и селищно устройство

Законът за териториално и селищно устройство предвижда подробно процедурата по уведомяване /активен аспект на правото на информация/ на заинтересованите граждани във връзка с одобряване, изменение и др. на дворищно-регулационните, квартално-застроителните и силуетните планове, както и в други случаи. Доколкото ЗТСУ не урежда пасивния аспект на правото на информация /задължението на органите на власт да предоставят информация при поискване/, следва да се приеме, че в случая се прилага общият ред по ЗПСЖМ и УАПОН.

Обществени съвети

Важна гаранция за осъществяване на правото на информация и съответстващото му задължение са организирани по места, създадени съгласно ПМС No 42 от 10.02.1997г. обществени съвети, които имат функцията да наблюдават и контролират начина на разходване на средствата, предоставени от Европейския съюз по линията на Програмата за спешна хуманитарна помощ на ЕС. За съжаление, тъй като създаването им е препоръчано и възложено на кметовете на общините, последиците са не особено голяма ефективност. Това се вижда и в конкретни случаи на недаване на информация от страна на членовете на обществените съвети. Все пак, като обществен орган, след нужните промени в статута им, те могат да съдействат за по-голяма прозрачност на общинската администрация и в останалите области на местното самоуправление.

¹ Оставям настрана въпроса дали съответната община е в състояние да се легитимира като собственик, дали ползва правомерно радиочестотния спектър и т.н.