

## СЛУЧАИ

### Обща характеристика

Основна част от дейността на Фондация Програма Достъп до Информация се състои в оказване на правна помощ в случаи на отказ да се предостави достъп до обществена информация. Постъпилите случаи от граждани, журналисти, неправителствени организации се консултират от правния екип на ПДИ и регистрират в електронна база данни.

За периода 01.01.2003 г. - 31.12.2003 г. в базата данни са регистрирани **общо 657** случая, в които ПДИ е потърсена за съдействие. От тях броят на случаите, засягащи проблеми, възникнали при упражняване на правото на достъп до информация е 410. При тези случаи търсещите информация са използвали процедурата на закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), т.е. отправили са устно запитване или са подали писмено заявление, но са получили отказ от съответния орган. В други 108 <sup>75</sup> случая е налице нарушение на заложеното в чл. 41 ал. 1 от Конституцията на Република България право на всеки гражданин да търси, получава и разпространява информация. Става дума най-често за случаи, в които журналисти не се допускат да присъстват на публични места (съдебни зали, обществени сгради) и да отразяват публични събития (пресконференции, официални срещи). По този начин, макар и формално да не е налице отказ за предоставяне на информация по смисъла на ЗДОИ, възможността за получаването ѝ отново е възпрепятствана.

През годината към нас се обръщаха често с въпроси и по повод регистрацията на администраторите на лични данни по Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), срокът за която изтече в началото на месец декември.

Търсещите информация са получили безплатна правна помощ от ПДИ под формата на 355 писмени консултации, 106 консултации по телефона, 20 - по електронна поща, изготвени са 117 писмени заявления за достъп до информация. В 29 случая е осигурено процесуално представителство в съда по дела за защита на правото на достъп до информация.

### Търсещите информация през 2003 г.

Законът за достъп до обществена информация дава право на всеки български гражданин, чужд гражданин или лице без гражданство, както и на юридическите лица (български и чуждестранни) да поиска и да получи достъп до информация. През изминалата година от това свое право са се ползвали най-често журналисти, граждани и представители на НПО.

#### 1. Граждани

Въпреки че традиционно на първо място в групата на търсещите информация са журналистите, чиято професия изисква да бъдат добре и навременно информирани, през годината значително се е увеличил броят на случаите, в които **граждани** са потърсили правна помощ от ПДИ.

През 2003 г. са регистрирани **166 случая на граждани**, за сравнение - през 2002 г. те са 101, а през 2001 г. - 56. В голяма част от тези случаи, граждани се обръщат към нас не за първи път, а след като вече са получили някаква форма на съдействие от страна на ПДИ през предходните години. Следователно, може да се твърди, че това увеличение се дължи както на по-голямата запознатост на гражданите с възможностите, които предоставя ЗДОИ за получаване на

<sup>75</sup>Останалите случаи, в които ПДИ е потърсена за съдействие са: 94 - отнасящи се до защита на лични данни, 13 случая за свобода на изразяване и 32 други консултации.

информация, така и благодарение на вече постигнат положителен резултат при използване на процедурата по реда на закона.

Отново най-често за правна помощ са се обръщали граждани, които искат достъп до такива документи от държавните органи, получаването на които би способствало за реализиране на друго тяхно право, т.е. за разрешаване на определени лични проблеми и правни спорове. Това са документи, свързани с възстановяване на земеделски земи, реституция на предприятия и недвижими имоти, наемни отношения, страна по които е държавата или общината, и др.

Интерес представляваше случаят на клиентка, която дълги години води съдебно дело срещу МВР за възстановяване на одържавен имот. Тя се обърна към нас през пролетта на 2003 година, тъй като междуременно, на втората инстанция цялото дело се оказало засекретено и въпреки че е страна по делото, на клиентката ѝ е отказан достъп до материалите по него, включително да се запознае с решението на предходната инстанция. С молба до съда поискахме препис от определението за засекретяване, но отговор не беше получен. За да може да реализира правото си на защита, клиентката беше принудена да премине през установената в Закона за защита на класифицираната информация процедура по допуск. Това беше първият случай на засекретено дело в практиката на ПДИ.

Друга група случаи постъпват от клиенти, които имат по-голяма гражданска чувствителност към обществените проблеми и живо се интересуват от дейността на държавните и общинските органи. Благодарение на тези граждани често могат да бъдат открити различни форми на злоупотреба с власт, служебно положение, случаи на неправомерно изразходвани държавни средства, наличие на корупция и т.н.

През месец януари в ПДИ имахме случай от Видин, в който гражданка подаде заявление за достъп до обществена информация до кмета на община Видин. Със заявлението тя иска информация за броя на заловените и настанени в общинския изолатор бездомни кучета за периода 2001 - 2002 г., броя на евтаназирани животни, изразходваните средства от общинския бюджет за подробно описани в заявлението консумативи и лекарствени средства, свързани с дейността на изолатора. В отговор заявителята получи решение за отказ за предоставяне на обществена информация, подписано от кмета на община Видин, което беше обжалвано пред съда. Заведеното с подкрепата на ПДИ дело беше спечелено впоследствие, а отказът отменен като незаконосъобразен. Благодарение на друг случай, изпратен от същата гражданка, научихме любопитния факт, че във въпросната община разполагат с бланка на решение за отказ на достъп до информация. В нея единствено се попълва основанията за отказ и данните на лицето, на което се отказва информация.

## 2. Журналисти

И през изминалата 2003 г. това е най-голямата група на търсещи информация по реда на ЗДОИ. Както вече сме посочвали, приоритетно журналистите предпочитат да използват устното запитване като форма на искане за достъп до информация. Причината за това е очевидна: всяка важна информация трябва да бъде навременно отразена, за да не изгуби своята актуалност. Поради това, често администрацията използва формата на писменото заявление като своеобразна санкция срещу журналистите. Така например през изминалата година се установи трайна практика от страна на Правителствената Информационна служба (ПИС) да изисква от журналисти да подават писмени заявления по интересующите ги въпроси, свързани

с дейността на правителството. Нещо повече, при нас постъпи случай, в който на журналист до средата на годината след подаване на заявление за достъп е предоставяна неколккратно еднотипна информация относно командировките на министрите за различни периоди от време. След последните две заявления, с които е поискана подобна информация, но в по-голям обем, журналистката получила отказ от директора на ПИС. Срещу отказа е заведено съдебно дело.

От регистрираните в базата данни 368 случая, в които журналисти са търсили информация, може да се твърди, че за разлика от предходната година, през 2003г. по-голям брой журналисти сами са предпочели писмената форма на достъп до информация. Получената по този ред информация се използва предимно за журналистически разследвания в различни области на общественения живот, тъй като за тази цел двуседмичният срок за отговор на заявление по ЗДОИ не се явява пречка за бързото разпространение на актуална информация.

Съгласно ЗДОИ журналистите, освен търсещи информация, могат да бъдат поставени и в позицията на предоставящи информация.

През м. март миналата година регистрирахме за първи път случай, в който журналист - главен редактор на местен вестник, получи заявление за достъп до информация, подадено от гражданин по реда на Закона за достъп до обществена информация. Правното основание за подаване на такова заявление е регламентирано в чл.3 от закона, според който той се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от средствата за масова информация и е свързана с прозрачността на тяхната дейност. В конкретния случай със заявлението беше поискана информация относно финансовите резултати на собственика на вестника и разпространението на неговата продукция за определен период от време (чл.18, ал.5 от ЗДОИ), както и данни относно издателя на вестника. Тъй като информацията не беше предоставена, гражданинът заведе жалба в съда.

С предстоящите промени в ЗДОИ, задължението за предоставяне на информация от страна на средствата за масова информация ще отпадне, тъй като основната функция на медиите е да разпространяват информация, ползвайки се от предвиденото в Конституцията на РБ право. Включването им в кръга на задължените субекти противоречи на целта на ЗДОИ - да осигури прозрачност на дейността на органите на държавна власт и техните администрации.

### **3. Неправителствени организации**

В 59 случая представители на неправителствени организации са се обърнали към ПДИ за правна помощ през 2003 г. Разнообразни са случаите, в които те използват процедурата на ЗДОИ, за да получат достъп до информация - при изготвяне на анализи и изследвания; при изпълнение на конкретни проекти; когато имат за цел да осъществяват наблюдения на дейността на определени държавни органи и др. Практиката показва, че най-често писмени заявления се подават от НПО и от гражданите.

Обичайно най-активни сред неправителствените организации са екологичните. Информацията за околната среда следва да бъде предоставяна преди всичко по инициатива на държавните органи с оглед навременното узнаване на населението за настъпили замърсявания на околната среда. Въпреки това, много често екологичните организации са принудени да търсят информация, която не е обявена или е непълна, като най-често те искат достъп до доклади по оценки за въздействието на околната среда, протоколи от проведени измервания, извършени проверки, заповеди на министри и т.н.

През лятото на 2003 г. председателят на НД „Екогласност“ - секция Монтана - поиска със заявление за достъп до информация от министъра на отбраната данни за предприетите дейности по обработката и унищожението на елементи от старото въоръжение на Българската армия в района на с. Габровница. Въпреки медийният шум, който се вдигна около този случай през пролетта на същата година, неговото развитие остана неясно, което бе и повод за подаване на въпросното заявление. Достъп до информацията беше отказан с мотив, че исканите данни попадат в непубликуван Списък на информацията за българската армия, класифицирана като служебна тайна, приет със заповед на министъра на отбраната, т.е. тя е засекретена. По-късно, по данни от други институции стана ясно, че при изгаряне на двигатели с твърдо гориво на ракетите СС-23 (за които се отнася случаят в Габровница), в атмосферата се отделят вредни емисии над пределно допустимите концентрации, свързани със сериозни рискове за човешкото здраве. Случаят е показателен за това, че е обявена за секретна информация, която по силата на ЗДОИ и международните стандарти следва да се предоставя по инициатива на държавните органи, тъй като нейното съобщаване може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите.

### Най-често търсената информация

През 2003 г. няма съществена промяна в характера на търсената по реда на ЗДОИ информация. Видно от постъпилите случаи най-често интерес представлява **финансовата** информация, съхранявана от органите на държавния вътрешен финансов контрол и данъчната администрация:

- информация за извършени финансови проверки;
- за разходване на средства от държавния бюджет;
- справки за събраните и дължимите данъци;
- информация за големите данъчни длъжници.

Значителен е интересът, проявен от журналисти и неправителствени организации, по отношение на съхраняваната от органите на изпълнителната власт **информация с търговски характер**, отнасяща се до договори, сключени в резултат на проведени обществени поръчки, приватизационни договори и др.

Постоянно търсена е и **информацията за извършени и разкрити престъпления**. Най-често този тип данни се получават от изготвяните в РДВР информационни бюлетини.

Както вече споменахме, голяма част от постъпилите случаи се отнасят до искания за достъп до **информация за околната среда**.

### Основания за отказ за предоставяне на информация:

Най-често срещаните основания за отказ, посочвани от администрацията и другите институции, от които е търсена информация през годината, са:

- немотивирани откази - 79;
- по преценка/ заповед на ръководителя - 37;

- служебна тайна - 34;
- засягане интересите на трети лица - 30;
- мъчалив отказ - 20;
- по преценка на служителя - 20.

От посочените данни става ясно, че **немотивираните отказ** за поредна година определят отношението на администрацията към искащите информация. Те изразяват тенденцията да се отказва „по принцип“, което означава наличие на един чисто формален подход в дейността по предоставяне на информация, без да се изследва в дълбочина характера на искането.

На следващо място в класацията на отказите е основанието **„по преценка/ заповед на ръководителя“**. Макар и мотивирани, този тип откази отново не са съдържателни и по своя ефект са сходни с немотивираните откази. При наличие на такова основание за отказ, в нашите коментари посочваме, че само ЗДОИ или друг, специален закон може да определи основанията, на които да бъде отказана информация. Всяко позоваване на съществуващи или несъществуващи заповеди на горестоящия орган в повечето случаи може да бъде определено като израз на нежелание да се вземе самостоятелно решение.

Все по-често срещано е основанието за отказ **„служебна тайна“**, като през 2003 г. това основание вече има превес над отказите по преценка на служителя. За съжаление, с приемането на ЗЗКИ, който създаде детайлна уредба на ограниченията на правото на достъп и дефинира понятията държавна и служебна тайна, не се промени схващането на администрацията за прилагането на тези ограничения. Вместо да се считат за изключения от принципа за свободен достъп до информация, държавната и служебната тайна се ползват като формален законен повод да се откаже исканата информация.

Едно от най-посочваните основания за отказ през годината е **„засягане интересите на трето лице“**. Става дума за случаи, в които исканата информация се отнася до трето лице и няма изрично писмено съгласие за предоставянето ѝ. Най-голям проблем при тези случаи е, че в действителност често не се търси съгласие на засегнатото лице, не се представят доказателства за неговото писмено съгласие/несъгласие, нито се използва предвидената в закона възможност за предоставяне на т.нар. частичен достъп.

Все още остава голям броят на **мъчаливите отказ**, тъй като това е най-лесният начин да не се предостави достъп до информация. Непроизнасянето в срок по заявление за достъп до обществена информация представлява административно нарушение по смисъла на ЗДОИ, за което длъжностното лице се наказва с глоба. На практика не ни е известно досега такова наказание да е наложено, поради което санкцията, предвидена в закона, остава неефективна.

Най-често срещаните проблеми през годината:

От постъпилите в ПДИ случаи могат да бъдат маркирани следните характерни проблеми, възникнали при упражняване на правото на достъп до информация:

- Чести са затрудненията при получаване на информация от териториалните подразделения на централните органи на изпълнителната власт, тъй като в много случаи от практиката те не се считат за самостоятелни субекти, задължени да предоставят достъп до информация. Поради тази причина, подадените заявления обикновено се препращат

към горестоящия орган за отговор или съгласуване, което значително удължава сроковете за предоставяне на информация. Очакваме разрешението на този проблем с предстоящите изменения в ЗДОИ, където териториалните подразделения ще бъдат изрично посочени като задължени субекти.

- Все още под изпълнение на задължения по реда на ЗДОИ се разбира предимно аспекта, в който гражданите, НПО и журналистите са активната страна, а държавните органи и другите институции имат пасивна функция в процеса на обмен на информация. Това не е така, тъй като ЗДОИ предвижда случаи, в които съхраняващите информация са длъжни сами, активно, по своя инициатива да я съобщават (чл. 14).

Форма на изпълнение на това задължение са изготвяните в рамките на МВР информационни бюлетини, чието съдържание трайно се превърна в обект на недоволство от страна на журналисти. В регистрираните в базата данни 55 случая основните проблеми се отнасят до твърде общият характер на изнесените данни в ежедневните бюлетини; често информацията се предоставя с голямо закъснение или е непълна; липсва информация за начина на извършване на престъпните деяния, която може да бъде полезна на гражданите с цел превенция и др. Посочените проблеми се отразяват на вярното и навременното информиране на гражданите за възникналите произшествия на територията на отделните РДВР.

- В практиката на ПДИ често има случаи, в които граждани и журналисти желаят да получат достъп до информация от търговски дружества, които не са включени в кръга на задължените да предоставят информация по реда на ЗДОИ. Най-често проблеми възникват, когато информация се търси от държавните монополисти, чиято дейност следва в най-голяма степен сред останалите търговски дружества да отговаря на принципите на откритост и прозрачност.