

СЛУЧАИ 2005 г.

Увод. Обща характеристика

От началото на своята дейност екипът на *Програма Достъп до Информация* оказва правна помощ в случаи на отказ да се предостави достъп до обществена информация. Всяка година към организацията ни за правен съвет се обръщат отделни граждани, сдружения или журналисти с разнообразни по своя характер случаи на търсене на информация от задължените по ЗДОИ институции. Систематизирането на всички постъпили случаи е възможно, благодарение на тяхното записване в електронна база от данни, която ни помага още да следим развитието им, както и дадените консултации.

През изминалата 2005 година в офиса ни постъпиха и бяха регистрирани **общо 408 случая**, в които ПДИ е потърсена за съдействие. Всички те получиха своя правен коментар под формата на устни и писмени консултации - по телефон, на място в офиса, чрез електронна поща и форума на Интернет страницата на ПДИ, както и чрез изпращаните ежемесечно коментари на случаите от мрежата на координаторите на ПДИ в страната.

От гледна точка на **правната си квалификация**, постъпилите в ПДИ случаи могат да бъдат разделени на:

- случаи, свързани със затруднения при упражняване на правото на достъп до информация, регламентирано от Закона за достъп до обществена информация - 286 случая¹⁴;
- случаи, свързани с нарушение на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация - 63 случая;
- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни на гражданите, регламентирано от Закона за защита на личните данни - 56 случая;
- случаи, свързани с нарушаване свободата на изразяване - 2 случая.

От представените данни прави впечатление, че броят на постъпилите случаи, свързани със затруднения при упражняване правото на достъп до информация, се е увеличил в сравнение с 2004 г., когато в ПДИ са регистрирани 223 такива случаи. Същото се отнася и за консултираните случаи, касаещи правото на защита на личните данни на гражданите - техният брой през предходната година е бил 37.

Регистрираните в базата данни на ПДИ 286 случая, свързани с упражняване на правото на достъп до информация, показват, че през 2005 г. за търсещите информация **най-трудно и проблематично е било получаването на информация от следните задължени по реда на ЗДОИ институции:**

- от органите на изпълнителната власт - това са както централните органи: министерства, агенции, комисии, така и териториалните поделе-

¹⁴ От общо 286 случая, свързани с правото на достъп до информация, общият брой на регистрираните в базата данни откази е 163. Преобладаващата част от отказите са получени в резултат на устно запитване. В останалите случаи, макар да не е налице отказ да се предостави информация, търсещите са срещали пречки при формулиране на заявлението, трудности, свързани с процедурата по ЗДОИ и т.н.

ния на органите на изпълнителната власт - в 142 случая клиентите ни са се обръщали за консултация по повод искане на информацията тези органи;

- от органите на местно самоуправление (кметове и общински съвети) - в 68 случая;
- от публичноправни субекти - в 21 случая;
- от органите на съдебната власт - в 16 случая;
- от търговски дружества - в 16 случая и т.н. (вж. Приложението).

От случаите, постъпили в ПДИ през 2005 г., е видно, че сред регистрираните общо 163 отказа на информация **най-често срещани са т.нар. мълчаливи откази - 31, и немотивирани откази - 24.** Другите посочвани от администрацията и задължените институции основания за отказ са: поисканата информация не е налична - 13; засягане интересите на трето лице и препращане на заявителя - по 9 отказа; служебна тайна и лични данни - по 8 отказа. По-рядко информация е отказвана на основания държавна и търговска тайна (пълната статистика на отказите е представена в Приложението).

Не случайно мълчаливите и немотивирани откази заемат челното място в посочената статистика. Високият им брой се дължи най-вече на факта, че информацията е поискана чрез устно запитване, на което често не се отговаря или се посочва произволно основание за отказ, което не съществува в ЗДОИ. По този начин задължените да предоставят информация институции на практика бързо и лесно се „справят“ с търсещите информация и ги принуждават да подадат писмено заявление за същата. С изрично посочените в чл. 37 от ЗДОИ основания за отказ се аргументират най-вече отказите при търсене на информация чрез писмено заявление.

Нашите наблюдения в тази посока показват, че сред най-съществените причини за непредоставяне на информация въз основа на отправено устно запитване са липсата на специално назначени служители, отговарящи за достъпа до информация, както и на ясни вътрешни правила, които да улесняват работата на институцията по предоставяне на достъп до информация.

Постъпилите през изминалата година при нас случаи за консултация показват още, че **информация е търсена отново най-често от журналисти, граждани и неправителствени организации.** В 221 случая за правна помощ към ПДИ са се обръщали журналисти, в 106 случая консултации са потърсили граждани, а в 78 случая - неправителствени организации. Макар и рядко, за консултиране на правни въпроси, касаещи достъпа до информация, нашата помощ е търсена и от представители на бизнеса, както и от служители в държавната администрация.

В някои от постъпилите случаи *Програма Достъп до Информация* оказва правна помощ на своите клиенти още на началния етап на търсене на информация, когато правният екип дава съвет и/или подготвя заявление за достъп до информация. В тези случаи клиентите ни срещат затруднения при идентифициране на органа, който е задължен да предостави търсената информация, искат да определят в кои точно документи се съдържа исканата информация или просто искат да попълнят правилно заявлението си за достъп. Правна помощ получават и случаите, в които вече е получен отказ за предоставяне на информация, в резултат на отправено устно запит-

ване или писмено заявление. Общият брой на изготвените през годината жалби срещу откази да се предостави информация е 38.

Най-често търсена информация по области на търсене

Прегледът на всички постъпили за коментар случаи в ПДИ откроява няколко области на търсене на информация, които представляват голям интерес за търсещите информация. Това са:

Достъп до договори на институции

Договорите, които държавата сключва с различни частни фирми, винаги са обект на оправдан обществен интерес. Трябва да отбележим, че тук говорим за договори, които държавните или общински институции сключват с частни лица, без да използват реда за сключване на обществена поръчка. Интересното е, че колкото по-големи са сумите, които държавата плаща по различни сделки, толкова повече са препятствията пред обществения достъп до информация. Като причина да се откаже достъп до договорите се използват различни основания - държавна тайна, служебна тайна и накрая, най-често използваната - защита на интересите на третото лице - търговец.

Така например, по време на провежданата от правителството рекламна кампания „Избори 2005“, целяща повишаване на избирателната активност, бяха изработени няколко рекламни клипа, поръчани от Министерски съвет и платени, естествено, от държавния бюджет. Със заявление за достъп до обществена информация, изпратено до директора на Правителствената информационна служба - Цветелина Узунова, попитахме каква е била сумата, похарчена за тези клипове, коя е фирмата/фирмите, изработили клиповете и защо договорът не е бил сключен по реда на Закона за обществените поръчки. Информацията беше отказана с мотив, че въпросните договори са сключени по реда на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, а информация за тях няма да ни бъде предоставена на основание защита интересите на търговците, страни по договорите.

Подобни случаи не липсват и извън София. В Разград кметът на общината отказва да съобщи дори имената на 10 фирми, допуснати с договори да експлоатират общинските гори. Общинската администрация в Бургас мълчаливо отказва достъп до договора, сключен между общината и частна фирма, относно поддръжката на пътната мрежа в града. Кметът на Община Кресна отказва да предостави информация относно договори за наем на рекламни площи между общината и частни фирми.

Като добро начало в тази област можем да посочим разсекретения през месец септември 2005 г. от новия министър на регионалното развитие и благоустройство договор за автомагистрала „Тракия“, сключен от предишното правителство. Този „почин“ обаче, за съжаление, не беше подет от други министри¹⁵, които също наследиха скъпи държавни сделки, сключени „на тъмно“.

¹⁵ Министърът на финансите - договорът с „Краун Ейджънтс“ и Министърът на държавната администрация - договорът с „Майкрософт“.

Достъп до публични регистри

Съдържащите се в публичните регистри данни се оказаха информация с проблематичен достъп в много от случаите през 2005 година. Така например този проблем възникна с искането на заместник-председателя на национално движение „Екогласност“ до Министъра на околната среда и водите за получаване на копия от декларациите за липса на конфликт на интереси на експертите, изготвили доклада за ОВОС на АЕЦ „Белене“. Информацията беше отказана на основание лични данни, независимо, че регистърът на експертите по ОВОС е публичен.

Общинските администрации традиционно отказват достъп до информация, свързана с общинските имоти, въпреки че регистърът на общинската собственост също е публичен.

Така например кметът на Община Банско отказва информация на журналисти за общинските земи и за техните пазарни цени. Градоначалникът категорично твърди, че няма да даде точни цифри нито за декарите, с които кметството разполага, нито за цената, на която се продават терените на инвеститорите. Общинската администрация в Пазарджик също отказва да предостави информация за това колко общински терена са отчуждени и на какви цени.

Достъп до информация за обществени услуги

Както беше отбелязано и в миналогодишния ни доклад, търсенето на информация, свързана с предоставянето на т.нар. обществени услуги (водоснабдяване, енергоснабдяване, топлофикация), представлява област на активно, но проблемно търсене на информация от страна на граждани и журналисти. Отново подчертаваме негативния ефект, който има липсата на законово задължение за предоставянето на обществена информация от страна на търговските дружества, предоставящи обществени услуги. Дори клиентите на въпросните дружества срещат проблеми при получаване на информация относно качеството на предоставяните им услуги. Ето и няколко примера от постъпилите в ПДИ случаи.

Граждани подават заявление по ЗДОИ до енергоразпределителни дружества в Ст. Загора и Пловдив за начина, по който се формира цената на електричеството. Не получават никакъв отговор, поради което обжалват мълчалив отказ пред Окръжния съд. Последният обаче прекратил делото, тъй като е преценил, че фирмата не е задължена по ЗДОИ.

Подобен проблем среща и Регионалният съюз на потребителите - Хасково, който подава заявление за достъп до информация до „Електроразпределение - Пловдив“ ЕАД, клон Хасково. Поискана е информация въз основа на какъв нормативен акт и на базата на какво е калкулирана таксата от 1,20 лв., която потребителите следва да плащат за месечна справка за изразходваната битова електроенергия. На заявлението изобщо не е отговорено.

Водоснабдителните дружества също традиционно мълчат, когато граждани се обръщат към тях с искания за информация. Репортерка от вестник „Сливенски новини“ е поискала от „Водоснабдяване и канализация“ - Сливен, информация за това как се образува цената на питейната вода. Освен това журналистката поискала информация за показателите, които трябва да притежава питейната вода, отличаващи я от водата за промишлени нужди. От дружеството отговорили, че не притежават тази информация във вид, който е удобен за предоставяне.

Изпълнителният директор на „Водоснабдяване - Дунав“ ООД в Разград отказва информация на репортери от местните медии за това, кое налага поредното повишаване цената на водата от януари 2005. Директорът отговорил, че това е въпрос на икономически разчети.

Достъп до информация за околната среда

Активно търсена през 2005 г. е и информацията относно състоянието на околната среда. Засилен интерес по тази тема проявяват най-вече специализираните неправителствени организации, които се занимават с проблемите по опазване на околната среда. Сред регистрираните подобни случаи най-често запитванията на екологичните организации се отправят към Министерството на околната среда и водите, тъй като това е институцията, която създава и съхранява най-голям обем информация за околната среда. През годината от министерството е търсена информация за направената инвентаризация на устойчивите органични замърсители в страната, данни за установени нарушения на ОВОС на ски пистите в Банско, копия от издадените разрешителни за търсене и проучване на благородни метали и т.н.

Постъпилите от координаторската мрежа случаи показват засилен интерес към дейността на РИОКОЗ¹⁶ (бившите ХЕИ) и РИОСВ¹⁷ относно правените от тях замервания за качеството на питейната вода и атмосферния въздух.

Достъп до лични данни

През 2005 г. 56 граждани се обърнаха към ПДИ за правна помощ по случаи, отнасящи се до нарушаване правото на защита на лични данни. В основната си част тези случаи са свързани с отказ от страна на администраторите на данни да предоставят достъп на гражданите до личните им данни.

Често се отказва достъп дори до документи, съдържащи информация, свързана със здравословното състояние на гражданите. Към екипа на ПДИ се обърна гражданка, лекувана в две различни болници. След приключване на лечението и от двете болници ѝ предоставили единствено епикризите. Гражданката поискала да получи копия от резултатите на конкретните изследвания, направени в болниците. Отказано ѝ било устно, с мотив, че първо, няма такава практика и, второ, резултатите се пазят, за да бъдат представени пред Здравната каса, като доказателство, че изследванията наистина са направени.

След подаване на специално писмено заявление за достъп до лични данни, отправено до управителите на болниците, резултати бяха предоставени от едната болница, а другата изобщо не изпрати отговор. Мълчаливият отказ беше обжалван пред Комисията за защита на личните данни, очаква се решение. За съжаление описаният случай не е изолиран - често болничните заведения отказват да предоставят на пациентите оригиналните резултати от изследванията, именно защото се страхуват, че в противен случаи няма да получат възстановяване на разходите си от Националната здравно-осигурителна каса.

Друг администратор на лични данни, който редовно отказва достъп на граждани до личните им данни, е Министерство на външните работи.

¹⁶ Регионална инспекция за опазване и контрол на общественото здраве.

¹⁷ Регионална инспекция околната среда и водите.

Интересен е и случаят на гражданин, който се обърна към нас със следния казус: срещу малолетния му син е било образувано производство по Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетни и непълнолетни. Като родител, бащата иска от Столична районна прокуратура да се запознае с образуваната преписка. Очевидно е, че тази информация е необходима, с оглед възпитанието на детето и защитата на правата му. Достъп до преписката му е бил отказан от заместник-районния прокурор. След обжалване на отказа пред Комисията за защита на личните данни, комисията се произнася с решение, в което районната прокуратура се задължава да предостави достъп на бащата до личните данни на сина му, като се защитят личните данни на други трети лица.

Практики по предоставяне на информация

Позитивни практики

Тъй като целта на нашия доклад е не само да споделяме и анализираме проблематичните моменти в практиката на задължените институции по предоставяне на достъп до обществена информация, но и да насърчаваме положителните практики, за които научаваме, тук е мястото да отбележим развитието, което претърпя една от тези институции, а именно - Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК).

През изминалите години често съществуваша затруднения при търсене на информация, свързана с извършени финансови проверки от органите на държавния финансов контрол.

Информацията, съдържаща се в исканите одитни доклади, неведнъж беше отказвана от АДВФК на основание „служебна тайна“. В резултат на това, срещу отказите за предоставяне на информация бяха заведени няколко съдебни дела от граждани с процесуалното представителство на ПДИ. Така например, след неуспешен опит да получи копия от ревизионни актове от извършени проверки в учебни заведения в гр. Сливен, филиали на Техническия университет - София, председателят на гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен Юрий Иванов заведе дело срещу отказа на АДВФК да предостави информацията¹⁸.

Вследствие на застъпничеството на ПДИ и на водените дела, през 2005 г. се забелязва тенденция към по-голяма откритост в работата на АДВФК. От постъпващите случаи получаваме информация за промяна в съществуващата практика, като вече не е рядкост Агенцията да предоставя при поискване подробни резюмета от одитни доклади.

Един от примерите за това е случаят, в който наша клиентка поиска със заявление за достъп до информация значителен брой одитни доклади от АДВФК относно приключили финансови проверки, извършени от Агенцията в София, както и от нейни териториални поделения в страната. Поисканите одитни доклади касаеха резултатите от проверките на почивни бази и комплекси на Министерски съвет за периода 1998 - 2002 г. В отговор на заявлението си в законоустановения срок, тя получи решение за предоставяне на цялата поискана информация.

¹⁸ Делото е описано в издадената наскоро трета част на сборника „Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация“, Програма Достъп до Информация, 2005.

В допълнение към това, през годината ПДИ беше поканена да участва с консултации в изготвянето на вътрешни правила на АДВФК за предоставяне на достъп до обществена информация, чието прилагане за в бъдеще ще улесни както служителите на агенцията, така и гражданите, търсещи информация за нейната дейност.

Негативни практики

Като постоянна негативна практика тази година отбелязваме липсата на добра организация и система за активното предоставяне на информация от страна на задължените по закона субекти. И през миналата година под изпълнение на задължения по чл. 14 и чл. 15 на ЗДОИ се разбира единствено публикуване на информация относно структурата и функциите на съответната администрация и в някои случаи издаването на информационни бюлетени. Пета година след приемането на закона няма изградена и работеща система за разпространяване на информация по време на бедствия, аварии и кризи.

Липсата на подобна система за разпространяване на важна информация пролича най-ясно по време на наводненията през лятото на 2005 година.

На 9 август водна маса залива село Капитан Андреево и Контролно-пропускателен пункт „Капитан Андреево“. Наводнението би могло да се предвиди, защото е резултат от преливането на река Марица, след изпускането на водите от язовир „Тополница“. По време на и след наводнението в Пловдивско, местното население не е предупредено, за да се вземат превантивни мерки и да се спаси поне част от имуществото и домашните животни.

Този случай не беше изолиран. Службите по гражданска защита, кметовете, инспекциите по околна среда в повечето случаи са заети с ограничаването на аварията и предотвратяване на по-нататъшни щети, а разпространяването на информация относно това остава на по-заден план. В такива случаи не се определят и лица, които да предоставят непрестанно актуална информация, вследствие на което се стига до разпространяване на недостоверна и заблуждаваща информация.