

## СЛУЧАИ

### Увод. Обща характеристика

Вече десет години основен приоритет в работата на Програма Достъп до Информация е предоставянето на безплатна правна помощ на търсещите информация. И през изминалата година към нас за консултации по различни случаи се обръщаха граждани, журналисти и неправителствени организации, които срещат различни по естеството си трудности при упражняване на правата си по Закона за достъп до обществена информация. От събираните и консултирани през годината случаи, прави впечатление, че все по-малко са тези, в които търсещите информация искат от нас помощ още от началния етап на развитието на случая - като например, не знаят към коя институция следва да отправят питането си, как да формулират заявлението си, какво следва след неговото подаване. По-често към нас се обръщат с вече отправено искане за получаване на информация, формулирано според изискванията на ЗДОИ и отправено до институцията, която действително създава или съхранява исканата информация. Този факт няма как да не ни радва, тъй като показва повишено познаване на правото на достъп до информация, регламентирано със ЗДОИ, особено сред гражданите на София и по-големите градове от страната<sup>26</sup>. От друга страна, можем да твърдим, че администрацията също е претърпяла своето развитие и почти седем години след приемането на ЗДОИ, служителите в различни институции вече не приемат търсещите информация като хора, които нямат място там и нямат право да питат за работата на институциите.

### *Брой на постъпилите случаи*

Общият брой на постъпилите и регистрираните през 2006 г. случаи, в които Програма Достъп до Информация е потърсена за оказване на правна помощ и съдействие, е 350. По всеки един от тези случаи юридическият екип даде своя устен или писмен коментар и препоръка за това как точно да се постъпи за разрешаване на възникналите трудности. Голяма част от случаите постъпиха по телефона и на място в офиса, други от тях получавахме по електронната поща.

В зависимост от характера и правната квалификация на постъпилите случаи, бихме могли да ги разделим на:

- случаи, свързани със затруднения при упражняване на правото на достъп до информация, регламентирано от Закона за достъп до обществена информация - 260 случая;
- случаи, свързани с нарушение на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация - 45 случая;

<sup>26</sup> За съжаление това все още не може да се твърди за по-малките селища на страната, в които основно търсещи правата си по ЗДОИ са журналисти и неправителствени организации.

- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни на гражданите, регламентирано от Закона за защита на личните данни - 39 случая.

Статистиката на случаите през тази година показва, че общият им брой е намалял - докато през 2005 г. сме регистрирали общо 408, през 2006 г. те са 350. Подобна тенденция към намаляване на случаите откриваме в последните няколко години и нейното обяснение е най-вече с това, че Законът за достъп до обществена информация се прилага от задължените институции в продължение на няколко години, което допринесе за натрупването на по-голям опит по предоставяне на информация. Това съвсем не беше така в периода непосредствено след приемането на ЗДОИ през 2000 година, когато и най-елементарното запитване беше в състояние да затрудни задължените институции. В отговор на получените неудовлетворителни отговори и откази, търсещите информация се насочваха към нашите правни консултации, като единствено възможно решение на техните неудачи при търсене на информация. Това, разбира се, съвсем не означава, че проблеми при упражняване на правото на достъп до информация вече няма, а по-скоро, че е налице нов етап по прилагането на закона, в който (като че ли) постепенно отпаднаха чисто процедурните и формални пречки пред търсенето на информация.

#### *От кого е търсена информацията по постъпилите случаи?*

Данните за постъпилите 260 случая, свързани с упражняване на правото на достъп до информация, показват, че през 2006 г. най-често затруднения и пречки при предоставяне на информация е имало от страна на следните задължени по реда на ЗДОИ институции:

- от органите на изпълнителната власт - в общо 129 случая клиентите ни са се обръщали за консултация по повод искане на информация от тези органи. Тук се включват както централните органи на изпълнителната власт - министерства, агенции, комисии, така и териториалните (виж приложението с таблиците).
- от органите на местното самоуправление (кметове и общински съвети) - в 81 случая;
- от физически или юридически лица, финансирани от бюджета - в 15 случая;
- от органите на съдебната власт - в 13 случая;
- от публичноправни субекти - в 8 случая и др.

Какви са най-често посочваните причини да се откаже предоставяне на информация през 2006 г.?

Общият брой на регистрираните в базата данни откази на информация през 2006 г. е 156. Те условно могат да бъдат разделени на: откази да се предостави информация по устно запитване и такива, които са постановени по подадено писмено заявление. По отношение на първата група - отказите на устни запитвания - може да се каже, че най-често в такива случаи информация се отказва немотивирано - не се посочва каквото и да е основание за непредоставяне на поисканата информация.

Броят на немотивирани откази през годината е 33. На следващо място сред регистрираните откази са мъчаливите откази - 24<sup>27</sup>.

Що се отнася до отказите по подадено писмено заявление, тук най-много са тези, основани на защитата на третите лица. Така например в 19 случая на отказ е налице конкретно позоваване на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ - достъпът до поисканата информация засяга интересите на трето лице и липсва неговото съгласие за предоставянето ѝ. В други 15 случая, информация е отказана конкретно на основание лични данни, а в 8 - отказващите информация са се позовавали на търговска тайна. На следващо място са отказите на основание разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ, която касае две специфични ограничения на достъпа до служебна обществена информация<sup>28</sup> - в 13 случая. Защитата на служебна тайна значително по-рядко се посочва като основание за отказ на информация от обществен интерес - в 4 от регистрираните случаи<sup>29</sup>.

### ***Кого сме консултирали през годината?***

И през 2006 г. за консултации към ПДИ най-често са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации. В 125 случая помощта на правния ни екип са потърсили граждани, в 151 - журналистите - координатори на ПДИ в страната, в 24 случая - други журналисти от централни и местни медии, в 41 случая помощта ни е поискана от неправителствени организации. В някои случаи консултации по правни въпроси, свързани с достъпа до информация, са потърсили служители от администрацията, както и фирми.

### **Най-често търсена информация по области на търсене**

Прегледът на постъпилите случаи за консултация от екипа на ПДИ показва, че са налице няколко важни области на търсене на информация, които са представлявали голям обществен интерес за търсещите информация през 2006 г.

#### **Достъп до договори на институции**

Темата за договорите, които държавата сключва с различни частни търговски дружества, е обект на активен обществен интерес и през 2006 година. Както и миналата година, отбелязваме, че размерът на сумите, които държавата плаща по различни сделки, е право пропорционален на препятствията пред обществения достъп до информация. Независимо че съществуват публични регистри на концесиите и на

<sup>27</sup> Преобладаващата част от тях са по устно запитване, но все още се срещат и мъчаливи откази при подаване на писмено заявление за достъп до информация.

<sup>28</sup> Разпоредбата на чл. 13, ал. 2 предвижда следното: достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя: 1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, становища и консултации); 2. съдържа мнения и позиции във връзка с провеждани от органа преговори, както и сведения във връзка с тях.

<sup>29</sup> Пълната статистика на отказите можете да видите в Приложението.

обществените поръчки, данните, съдържащи се в тях, са твърде скромни. Публичната информация се ограничава до посочване на името на търговеца, цената по договора и кратко, редуцирано описание на предмета на договора за концесия или обществена поръчка.

Примерите, които посочваме тук, за съжаление, са обичайна практика в страната. Така например журналисти от пернишки медии безрезултатно молят кмета на Перник инж. Антоанета Георгиева да огласи поне имената на фирмите, с които общината има договор за озеленяване и почистване на града. През 2006 година кметът на Община Сливен отказва да предостави текста на договора, с който уличното осветление на Сливен е дадено на концесия за срок от 20 години. Въпросът за достъп до пълния текст на договора е поставен и от общински съветници на заседание на общинския съвет. Отговорът на кмета е, че общинските съветници, които държат да прочетат договора, могат да го направят, но само ако подпишат декларация, че няма да го разгласяват. Журналисти от вестник „Седмица“ искат договора на общината с фирмата, поела асфалтирането и зимното поддържане на улиците. Кметът отказва да предостави достъп до информация с аргумента, че целият договор представлява търговска тайна.

Към настоящия момент, не ни е известен случай, в който държавна институция да е предоставила пълния текст на сключен от нея договор. Като причина да се откаже достъп до текста на договорите се използват различни основания - но най-често се посочва мотивът за защита на интересите на третото лице - търговец.

### **Достъп до информация, свързана с незаконно строителство**

„Незаконното строителство“ е изключително актуална тема през последните години в България, ето защо е активно търсенето на официални документи, свързани с нея. Основно интересът на търсещите е насочен към констатиране на нарушенията и контрола върху незаконното строителство от страна на компетентния орган - Дирекция за национален строителен контрол (ДНСК).

В тази област на търсене на информация се оформят две групи търсещи. Първата група, това са лица, които търсят информация, отнасяща се до незаконно строителство, във връзка с разрешаването на свой личен проблем. Типичен пример е случаят на гражданина Цв. Дичев, собственик на терен в централен квартал на София. Теренът е отчужден без обезщетение, поради което собственикът е принуден да води дълги съдебни дела. Междувременно на терена са построени бензиностанция и супермаркет. Гражданинът потърси помощта на ПДИ, с искане да получи достъп до всички документи, които ДНСК е издала във връзка с тези строежи. След кратък съдебен спор между гражданина и ДНСК, съдът отсъди в полза на правото на гражданина на достъп до информация.

Втората група търсещи информация, свързана с незаконното строителство, това са разследващите журналисти и екологичните неправителствени организации, които правят собствени проучвания и разследвания по темата. Като пример тук може да бъде посочен случаят на журналистката Генка Шикерова, която с помощта на ПДИ получи достъп до официални документи, доказващи случаи на незаконно строител-

ство в Община Несебър. Подобен е и случаят на екологично сдружение „За Земята“, получило достъп до документи, разкриващи незаконно строителство в град Банско.

### **Достъп до архивите на Държавна сигурност (ДС)**

Съдържащите се в архивите на бившата ДС данни и през 2006 г. се оказаха информация с проблематичен достъп в много от постъпилите случаи. Трудностите при получаване на подобна информация през изминалата година се дължаха, на първо място, на липсата на единна правна уредба за достъп до тези архиви. Така например достъпът до архивите на Министерство на вътрешните работи бе осъществяван по силата на Инструкция № 1-113 от 24.06.2002 г. за реда за достъп до информация, съдържаща се в документите от архивните фондове на МВР. В същото време, по отношение на достъпа до архивните документи, съхранявани в Министерство на отбраната (МО) и Националната разузнавателна служба (НРС), се прилагаша Законът за защита на личните данни и ЗДОИ.

Вторият основен проблем, който може да бъде ясно определен, е свързан с наличието на противоречиви практики по предоставяне на подобна информация. Така например, независимо че в рамките на МВР съществува ясен регламент, който да определя правилата за достъп до архивните фондове на министерството, през годината констатирахме случаи на неспазване на определения с инструкцията ред за достъп. Особено драстичен бе случаят, в който редица публични личности, участници в гражданската инициатива „Чисти гласове“, поискаха от МВР достъп до собствените си досиета, които евентуално съществуват и се съхраняват в архивните фондове на министерството. Въпреки че съгласно разпоредбата на чл. 3 от цитираната по-горе Инструкция, всеки има право на достъп до собствените си лични данни, съхранявани в архивните фондове на МВР, информацията по подадените заявления не беше предоставена.

Все пак, тук е мястото да отбележим, че през изминалата година, бе забелязано известно развитие в практиката по предоставяне на информация, конкретно в рамките на НРС. Докато в предходните години всички искания за достъп до архивна информация, съхранявана от НРС, получаваха изрични или мълчаливи откази за предоставяне на информация, през миналата година имаше раздвижване в позитивна насока. Така например журналистката от в. „24 часа“ Алексения Димитрова, след първоначален мълчалив отказ на подадено заявление, при повторно запитване, получи достъп до списъка на преразгледаните и декласифицирани документи в рамките на НРС.

### **Достъп до информация в сферата на здравеопазването**

През първата половина на 2006 година за правна помощ към екипа на ПДИ се обърнаха 3 различни неправителствени организации, които представиха на практика идентични случаи относно липсата на активното разпространяване на важна обществена информация от страна на НЗОК. В началото на всяка година официално се публикува Националният рамков договор (НРД) между Националната здравноо-

сигурителна каса (НЗОК), Българския лекарски съюз (БЛС) и Съюза на стоматолозите в България (ССБ). Към него се приемат и програми за бесплатно лечение на определени заболявания. Съгласно НРД за 2006 г., всяка програма за лечение на заболяване съдържа всички критерии за включване на здравноосигурени лица (ЗОЛ) в програмата, както и всички необходими документи, които трябва да се представят за разрешаване отпускането на лекарства. След официалното приемане на НРД 2006, с решение на Управителния съвет на НЗОК са променени програмите за бесплатно лечение, но в нарушение на чл. 14, ал. 2 от ЗДОИ<sup>30</sup>, тези промени не са публикувани. Поради тази причина, много от пациентите напразно подготвят документите си за кандидатстване за лечение в бесплатните програми, в които се оказва, че вече нямат право да участват. А това струва на гражданите пари, време и немалко нерви. Описаната ситуация се отнася конкретно до следните програми за бесплатно лечение от 2006 г., за които получихме информация от пациенти:

1. Програма за бесплатно лечение на множествена склероза - случаят беше представен на ПДИ от член на Сдружението на болни от множествена склероза.
2. Програма за бесплатно лечение на безплодие при жената - случаят беше представен на ПДИ от сдружение „Зачатие“.
3. Програма за лечение на рак на гърдата, за която отговаря Министерство на здравеопазването - случаят беше представен на ПДИ от член на Сдружението на онкоболните в България.

### Достъп до лични данни

През 2006 година на екипа на ПДИ бяха предоставени за коментар 39 случая, отнасящи се до нарушаване правото на защита на лични данни.

Преобладаващата част от тези случаи са свързани с оплаквания на гражданите, че администраторите на данни често събират много повече лични данни, отколкото е необходимо, за да упражняват дейността си. В много случаи напълно ненужно се изискват и задържат официални лични документи. Така например родители на първокласници от Търговище сигнализираха за случай, в който училищната управа изисква да бъдат предоставяни преписи от актовете за раждане на децата. Голям е броят на случаите, в които на входа на най-обикновени публични институции, не само се записват личните данни на гражданите, но се изземват и задържат личните им карти.

През 2006 година отбелязваме и нарастване на броя на случаите, в които в офиса на ПДИ постъпват въпроси за това доколко е законно заснемането с видеокамери за наблюдение на публични места като улици, обществени сгради и т.н., без да има уведомителни табели за това. Същият въпрос обаче се поставя и когато става дума за видеозаснемане с охранителни камери и на далеч не толкова публични места, като болници например. Координаторът на ПДИ за град Враца подаде случай, в

<sup>30</sup> Разпоредбата на чл. 14, ал. 2 въвежда задължение за съобщаване на информация по инициатива на задължените субекти, когато тази информация: 1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите; 2. опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси; 3. представлява или би представлявала обществен интерес; 4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

който собственик на зъболекарска клиника във Враца е поставил видеокамери в кабинетите, за да наблюдава работата на наетите от него стоматолози. Пациентите обаче възразяват доколко е допустимо да се заснемат прегледите и лечението им. Идентичен случай е подаден от координатора на ПДИ в гр. Пловдив за видеозаснемане на посетители на частна клиника в града.

## Наблюдения на съществуващите практики по прилагането на закона

При общия преглед на случаите правят впечатление няколко често срещани проблеми, свързани с упражняване на правото на достъп до информация:

1. Трудно или напълно невъзможно е да бъде получена определена информация въз основа на устно запитване - това показват както нашата практика, така и случаите, постъпващи от журналистите от координаторската мрежа в страната. Формата на устно искане на информация е предвидена в чл. 24, ал. 1 от ЗДОИ, съгласно който достъп до информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване. В случай, че заявителят не получи информация въз основа на устното запитване, съгласно ал. 3 на същата разпоредба, той може да подаде писмено заявление. Ето защо, почти винаги търсещите информация са принудени, при откази на устно запитване, да подават писмено заявление, дори тогава, когато се търси малка по обем информация, чието предоставяне на момента не би представлявало трудност. Така например едва ли е необходимо да се изчаква двуседмичния срок за отговор на писмено заявление, за да се предостави копие от заповед на кмета или копие от бюджета на съответната институция, копие от решение на общинския съвет, протокол от проведено обществено обсъждане и т.н. Още повече, че това е информация от обществен интерес, която би следвало да се публикува на Интернет страниците на институциите, за да може всеки, който се интересува от тяхната работа, бързо и безпроблемно да се запознае с нея, без дори да се налага да се свързва със служителите или да я търси на място. Информация от обществен интерес, която следва своевременно да се предоставя или да се публикува на Интернет страниците, е и информацията, която вече неколккратно е била искана или предоставяна по ЗДОИ, поради което нейното оповестяване чрез Интернет страницата на съответната администрация би спестило в доста случаи подаването на нови заявления за същата информация.<sup>31</sup>

2. Понякога се изисква от търсещите информация да подават писмени заявления, изготвени по образец на самата институция. Много често в тях се изискват допълнителни данни от заявителите, като например ЕГН на физическите лица, БУЛСТАТ за юридическите лица, изисква се също да опишат защо им е необходима информацията, въпреки че такова изискване в ЗДОИ липсва и т.н. Единствените задължителни реквизити, които съгласно ЗДОИ следва да съдържа заявлението за достъп, и без които то може да бъде оставено без разглеждане, са посочените в чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ: 1. трите имена на физическите лица, съответно наименованието и седали-

<sup>31</sup> Подобни изисквания има например в поправките към Закона за свобода на информацията на САЩ (известни като eFOIA, приети през 1996 г.), в Естонския закон за обществена информация (приет 2000 г.) и в Унгарския закон за достъп до информация по електронен път (с електронни средства) от 2005 г.

щето на юридическите лица; 2. описание на исканата информация; 3. адрес за кореспонденция със заявителя. Поради това, всяко допълнително въведено изискване би било в нарушение на ЗДОИ, още повече, че смисълът на въпросните образци е да ориентират и улесняват търсещите информация, а не да ги задължават да попълват именно изготвените от институциите бланки и да предоставят повече данни от изискуемите по закона.

При преглед на Интернет страниците на различни институции установихме, че подобни образци на заявления има на следните Интернет страници - уеб страницата на Община Кубрат и на Община Костинброд.

3. Често срещана практика напоследък е изискването от страна на някои институции за подаване на заявления по електронен път, чрез използване на т.нар. електронен подпис. Възможността на търсещите информация да подават заявления по електронен път е регламентирана в разпоредбата на чл. 24, ал. 2 от ЗДОИ, съгласно която заявлението за достъп до информация се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път, при условия, определени от съответния орган. Подаването на заявление по електронен път и съответното предоставяне на поисканата информация по този ред би спестило време и разходи и за двете страни. От една страна, този ред за подаване на заявления улеснява заявителите, тъй като не е необходимо да подават заявленията си на място в институциите или по пощата, а могат да направят това от дома или работното си място, по всяко време, чрез Интернет. От друга страна, подпомага администрацията, като ограничава до минимум разходите по подготовка и изпращане на информацията, както и времето на няколко служители, които участват в процеса по предоставяне на информация.

За съжаление обаче, това на практика не е съвсем така, тъй като вместо стремеж към удобство и практичност, наблюдаваме усложняване на процедурата за получаване на информация чрез въвеждане на едно допълнително условие, а именно заявлението по e-mail да се подаде, след като бъде подписано с електронен подпис. Вероятно това изискване е продиктувано от цитираната разпоредба на ЗДОИ, съгласно която институциите, предоставящи информация по електронен път, имат правомощието сами да определят условията, по които следва да стане това. Въпросните условия обаче касаят по-скоро няколко възможни трудности, които евентуално биха възникнали при подаване на заявления по електронен път, а именно: по какъв начин да бъде регистрирано подобно заявление; как и дали следва да се изготвя протокол за предоставяне на информацията, с който да се удостовери, че информацията е получена от заявителя; как точно следва да стане заплащането, което, според Заповед №10 на министъра на финансите от 2001 г., е по 0.30 лв. на 1 МВ. Въвеждането на изискване заявлението, подадено по електронна поща, да бъде подписано с електронен подпис, очевидно не решава евентуалните проблеми или поне не го прави в съответствие с целта на Закона за достъп до обществена информация. По този начин администрацията със сигурност може да узнае кой точно е заявителят, но едва ли това е от особено значение, тъй като ЗДОИ не въвежда привилегии по отношение на едни и ограничения за други заявители, а дава право на всеки да поиска и да получи информация. В този смисъл, въпрос за личен избор на заявителя е да поиска информацията от свое име или пък от името на някой друг, стига в крайна сметка да опише ясно исканата информация и да посочи актуален адрес, на който да я получи.

Подобна практика например съществува в Министерство на околната среда и водите (МОСВ), където „заявления за достъп до обществена информация, подписани с универсален електронен подпис, се приемат през входа за приемане на електронни документи“. От постъпващите в офиса случаи установихме още, че подобни изисквания са въведени например в Министерството на финансите, Агенция за икономически анализи и прогнози, Агенция по вписванията и Областната администрация - Габрово.

И на последно място трябва да отбележим едно съвсем не незначително обстоятелство - съгласно чл. 20, ал. 1 от ЗДОИ, достъпът до обществена информация е **безплатен**. Заплащат се единствено разходите по предоставяне на информация по нормативи, определени от министъра на финансите. Закупуването на комплект за универсален електронен подпис обаче съвсем не е безплатно и надвишава многократно размера на разходите, които следва да се заплатят при искане на достъп, дори до огромно количество информация. Ето защо въвеждането на подобно изискване към подаващите заявления за достъп до информация по електронен път е в противоречие с разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация и по смисъла си това условие по-скоро създава ограничения по отношение на търсещите информация, вместо да ги подпомага.