

СЛУЧАИ

Увод. Обща характеристика

Вече единадесет години основно направление в работата на *Програма Достъп до Информация* е предоставянето на безплатна правна помощ на търсещите информация. Както всяка година, част от доклада ни е посветен на анализ и оценка на случаите, в които към нас за консултация са се обърнали граждани, журналисти и неправителствени организации, срещнали трудности при упражняване на правото си на информация.

Първото, което прави впечатление, ако сравним миналогодишните случаи, с тези от 2006 година, е намаляването на броя им, за сметка на характера на самите казуси. Наблюдаваме много по-голяма задълбоченост и систематичност при търсенето на информация. Често, по една тема, се подават няколко отделни и различни заявления, отправени до различни институции. Така търсещият информация сравнява различните отговори, анализира получената информация и по този начин получава в пълнота и различни детайли от картината на случая.

Като пример в тази посока, можем да посочим случая на неформалната *Експертна група за прозрачна и ефективна културна политика*, която се интересуваше от темата за цялостната политиката на държавата относно финансирането на читалищната дейност. Няколко различни заявления бяха отправени до Министерство на финансите и Министерство на културата, а получените документи показаха историята и мотивите на приемането на промени в Закона за държавния бюджет за 2007 година, свързани с финансирането на читалищата. Заявителите получиха информация относно това чие е било предложението за законовата промяна, какви са били мотивите за предлагане на разпоредбата, кога са били уведомени читалищата като заинтересовани страни и искано ли е тяхното становище по въпроса.

Друг извод, който правим за случаите през 2007 година, е продължаващата тенденция от 2006 г. граждани, журналисти и НПО да се обръщат за помощ към нас в един последващ етап на развитието на своя случай. Вече все по-малко са търсещите информация, които не знаят към коя институция следва да отправят питането си или как да формулират заявлението си. Търсещите все по-често се обръщат към ПДИ, когато искането за достъп е вече отправено до съответната компетентна институция и има проблем в по-нататъшното развитие на случая. Този факт очевидно показва повишено познаване на правото на достъп до информация, търсещите вече знаят към кого и с какво питане да се обърнат, а нуждата от правна помощ се явява само ако има проблем с получаването на самата информация или евентуално съдебно обжалване на отказ да се предостави информация.

Брой на постъпилите случаи

Общият брой на постъпилите и регистрираните през 2007 г. случаи, в които *Програма Достъп до Информация* е потърсена за оказване на правна помощ и съдействие, е 246. По всеки един от тях юридическият екип направи своя устен или писмен коментар и препоръка за това какво е нужно да се направи за разрешаване на възникналите затруднения при търсене на информация.

В зависимост от характера и правната си квалификация, постъпилите в ПДИ случаи бихме могли да обособим в три групи:

- случаи, свързани с различни затруднения или въпроси относно упражняване на правото на достъп до информация, регламентирано от Закона за достъп до обществена информация - 185 случая;
- случаи, свързани с нарушения на конституционното право на гражданите да търсят, получават и разпространяват информация - 30 случая;
- случаи, свързани с нарушения на правото на защита на личните данни на гражданите, регламентирано от Закона за защита на личните данни - 24 случая.

Статистиката на случаите от последните няколко години показва тенденция към намаляване на техния брой. Както посочихме и в миналогодишния доклад за състоянието на достъпа до информация, това се дължи на факта, че институциите, като цяло, вече познават своите задължения да предоставят информация и създават по-малко формални препятствия пред търсещите информация.

Същевременно обаче, характерът и качеството на постъпилите случаи показват, че нуждата от специализирана помощ и консултации в областта на достъпа до информация е сериозна. На практика *Програма Достъп до Информация* е единствената организация в страната, която вече 11 години предоставя безплатна правна помощ, с което подпомага гражданите в техните опити да търсят и получават информация.

От кого е търсена информацията по постъпилите случаи?

Данните за постъпилите 185 случая, свързани с упражняване на правото на достъп до информация, показват, че през 2007 г. най-често затруднения при търсене и предоставяне на информация е имало от страна на следните задължени по реда на ЗДОИ институции:

- от органите на изпълнителната власт - в общо 98 случая клиентите ни са се обръщали за различни консултации, по повод искане на информация от тези органи. Тук се включват както централните органи на изпълнителната власт - министерства, агенции, комисии, така и териториалните.
- от органите на местното самоуправление (кметове и общински съвети) - в 44 случая;
- от публичноправни субекти - в 10 случая;
- от органите на съдебната власт - в 8 случая;

- от физически и юридически лица, финансирани от бюджета - в 7 случая, и др.¹⁹

Какви са най-често посочваните причини да се откаже предоставяне на информация?

Общият брой на регистрираните в базата данни на ПДИ откази за предоставяне на информация през 2007 г. е 99. Броят на мълчаливите откази през годината е 23. На следващо място сред регистрираните откази, са немотивираниите откази - 22.

Що се отнася до отказите по същество, тук най-много са тези, основани на защитата на третите лица. Така например, в 14 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 6 случая информация е отказана, на основание търговска тайна, а в 3 - отказващите информация са се позовали на лични данни.

Намаляват отказите на основание разпоредбата на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ²⁰, която касае две специфични ограничения на достъпа до служебна обществена информация. За миналата година имаме само два случая, в които информация е отказана на това основание. Защитата на служебна тайна също по-рядко се посочва като основание за отказ на информация - в 3 от регистрираните случаи.

Кого сме консултирали през годината?

И през 2007 година за консултации към *Програма Достъп до Информация* най-често са се обръщали граждани, журналисти и неправителствени организации. В 78 случая помощта на правния ни екип са потърсили граждани, в 114 - журналистите, координатори на ПДИ в страната, в 22 случая - друпи журналисти от централни и местни медии, в 18 случая - консултации са предоставени на неправителствени организации. През годината консултации по правни въпроси, свързани с достъпа до информация, са потърсили също служители от администрацията, както и фирми.

¹⁹ Разминаването между данните в таблицата в приложението с посочените тук се дължи на разликата между общия брой постъпили случаи и броя на тези за достъп до информация.

²⁰ Разпоредбата предвижда, че 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, изготвени от или за органа, становища и консултации) или 2. съдържа мнения и позиции, във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

Конкретни случаи, които представят определена група от проблеми при получаване на информация

Откази, основани на защита интересите на трети лица

През 2007 година защитата на интересите на трети лица продължи да е едно от най-често срещаните основания за отказ на информация. Обикновено зад тази доста обща формулировка се криеха лични данни или търговска тайна, а нерядко и простото позоваване на трети лица. Практиката на ПДИ показва, че най-често това основание за отказ се среща в случаите, в които се търси достъп до договор, сключен между държавни/общински или други публични институции, от една страна, и частни фирми, от друга. В такива случаи, почти винаги институцията, от която е поискано копие от договора, отказва, позовавайки се на разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 от ЗДОИ, а именно - достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация.

На практика обаче, това основание често е посочвано чисто формално, без да е спазена процедурата на ЗДОИ, свързана с искане съгласието на въпросното трето лице - страна по договора, т.е. напълно е възможно в голяма част от случаите третото лице да не знае, че именно неговото несъгласие е основание да се откаже достъп до информация. Като че ли, посочвайки подобно основание за отказ на информация, задължените институции обикновено се презастраховат, бранейки нечии интереси, без да отчитат реалната необходимост от запазване на исканата информация в тайна, съответно - от нейното предоставяне.

Така например, с простото посочване, че информацията засяга интересите на трети лица и липсва тяхното съгласие за предоставянето ѝ, беше мотивиран отказът на директора на Правителствена информационна служба, по повод искане на Павлина Трифонова - журналист от в. „24 часа“. Със същото беше поискана информация, свързана с извършения ремонт в кабинета на министър-председателя Сергей Станишев през 2007 г., и по-конкретно - цената на извършения ремонт, офертите на участниците в обществената поръчка, както и цената за всяка закупена във връзка с ремонта вещь. Същият мотив бе използван и от кмета на Шумен, за да откаже на гражданина Роско Симов информация, свързана с изпълнението на договорните отношения между общината и фирма „Агробизнес център“ в града.

Още веднъж разпоредбата на чл. 37, ал. 1, т. 2 беше изтъкната като мотив за отказ, този път от страна на министъра на икономиката и енергетиката, в отговор на заявление на Петко Ковачев от неправителствената организация „Институт за зелена политика“. Със заявлението беше поискана информация относно документите, с които Министерството на икономиката и енергетиката е информирало Европейската комисия относно АЕЦ „Белене“, в изпълнение на задълженията по Договора за Евроатом. От отговора стана ясно, че исканите документи не могат да бъдат предоставени, тъй като съдържали конфиденциална търговска информация за третото лице - НЕК ЕАД, което, чрез изпълнителния си директор, е изразило изрично писмено несъгласие за предоставяне на достъп.

Достъп до информация от съдебната система

Отбелязваме нарастване на случаите на търсене на информация от съдебната система. Традиционно там се търси информация, обект на интерес основно за журналистите - например брой на заведени и приключили дела за определен период, копия от протоколи от съдебни заседания, копия от внесени обвинителни актове и т.н.

Като примери за търсене на информация от съдебната система, бихме искали да посочим и някои по-интересни и нетрадиционни казуси. Неправителствена организация разработва проучване на практиката на националните институции по Закона за защита от дискриминация. Във връзка с това, НПО-то търси информация от окръжен съд, като иска да му бъдат предоставени копия от решения и данни по дела за дискриминация, които са изпратени в други съдилища (нагоре или надолу по съответните съдебни инстанции), поради обжалване или други подобни причини.

В друг случай, гражданин води лично гражданско дело в Шуменски окръжен съд, където по време на съдебните заседания се правят звукозаписи. Това е направено на основание Заповед на председателя на Окръжен съд Шумен №110 от 2004 година. Според гражданина, в рамките на въпросното гражданско дело, по време на едно от заседанията, протоколистката пропуска да впише определени обстоятелства в протокола. Ето защо, гражданинът подаде заявление за достъп до обществена информация, с което поиска и получи копие от звукозаписа.

Достъп до информация за потребителите

През изминалата година отбелязваме увеличаване на случаите, в които към нас се обръщат граждани и журналисти със случаи на търсене на информация от търговци, предоставящи обществени услуги (енерго- и топлоснабдяване, водоснабдяване и пр.), а така също и от Комисията за защита на потребителите.

Чести са случаите, в които граждани търсят информация, свързана с качеството на предоставените обществени услуги, начина на формиране на цената на различните услуги, информация за размера на собствените си сметки и т.н. При невъзможност за получаване на информация от самите търговци, често гражданите се обръщат към Комисията за защита на потребителите.

Отделно от гореописаните случаи, дейността на самата Комисия също е обект на засилен обществен интерес. За съжаление обаче, невинаги лесно и бързо може да се получи информация оттам. Така например, журналист от град Перник търси информация от местната структура на Комисията по търговия и защита на потребителите. Оттам категорично отказват да предоставят каквато и да е информация, за всички въпроси го препращат към централното управление в София. Отказва се дори информация за това какъв е редът да се върнат некачествени стоки на търговците и как гражданите могат да сезират Комисията. На журналисти от гр. Добрич пък е отказана най-обикновена статистическа информация за това колко проверки е извършила регионалната дирекция на Комисията, кои са били най-честите сигнали от граждани и т.н.

Достъп до лични данни

През 2007 година екипът на ПДИ е консултирал 24 случая, отнасящи се до нарушаване правото на защита на лични данни. Какво е характерното за тях? Запазва се практиката, коментирана от нас в предишни години, администраторите на данни да събират много повече лични данни, отколкото е необходимо, за целите на извършваната от тях дейност. В много случаи напълно ненужно се изискват и задържат официални лични документи.

През 2007 година се запазват и случаите, по 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.

Проблем продължава да бъде и публикуването на различни списъци, съдържащи лични данни. Така например, през месец март ни беше съобщено за практиката на Варненския районен съд, където на табло се изнасят свидетелства за съдимост на хора с чисто досие и те са достъпни за всички. В документите са вписани всички лични данни - ЕГН, имена, адрес. За да намерят своето свидетелство, гражданите трябва да преровят всички останали. Друг подобен случай е този на гражданка, оплакваща се, че организаторите на безплатни лекарски прегледи за ранна диагностика на рак на гърдата изискват всички прегледани да съобщават пълния си набор от лични данни. На видно място се излагат списъците с графици за прегледите, в които фигурират имената, адресите и ЕГН-тата на жените, които ще получат безплатната услуга.

Практики по предоставяне на информация

Непоследователност на практиката на институциите по предоставяне на информация

След приемането на ЗДОИ през 2000 г. последва период на обучение на администрацията и другите задължени субекти по прилагането на ЗДОИ. Най-голяма роля в този процес имаха отправяните към тях заявления за достъп до информация, които създадоха възможност за придобиване на практически опит при предоставяне на информация. Ако приемем, че за теоретичната и практическа подготвеност на всеки, който навлиза в нова и непозната област на действие, са нужни няколко години, то това важи с пълна сила и за администрацията, която се учеше как да прилага ЗДОИ.

За съжаление, ако в последните няколко години се наблюдаваше сравнително трайна и последователна административна практика по предоставяне на информация, основана на разпоредбите на закона и показваща неговото познаване, то през 2007 година се забелязва противоречива практика по прилагане на закона и дори връщане назад.

Така например, статистиката на отказите на информация отново показва, че броят на мълчаливите откази се увеличава, което не беше така в последните няколко години. Освен това, едни и същи институции, които в предходните години са предоста-

вяли определена информация, сега създават редица трудности при нейното получаване. В някои от тях се оказва, че след смяната на служителя, който е определен да предоставя достъп до информация, с нов, всичко, създадено до този момент като практика в рамките на институцията, е вече забравено и се започва отначало. Само че задължението за предоставяне на информация не принадлежи само и единствено на конкретно определените за целта служители, това е задължение на самата институция, в лицето на нейното ръководство, което е длъжно да създаде трайна практика на прозрачност, независимо от смяната на един или друг служител.

Създаването на такава постоянна административна практика е полезно и нужно за самата администрация, която ще има ясни правила, по които да работи за предоставянето на информация, без това да предизвиква каквито и да било затруднения и стрес на самите служители. Това безспорно е полезно и за гражданите, търсещи информация от институциите, които няма всеки път да се чудят дали ще успеят да получат информация, дали служителят ще е благосклонен към тях и докога ще е така.

Заплащане на такси по силата на различни критерии

Част от постъпилите през миналата година случаи показват наличието на проблеми, свързани със заплащане на предоставяната по реда на ЗДОИ информация. Така например, понякога се изисква заплащане на информацията предварително, т.е. в момента на подаване на заявлението за достъп, но преди официалното произнасяне на съответния орган по постъпилото искане.²¹ В друг случай се изисква заплащане на свръхтакса за информация, която по своя характер представлява справка и следва да се заплати на съответната за това цена. Според предоставящите информация служители обаче, в случая се касаело за т.нар. нарочно обработена информация по смисъла на Закона за опазване на околната среда (ЗООС)²², чиято цената се определя по договаряне, но при всички случаи е по-висока от цената, която трябва да се плати за справка.

Не са единици и случаите, в които някои институции изискват заплащане на информацията, в съответствие с техни вътрешни инструкции или тарифи. Тази цена често надвишава, определената в Заповед № 10 на министъра на финансите от 2001 г.²³ В един такъв случай, например, на търсещия информация е поискана сумата от 65 лв., само за преглед на поисканите със заявлението документи, а именно заповеди на областен управител, с които се отменят заповеди на кмета на общината. Като мотив за поисканата цена, служителите посочили факта, че в някои от спрениите или

²¹ Случаят е постъпил в офиса на ПДИ от журналист, на когото в разговор по телефона е обещано предоставянето на информация и нещо повече, определена е цена за това, която журналистът е заплатил предварително. Впоследствие информацията така и не е предоставена.

²² Според § 1, т. 9. от ЗООС, „нарочно обработена информация“ е информацията, събирана или обработвана, обобщавана и анализирана по искане на заинтересовано лице. Поисканата в случая информация обаче, касае регулярната работа на институцията и очевидно е във формата на справка. Тя не представлява обобщение, нито в нея се съдържа анализ.

²³ Заповед № 10 на министъра на финансите от 10.01.2001 г. за определяне нормативи за разходите при предоставяне на обществена информация по Закона за достъп до обществената информация според вида на носителя, издадена от министъра на финансите, обн., Държавен вестник, бр. 7, от 23.01.2001 г.

отменени кметски заповеди се съдържат имена на трети лица. Ето защо, преди да предостави достъп под каквато и да е форма, администрацията следва да заличи данните на третите лица и да ксерокопира заповедите (явно заличаването на данните също е калкулирано в цената на предоставената информация).

В други случаи информацията, поискана по реда на ЗДОИ, е считана за нещо, което се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и съответно се таксува като административна услуга. Като най-абсурдна интерпретация на основанията за заплащане на такса, може да бъде определен следният случай - на подадено от гражданин заявление до кмета на община, последният му отговаря, че прави компромис и гражданинът трябва да има предвид, че при следващи негови евентуални молби или жалби ще следва да внася такса в размер на 15 лв., съгласно Наредба на общински съвет за определяне и администриране на местните такси и цени на услуги, в противен случай въпросните повторни молби/жалби ще бъдат оставяни без последствия.

Образци на заявления

И през 2007 година се запази тенденцията за изискване на допълнителни данни при подаване на заявление по образец на институцията, от която се търси информацията. В ЗДОИ не съществува задължение към институциите да имат собствени образци на заявления за достъп. Съществуващата практика да се публикуват в Интернет такива образци или пък да се предложат на място при подаване на самото заявление е положителна, тъй като тя улеснява заявителите.

Както отбелязахме и в миналогодишния доклад обаче, много често в тях се изискват допълнителни данни от заявителите, като например да впишат своя ЕГН, както и да посочат защо им е необходима информацията, въпреки че едно такова изискване противоречи на основните принципи, заложили в законодателството, уреждащо правото на достъп до информация. В някои от образците на заявления съществува и изискване към заявителите да декларират готовност, че при нужда ще представят и допълнителни документи на съответната администрация. Така на практика, образците на заявления от нещо полезно се превръщат по-скоро във вредни, тъй като насочват грешно заявителите.

При преглед на Интернет страниците на различни институции установихме, че подобни образци на заявления има на страницата на общините Перник, Враца, Кубрат, Област Разград и др.

За съжаление, вредна практика в тази посока е и изискването на администрациите задължително да се ползват образците на техните заявления, вместо те да бъдат просто за улеснение. Така например, редакторът на в-к „Посредник“ в гр. Плевен съобщава за следната практика: От септември 2007 г. към Община Плевен работи Център за административно обслужване на граждани. Проблемът е, че в новия център отказват да приемат заявления за достъп до обществена информация, когато са разпечатани на компютър. Задължително било да се попълва на ръка тяхна бланка. В случай, че гражданите не го сторят, заявлението им се оставя без разглеждане.

Очевидно още веднъж е нужно да напомним на служителите, отговарящи по ЗДОИ в публичните институции, че в нарушение на закона е да се изискват от гражданите непременно да попълват такива заявления. Подаването на заявления може да става във всяка форма и те се разглеждат, ако отговарят на изискванията на закона, като съдържат следните задължителни елементи: имената на физическите лице, съответно наименованието и седалището на юридическите лица, адрес за връзка със заявителя, описание на исканата информация. Всяко допълнително въведено изискване, извън посоченото в чл. 25, ал.1 от ЗДОИ, представлява нарушение на ЗДОИ, поради което то не би следвало да обвързва по какъвто и да е начин търсещите информация.