

## СЛУЧАИ 2004 Г.

### Обща характеристика

Оказването на правна помощ в случаи на отказ да се предостави достъп до обществена информация и през изминалата година беше една от основните дейности на екипа на Програма Достъп до Информация (ПДИ). Всички постъпили случаи от граждани, журналисти, неправителствени организации, а често и от служители в администрацията, получаваха своя устен или писмен правен коментар и препоръки.

Общият брой на случаите през 2004 г., в които ПДИ е потърсена за съдействие, е 717. Според начина на постъпване, те се разпределят, както следва: от координаторите на ПДИ в страната - 285; посещения в офиса - 107; постъпили по телефона - 143; случаи, по проекти на ПДИ - 182.

Случаите, постъпили от координаторите и в офиса, са общо 392<sup>51</sup> и са регистрирани в електронна база данни. От гледна точка на правната си квалификация те могат да бъдат разделени на :

- случаи, свързани с правото на достъп до информация - 223;
- случаи, свързани с правото на търсене, получаване и разпространяване на информация - 77;
- случаи, свързани с правото на защита на лични данни - 37;
- случаи, свързани с нарушаване свободата на изразяване - 2.

Оказаната безплатна правна помощ през 2004 г. е под формата на: 236 писмени консултации, 103 консултации в офиса на ПДИ, 143 консултации по телефона, 20 коментара по електронна поща, изготвени са 204 писмени заявления.

В 25 случая на търсените информация е осигурено процесуално представителство в съда по дела за защита на правото на достъп до информация.

### Групи, търсещи информация през 2004 г.

Програма Достъп до Информация наблюдава практиките по прилагане на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) от неговото приемане през 2000 г. Най-често това наблюдение се осъществява посредством случаите, които постъпват за правен съвет и консултация. Една част от тези случаи достигат до ПДИ чрез съществуващата вече седем години координаторска мрежа в страната, други постъпват директно от граждани и юридически лица, които се обръщат за съдействие при откази на достъп до информация. През 2004 г. в Интернет страницата на ПДИ беше създаден и дискуссионен форум, в който юридическият екип даваше своите правни коментари на изпратените въпроси.

В ЗДОИ не се прави разграничение по отношение на търсените информация - съгласно закона ВСЕКИ има право да поиска и да получи достъп до информация. Независимо дали това са физически лица (български граждани, чужденци, лица без гражданство) или юридически лица (сдружения или търговци), за всички тях действа принципът на равнопоставеност и съществуват еднакви условия за достъп до обществена информация.

<sup>51</sup>От общо 392 регистрирани случая, 53 нямат правна квалификация, тъй като са с уведомителен характер и не са получили коментар.

Практиката на ПДИ показва, че от това свое право през изминалите години са се ползвали най-често отделни граждани, журналисти и неправителствени организации. Все още редки са случаите, в които представители на бизнеса търсят информация по реда на ЗДОИ. Тази картина на интереса на търсещите информация се запазва и през изминалата 2004 г.

### **1. Търсене на информация от граждани**

През 2004 г. 65 граждани са се обърнали към ПДИ за правна помощ, която правният екип е предоставил под формата на устна консултация, изготвяне на писмено заявление, молби и жалби до съда.

Сред тях процентно най-много са гражданите, които търсят информация по реда на ЗДОИ, необходима им за практическото разрешаване на конкретни лични казуси и съдебни спорове. Често искането за достъп до информация е породено от недостатъчната прозрачност при провеждането на различни търгове, конкурси или обществени поръчки от държавни органи или местната администрация. С подаваните през годината заявления за достъп до информация преобладаващо е търсена информация за сключени обществени поръчки, концесионни договори, приватизационни документи и др.

През есента на 2004 г. при нас постъпи случай от гражданка, живееща в близост до заведение в столичен квартал, което дълго време създавало неприятности на съседите наоколо с шумните си клиенти, среднощни скандали, купища неизхвърлен боклук и т.н. С желание да разбере доколко е законна дейността на проблемното заведение, клиентката подаде заявление за достъп до информация до кмета на района, в който живее, с искане да получи копия от търговските разрешителни за производство и продажба на храни и разрешителното за строеж на търговски обект. Информацията беше частично предоставена. По отношение на останалата част (разрешителните за производство и търговия с храни, които съгласно Закона за храните се вписват в публични регистри), клиентката беше препратена за справка към Интернет страницата на Министерство на здравеопазването, което поддържа Националните регистри на обектите за производство и търговия на храни.

В останалите случаи упорито търсещи информация през 2004 г. отново са граждани, които се интересуват от най-актуалните и дискутирани събития от обществения живот - за достъп до договори, страна по които е държавата; за дейността на отделни политици. Много от тях вече са търсили помощта на ПДИ през годините след приемането на ЗДОИ и продължават да се обръщат към нас за консултиране на нови случаи.

Телевизионен репортаж за посещение на министър-председателя в дом за деца в родопско село провокира интереса на гражданин към въпросната визита. В началото на месец ноември той подава заявление за достъп до информация до министър-председателя, с което е поискана информация за средствата, с които е закупен подареният при посещението телевизор, както и информация за командировъчните заповеди, броя на придружаващите лица и финансовите отчети за пътуването. С отговор на директора на Правителствената информационна служба информацията е предоставена.

По-различно е развитието на друг случай, в който същият гражданин потърси аналогична информация от президента на РБ. С подаденото заявление е поискана информация за всички мероприятия, инициативи и участия на президента с неофициален характер, проведени през 2004г.; пълен списък на връчените подаръци при тези участия, както и информация за направените разходи по повод проведените пътувания. С получения от администрацията на президента отговор, гражданинът е препратен за справка по зададените въпроси към Интернет страницата на Президентството, с твърдението, че там се съдържа търсената информация (за сведение - в посочената Интернет страница се публикуват само официалните президентски срещи и посещения). След втори опит да се получи информация по поставените въпроси за дейността на Президента с подаване на ново заявление, следва мълчалив отказ, който гражданинът обжалва в съда.

Случаите, с които граждани са се обръщали за консултация през годината, показват по-добро познаване на ЗДОИ и процедурите на търсене на информация. Това се забелязва в следните моменти:

- Обикновено предпочитаната форма на искане на достъп до информация от граждани е писменото заявление. Докато в предходните години основен проблем за заявителите беше формулирането на заявлението, през 2004 г. прави впечатление, че все по-често търсещите информация сами изготвят своите заявления и едва след това се обръщат към нас за проверка или допълнение.
- Не са малко случаите, в които клиенти търсят помощта на правния екип с вече развил се случай, т.е. подадено е заявление за информация до определена институция, получен е отказ и едва на този етап се търси помощ за изготвяне на жалба или за процесуално представителство.

## **2. Търсене на информация от журналисти**

Законът за достъп до обществена информация намира практическо приложение и в работата на медиите, тъй като регламентира достъпа до информация, свързана с властта, дейността на институциите и по-важните събития от обществения живот. Поради това, и през 2004 година, журналистите са сред най-активно търсещите информация.

Обикновено работещите в медиите предпочитат бърз отговор на зададените си въпроси, което обяснява относително редките случаи на подаване на писмено заявление от журналисти (в сравнение с гражданите или неправителствените организации). Често е напълно неоправдано да се пишат заявления, да се завеждат в регистрите и да се чака отговор в продължение на 2 седмици на не особено сложни въпроси - като например каква е заплатата на премиера и на министрите; колко дела се водят срещу дадена институция, броят на настанените в домове деца; кога ще започне отоплителния сезон и др.

Писмената форма на искане на информация се използва предимно за получаване на справки, съдържащи повече данни, които трябва да се сверяват и обработват; за случаите, когато правенето на журналистически материал не е обвързано с кратки срокове (например за журналистически разследвания, писане на биографични книги или обзорни материали относно дейността на даден държавен орган); при неефективно

работещи пресцентрове, когато е невъзможно получаване на информация по друг начин и т.н.

Въведеното в ЗДОИ изрично задължение за администрацията да разпространява определена информация по своя инициатива<sup>52</sup>, значително би улеснило информирането на журналистите, ако стриктно се изпълняваше на практика. От получените през годината случаи става ясно, че, вместо да публикуват такава информация на своите Интернет страници или да я разпрачат до медиите под формата на прес-съобщения, отделни институции отказват да я предоставят дори при журналистическо запитване.

Такъв е случаят, в който кореспондент на централен ежедневник в Кърджали се обръща към директора на Службата за социално подпомагане в града с искане да получи информация относно стартирана от Министерство на труда и социалната политика програма. Непосредствената цел на тази програма е да бъдат облекчени в социално отношение хората, полагащи грижи за свои близки с трайни увреждания, както и да се осигури качествена грижа за тези болни в семейна среда. За да може да се осъществи подобна програма, очевидно е необходима по-голяма информираност на общественоста за нейното съдържание, за възможностите на гражданите да се включат в нея и условията, на които трябва да отговорят. На друго мнение вероятно е бил директорът на местната служба, тъй като категорично отказал да съобщи каквото и да било за приложението на програмата в града. Същевременно на страницата на Агенцията за социално подпомагане беше публикувана подробна информация по същата тема, включително и за изпълнението ѝ от други общини. В крайна сметка благодарение на медийния шум, който предизвика описаният случай в града, получаването на информация от въпросната служба е значително улеснено.

Този случай е един от многото<sup>53</sup>, получени през годината от координаторската мрежа в страната, благодарение на които научаваме за актуалните проблеми на журналисти в различни градове при търсене на информация. Прави впечатление, че все още на места администрацията в страната не е достатъчно подготвена да изпълнява задължението си за предоставяне на информация, което често превръща нейното търсене по официален ред в трудно изпълнима задача. От изпращаните случаи научаваме, че четири години след приемането на ЗДОИ не са изключение отказите да се отговаря на журналистически питания с мотиви като „с журналисти не разговаряме“, „нищо няма да ви кажем, защото само плашите хората и изопачавате истината“, „подайте писмено заявление и тогава ще ви отговорим“.

Към ПДИ често се обръщат за консултация и журналисти, които искат да получат информация по теми, предизвикали широк обществен интерес и разгорещени публични дебати като случаят с ведомствените жилища на министрите, закупени на преференциални цени, или казусът за това какво точно е гражданството на премиера. През 2004 г. повод за засилен журналистически интерес стана разкритието за участието на български лица или търговски дружества в търговията с петрол с Ирак по време на режима на Садам Хюсеин (т.нар. „Петролгейт“). Във връзка с този случай журналист от в. „Монитор“ поиска със заявление за достъп до информация от Пресцентъра на президента копие от

<sup>52</sup> Когато тази информация може да предотврати заплата за живота, здравето и безопасността на гражданите или тяхното имущество; когато представлява или би представлявала обществен интерес; опровергава недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси (чл. 14 ал. 2 от ЗДОИ).

<sup>53</sup> Общо 285 случая.

доклада, изготвен от спецслужбите по президентско разпореждане. Документът бе изготвен в началото на годината от НРС и НСС и би трябвало да съдържа отговор на въпроса съществуват ли действително нерегламентирани български връзки с режима на сваления иракски диктатор. От получения отговор стана ясно, че докладът е секретен и достъп до него не може да се предостави. С помощта на ПДИ отказът беше обжалван в съда. Заради покриването на информацията, случаят бе широко коментиран в обществото, а Парламентът създаде временна комисия, която да извърши проверка на данните.

### **3. Търсене на информация от неправителствени организации (НПО)**

Неправителствените организации заемат съществено място сред основните групи на търсещите информация<sup>54</sup>.

Разнообразни по характер са случаите, по повод на които те използват процедурата на ЗДОИ, за да получат достъп до информация от задължените институции - понякога информацията е необходима за извършване на изследователска работа, в други случаи е свързана с извършвано наблюдение върху дейността на държавни органи в определена област - подготвяне на анализи, препоръки или изпълнение на конкретни проекти.

Не са рядкост случаите, в които неправителствените организации имат за цел да осъществяват постоянно наблюдение и граждански контрол на работата на държавните институции или местната администрация в конкретна сфера от обществения живот. Практическото реализиране на тази цел понякога се оказва трудно постижимо, отнема много време и усилия на заявителите.

Такъв е случаят на неправителствена организация от Стара Загора, която се занимава с контрол и наблюдение на безопасността на пътищата в града. С идеята да бъдат анализирани причините за допуснатите пътно-транспортни произшествия и въз основа на този анализ да се формулират конкретни препоръки към общината за отстраняване на предпоставките за нови произшествия, в началото на месец ноември председателят на сдружението подава две заявления за достъп до информация. Едното заявление е адресирано до Община Стара Загора, а другото до местната РДВР, сектор КАТ „Пътна полиция“. С тях е поискана идентична информация относно месечната статистика за броя на ПТП в града, взетите от общината мерки за ограничаване на тези произшествия и направените разходи от общинския бюджет в тази посока. Последвала двумесечна кореспонденция с въпросните институции, съдържаща уточняване на искането за информация, подаване на ново заявление, молби за напомняне, че информацията е дължима и т.н. Междувременно в един от отговорите на Общината председателят на сдружението „научава“, че неправителствената организация би могла да съдейства на общинската администрация и на КАТ-ПП „с конкретни предложения и препоръки, с финансова помощ, но тя няма законно право да изисква подробна информация и да упражнява надзор над упоменатите институции“. В края на историята, информацията беше окончателно отказана от Общината, а сдружението обжалва отказа в съда.

<sup>54</sup> Представители на НПО са потърсили правна помощ в 21 случая през 2004 г.

Често в ПДИ постъпват случаи от екологични организации, които търсят информация за управленски решения, засягащи околната среда; протоколи от обществени обсъждания; данни от проведени замервания на състоянието на въздуха и водата; информация, свързана с реализацията на проекти, непосредствено свързани с околната среда.

Интересен е случаят, в който екологично сдружение се опита да получи от община Варна информация под формата на справка за актуалните екологични проблеми на града. Целта на сдружение „Движение за зелена България“ е да включи получената информация в изготвяна от него Зелена книга, където да бъдат събрани най-новите данни за екологичните проблеми в цялата страна по региони. В отговор на искането на сдружението е изготвен първоначален вариант на поисканата справка, който отразява действителното положение на проблемите на околната среда във Варна. След намесата на зам. кмета, справката е редактирана и в новата версия някои проблеми са значително смекчени, а информацията за други напълно липсва (например премахнати са точките, касаещи всички морски проблеми). Така на практика, без да е отказана директно информация, искането на сдружението не е удовлетворено. Случаят беше разгласен от медиите в града, благодарение на съвместен общински служител, който все пак „изнесе“ информацията от първоначалния вариант.

### Основания за отказ за предоставяне на информация през 2004 г.

При отказите за предоставяне на информация се запазват характерните за предходните години най-често посочвани основания. Те са<sup>55</sup>:

- немотивиран отказ - 38;
- по преценка/ заповед на ръководителя - 17;
- нямаме право - 9;
- препращане към централата - 9;
- служебна тайна - 7;
- лични данни - 7;
- мъчалив отказ - 7;
- засягане интересите на трето лице - 6.

От посочените данни прави впечатление, че за трета поредна година **немотивираните откази** и отказите по **преценка на ръководителя** са най-често срещани. Що се отнася до **мъчаливите откази**, може да се твърди, че техният брой е намалял в сравнение с предходните години. Това вероятно се дължи на трайната съдебна практика по въпроса за обжалваемостта на тези откази<sup>56</sup>. Възможността за обжалване на мъчаливите откази на администрацията постепенно се превръща в ефективно средство срещу произволното и неконтролируемо мълчание на задължените субекти. Основанията за отказ „**нямаме право**“ и „**препращане към централата**“ са характерни за териториалните звена на централните органи на изпълнителната власт. Тъй като те не са изрично посочени в ЗДОИ

<sup>55</sup>Регистрираните в базата данни откази са общо 140. Преобладаваща част от тях са получени в резултат на устно запитване от журналисти.

<sup>56</sup> Според установената практика гражданите имат право на жалба и в случаите на непроизнасяне в срок.

като задължени да предоставят информация субекти, това води доста често до невъзможност да се получи информацията директно от териториалното подразделение, въпреки че то именно я създава и разполага с нея.

### **Най-често срещаните проблеми през годината:**

От постъпилите в ПДИ случаи можем да отбележим следните характерни проблеми, възникнали при упражняване на правото на достъп до информация:

#### **1. Активно предоставяне на информация**

Все още активното предоставяне на информация от страна на задължените по закона субекти е далеч под необходимото ниво. Засега, под изпълнение на задължения по чл.14 и чл.15 на ЗДОИ се разбира единствено публикуване на информация относно структурата на съответната администрация и в някои случаи издаването на информационни бюлетини.

#### **2. Достъп до информация от търговски дружества - монополисти**

Съществува нормативна празнота по отношение на предоставянето на обществена информация от страна на търговските дружества - монополисти, особено на предоставящите обществени услуги като водоснабдителна, топлоснабдителна, електроснабдителна и пощенска. Дори клиентите на въпросните дружества трудно се добират до елементарна информация, свързана с дейността на тези дружества и качеството на техните услуги.

Показателен пример в тази посока е дългото и безуспешно разследване на неправителствената организация „Обществен барометър“ от гр. Сливен, свързано с издирване на информация за дейността на дружеството, осъществяващо водоснабдителната дейност в гр. Сливен. Организацията се опитва да получи информация от „ВиК“ ООД гр. Сливен, относно начина на формиране на цената на питейната вода в града. Оказва се, че на практика няма законова процедура, която да задължи дружеството да предостави тази информация, която е от очевиден обществен интерес.

#### **3. Достъп до информация от търговски дружества с държавно или общинско участие**

Подобен е проблемът и с получаването на достъп до информация, свързана с дейността на търговски дружества, чиито принципал е държавата или общината. Следвайки логиката на ЗДОИ, гражданите би следвало да търсят и получават информация за тези дружества от държавните или общински органи, които упражняват правата на принципал в съответното дружество. В по-големия брой случаи дейността на подобни фирми представлява интерес за журналистите. По принцип репортерите опитват да получат информация от самото дружество, но оттам почти винаги се отговаря, че фирмите не са задължени да предоставят информация по ЗДОИ и това е самата истина. Когато информацията се поиска от държавния орган, принципал на дружеството, обичайният отговор е, че такава информация не се събира или не се съхранява.

Като класически пример в тази посока можем да посочим „приключението“ на журналистката Милена Димитрова, която по реда на ЗДОИ опитва да получи информация от Националната електрическа компания (НЕК). С подадено заявление, репортерката иска да получи копие от „цялата налична документация по тръжната процедура, проведена от НЕК през 1998 г. за доставка и монтаж на парна турбина за втори блок на ТЕЦ „Марица-Изток 2“. В продължение на няколко месеца журналистката е препращана от НЕК към ръководството на ТЕЦ „Марица-Изток 2“ и обратно, като лйтмотивът „търговските дружества не са задължени да предоставят информация по ЗДОИ“ присъства във всички отговори и на двете дружества.

Накрая журналистката отправя питането си до министъра на енергетиката и енергийните ресурси, който упражнява правата на едноличен собственик в дружеството. Оказва се, че министерството не притежава никаква подобна информация, но министърът обещава да опита да изиска документите от двете предприятия и да ги предостави на журналистката.

#### **4. Достъп до информация до подготвителни документи**

Като често срещан проблем през годината, свързан с търсенето на информация, можем да посочим често срещаните откази да се предоставя достъп до т.нар. подготвителни документи. Обикновено това са изготвени доклади, становища на експерти, протоколи от заседания на колективни органи и т.н., които предхождат издаването на окончателен административен акт.

Пример за отказ да се предостави подобна информация е случаят, в който неправителствената организация „Граждани за зелена София“ търси информация, свързана с подготовката на нов общ устройствен план на гр. София. Във връзка с това НПО-то подава заявление за достъп до информация до министъра на регионалното развитие и благоустройството, с което иска да получи копия от всички документи - проект, оценки, становища на експерти и т.н., изготвени и обсъждани в процеса на подготовка на въпросния устройствен план. Исканата информация е отказана на основание чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ като информация, нямаща самостоятелно значение.

Очевидно защо, интересът към подобни документи е голям. Търсещите информация се интересуват не само от крайното решение на определен административен орган, но и как е взето това решение, какви мотиви са изложени, какви са били различните становища и предлагани алтернативи. На практика това е единственият начин да се упражни ефективен граждански контрол върху дейността на администрацията.