



Холандия: институциите и хората си говорят *Веселина Седларска, координатор на ПДИ, Сливен*

От 3 до 8 октомври 2004 група представители на държавни институции и общини в България, журналист и членове на екипа на ПДИ посетиха с учебна цел Холандия. Организатор на посещението беше VNG International - международния отдел на Холандското сдружение на общините.

Българските участници имаха възможност да се запознаят с всички аспекти на свободата на информация в Холандия - правната уредба, оценката и контрола на прилагането на законодателството в областта на достъпа до информация, институциите, прилагащи закона, гражданския контрол по прилагането, достъпа до информация и достъпа до архивите, съдебната практика по закона.

Учебното пътуване беше част от тригодишния проект „Прилагане на Закона за свобода на информацията“ осъществяван от Програма Достъп до Информация и VVMZ East European Investment Services B.V. с финансовата подкрепа на Програма за социална трансформация в Централна и Източна Европа (МАТРА) на Министерството на външните работи на Кралство Холандия.

Какви мислите са най-сложните случаи в Държавния архив на Холандия, когато трябва да се прецени дали една информация да бъде предоставена или отказана? Според нашите български представи - няма съмнение - случаи, свързани с националната сигурност. Или с единството на Короната, което в холандския Закон за свобода на информацията е основание номер едно за отказ на информация? Не, нито едното, нито другото, разказват ни в Държавния архив. Най-сложните случаи са свързани с достъп до досиетата на сътрудници на нацистите и то достъп, поискан от синовете и дъщерите на тези сътрудници. Когато са били деца, тези синове и дъщери са понесли травми заради дейността на родителите си. Сега, вече големи мъже и жени, искат да прочетат досиетата, които са били повод за травмите. Ако родителят вече не е жив, е лесно. Но, ако все още е жив, се иска съгласието му. И ето ги сложните случаи. Как, например да се постъпи в случай, че бащата е болен от алцхаймер и не разбира смисъла на искането на съгласие. Или как да се постъпи в случай, в който лекуващият психотерапевт препоръчва на пациента си да прочете досието на бащата, но бащата не дава съгласие. Кое е по-важно: препоръката на лекаря или забраната на бащата? А ние си представяхме, че ще стане дума за национална сигурност. Може би, защото се ръководите от преобладаващата при вас култура на секретност - отговарят ни в Държавния архив. И добавят: за нас най-важна е личността, човекът.

За свобода на информацията в Холандия се говори от 1946 година. Тогава е била създадена първата комисия, която се занимава с тази тема. Законът за свобода на информацията започва да действа през май 1980 година, променен е през 1992 година. Съблюдаването на закона се прави от Министерството на вътрешните работи и отношенията в кралството. Законът се ползва активно от граждани и журналисти и годишно във Висшия административен съд (който в

ТЕМИТЕ В БРОЯ:

Холандия: институциите и хората си говорят

АДВФК и Сметната палата не са достатъчно прозрачни

СГС обяви отказа на информация за командировките на правителството и състоянието на почивните бази за незаконен

ПДИ обучи служители от местната администрация по ЗДОИ

Случай на месеца

ПДИ изготви Доклад за оценка на достъпа до информация, общественото участие и достъпа до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда

Информация за имуществото на словашките държавни служители ще се публикува в Интернет от октомври

Достъпът до информация в САЩ и в България е възможен

Холандия е част от дейността на Държавния съвет) постъпват 60 дела по Закона за свобода на информацията. В останалите съдилища се водят много повече дела и медийният консултант по тази тема Роже Флъгелс съветва: ако искате да спечелите дело за достъп до информация, водете го в Амстердам - там съдът е най-либерален, най-консервативен е в Хага.

При сравняването на българския и холандския закон приликите са много повече от разликите. Но има нещо, което е несравнимо и то е отношението към откритостта на управлението. Точно това отношение прави нещата толкова различни в двете страни.

продължава на стр. 2

Принципът на управление на правителството е: вие не може да правите политика и след това да общувате, вие общувате, докато правите политика. В сайта на правителството е телефонният номер на министър-председателя. В информационната служба на правителството работят 200 (словом - двеста) души. За сравнение депутатите в холандския парламент са 150 при население 16 милиона. Тези двеста души имат директор и нито той, нито те се сменят, когато се смени правителството. Службата разяснява политиката на правителството и на кралицата, но нейната основна работа не е да прави имидж на точно това правителство, а да обслужва гражданите с информация. Защото, ако от тези граждани се очаква да поемат отговорността за своя живот, те имат право на цялата нужна за това информация. Ето какви са основните правила на информационната служба за говорене с хората:

- Хората трябва да разпознават, че информацията е правителствена. Дори ако става дума за правителствена телевизионна реклама, тя трябва да носи знака на правителството;
- Информацията трябва да е в съответствие с политики, възприети от парламента;
- Информацията не може да бъде противоречива;
- Информацията трябва да е фактологична;
- Информацията не може да е назидателна;
- Информацията трябва да е в количество, което хората са в състояние да поемат.

Мястото, където гражданите на Холандия имат най-пряк достъп до правителството се нарича „Пощенска кутия 51“ - това е част от информационната служба. През 60-те години правителството наистина е имало адрес „Пощенска кутия 51“ и така е останало. Истинският адрес на „Пощенска кутия 51“ се пази в тайна, гражданинът може да се свърже със службата по телефона или на електронен адрес. На 42 работни места има горещи телефони. От 9 сутринта до 9 вечерта тук гражданинът може да зададе въпрос и да получи отговор. От 1992 година службата има всекидневно 15-минутно радиопредаване, от 1995 година има уеб страница. През първите 9 месеца на 2004 година в „Пощенска кутия 51“ има 209 400 телефонни обаждания на граждани, 43 753 електронни писма и 1 118 000 посещения в страницата. Колко бързо трябва да се отговори на едно електронно писмо? „Според нас по-простите въпроси трябва да получават отговор до два дни, а по-сложните максимум до 10, като преди това гражданинът е получил писмо кога да очаква отговора“ - смята Ксандер ван дер Линде от независимата в своята дейност организация „Граждани в управлението“, която се финансира и от Министерството на вътрешните работи.

Погобна е откритостта в управлението и на общинско равнище. Например в Дордрехт, град с население 125 хиляди души, който може да служи за пример дори в Холандия. И в този град кметът е назначаван от кралицата, така както във всички останали холандски градове. И този кмет е практичен и спестовен, каквито са всички холандци, особено в тая година, в която безработицата се вдигна до тревожащите всички холандци 6 процента. Затова не можем да повярваме, когато ни казват, че в комуникационния отдел на общината в Дордрехт работят 35 души. Молим да уточнят бройката. След това молим да уточнят отдела. Грешката е върна - в комуникационния отдел работят 35 души и за това си има много сериозна причина - нищо не е по-важно от общуването с хората.

Погрешно е, когато чуете комуникационен отдел обясняват ни, - да си представяте, че работата на тези хора е да организират и провеждат пресконференциите. Разбира се, правят и това - всеки вторник следобед. Работата им не е и да са имидж мейкъри на администрацията. Разбира се, правят и това. Нито пък най-голямата им грижа е пиарът на институцията. Макар да правят и това. Този отдел не съществува само заради това, че по закон всяка община е задължена да разработва комуникационна политика. Макар че отделът е част от тази политика. Този отдел не работи само заради това, че кметът е длъжен веднъж годишно да направи доклад за гражданското участие. Основната, важната работа на комуникационния отдел е да общува с хората - за всичко, което се е случило, случва се или предстои да се случи в града.

Общинският съвет в Дордрехт има 39 члена, представители на девет партии. Всяка от тези партии има своя стая в общината, в която общинските съветници могат да провеждат своите срещи, партийни заседания. И това щеше да е маловажно, ако не отразяваше представата, че сградата на общината е на общността, а не на общинската администрация.

А сега да влезем там, където общинските съветници и гражданите на Дордрехт се срещат най-често - в уеб страницата на общинския съвет. За последните пет месеца тя е посетена 12 000 пъти. А възрастните жители? - питаме. Какво възрастните жители? - не разбират въпроса. И те ли са обичайни посетители на интернет страницата? Разбира се - отговарят, - дори повече от другите, защото имат повече свободно време, по-трудно се придвижват и страницата ги улеснява. (За справка: 80 процента от населението на Холандия активно ползва интернет. За сравнение: у нас най-оптимистичният вариант по този показател е 17 процента).

В тази страница всеки общински съветник е представен със снимката, адреса и мобилния си телефон. Телефонът, хайде както и да е, но адресът?

Няма ли опасност някой да реши да хвърли бомба на този адрес? - това е нашето българско учудване. Разбира се, за поставянето на адреса в страницата е поискано съгласието на съветниците, но всъщност никой не е отказал.

Всяко заседание на общинския съвет е в страницата в пълния си вид - с текст и в звукова картина. Може да се намери текста на всяко изказване на общински съветник и да се чуе най-интересната част от него. Във форума гражданинът може да напише мнението си, да направи коментар, да зададе въпрос, на който може да очаква отговор на своя електронен адрес. Търсенето в страницата е по теми и по дати. Ако някоя тема от живота на града или от работата на администрацията ти е много интересна, можеш да се абонираш

и да получаваеш на адреса си всичко, което се прави, говори, коментира, планира по тази тема.

И тъй като младите хора имат по-различни интернет вкусове от своите родители и баби, за тях се прави вариант на тази страница с младежко оформление, тематика и насоченост.

Разбира се, чухме и обратната гледна точка. Тя принадлежи на споменатия медиен консултант Роже Фльогелс. Според него Законът за свобода на информацията има прекалено много ограничения, действа бавно и не предвижда санкция за тези, които не изпълняват задълженията си. Според него само 15 процента от заявленията получават положителен отговор веднага, този процент се вдига до 35 при предвиденото в закона



Г-н Ринзе Булстра, старши съветник по правителствената комуникационна политика

административно обжалване и отива до 60 процента при съдебно дело. Тези проценти наистина изглеждат изненадващо, но не и на фона на холандската практика - там се пита много, там се пита за всичко.

Почти няма администрация, която да не прилага ЗДОИ Владимира Подлесни, Правителствена информационна служба

Г-жо Подлесни, Вие бяхте в групата, осъществила работно посещение в Холандия. Има ли практическа полза за Вас видяното и наученото там?

Пътуването беше много полезно, много добре организирано. Според мен то нямаше никакви недостатъци. Програмата беше направена прекрасно - включваше много срещи, никоя от които не бих определила като излишна. Смятам че всичко, което чух и видях в Холандия, ще послужи в пряката ми работа както с нови идеи за подобряването и, така и за убеждаване на останалите ми колеги и директори в това, че България не е единствената страна, която има проблеми, трудности и спънки в пътя по прилагането на Закона за достъп до обществена информация. Хубавото беше, че Законът беше основен акцент на посещението, а покрай него ние разговаряхме и с представители на различни общини. Засегна се и темата за прилагане на електронното правителство в министерствата и общините. За мен това работно посещение беше изключително полезно и вече съм написала в отчета си до своите началници конкретни идеи, които се надявам да бъдат реализирани в най-скоро време.

Разкажете за поне една от тях, г-жо Подлесни. Включват ли предложенията Ви, например, заявленията по ЗДОИ да полу-

чават входящ номер веднага, а не на следващия работен ден, каквато е практиката в МС сега? Това би спестило време на гражданите.

Конкретно предлагам МС да изготви печатна брошура, която да стои в помещенията, където гражданите имат свободен достъп. Целта е те да могат веднага да се запознаят с процедурата по подаване на заявление, начина на обработването му и т.н. Конкретно за завеждането на заявленията ще предложи тези по ЗДОИ да бъдат отбелязвани с входящ номер веднага, още с подаването им в приемната на първото гише на МС. Що се отнася до тези, които пристигат по пощата, те отиват директно в деловодството и там получават входящ номер. Ще предложи нашата web-страница да бъде усъвършенствана така, че да има бланка на заявление, която да бъде попълвана on-line и то да се изпраща директно в ПИС. Регистрацията на тези заявления може да става от оператора, а завеждането - в деловодството. Имам идея да се подготви и реализира център, в който служителите да работят единствено с телефонните обаждания и E-mail-ите на гражданите. Това е свързано с допълнителен човешки ресурс или с реструктуриране на сега съществуващия щат, а идеята е да бъде улеснено обслужването на гражданите.

Мислите ли, че предложенията Ви могат да бъдат полезни освен за централната и за местната власт?

Аз смятам, че местните власти имат достатъчно опит при приемането на заявления. На места има изградена стройна и работеща система. Бих казала, че при нас в ПИС няма проблем с процеса на приемане, разглеждане, изготвяне на отговора и предаването му на гражданите.

Системата има възможност за бързо адаптиране към новостите. Разбира се, обслужването може още да се усъвършенства. Желание това да се случи от страна на служителите има. Отделните администрации имат техническата възможност и ресурс това да стане. Все пак за 4 години от приемането на закона мисля, че почти няма администрация, която да не го прилага.

Интервю на Антон Антонов, ПДИ



Владимира Подлесни, Правителствена информационна служба

**Впечатлена съм от това как общината общува с гражданите
Таня Рангелова, старши експерт в ЦИАОГ в община Сливен**

Какво те впечатли в Холандия?

Нашите домакини ни показаха какво означава сериозна работа. От сутрин до вечер почти всекидневен бяхме на лекции. Там няма кафе паузи и почивки. Когато се работи, се работи сериозно.

Какво сравнение можеш да направиш между холандската и българската община? Как холандската община общува с гражданите?

В нашата група аз бях единствен представител на българска община. Холандската община е отворена и открита за диалог с хората. Там видяхме на практика един консенсусен модел. Общественото участие е в основата на решаването на всички проблеми и въпроси. Сформират се граждански комитети, нещо като нашите обществени съвети. Без мнението на гражданите общината не предприема никакви стъпки. За всеки въпрос се организират обществени допитвания, чрез различни комуникационни канали, като се започне от информация по всички медии, раздаване на листовки, срещи по квартали и се стигне до Интернет. Там 80% от населението използва активно интернет за връзка с местната власт и общинската администрация. Най-активни потребители на Интернет са възрастните и хората с увреждания. Нещо важно - принципът на дуализма е залегнал в живота на холандската община. Той се изразява в това, че кметът се назначава от кралицата за срок от 6 год., а общинският съвет се избира от народа за мандат 4 години. Този баланс носи много предимства на холандската община. Кметът е задължен със закон да осигурява обществено участие и да публикува годишен доклад доколко е осигурил обществено участие в живота на общината.

Във всяка община има отделни интернет страници за младите хора и за общинския съвет. Със звук и

картина всеки гражданин може да проследи заседанията на местния парламент.

Какво от видяното можеш да приложиш в своята работа?

Изключително много полезни практики пряко кореспондират с нашата работа. Посетих в Холандия Центъра за информация и услуги на гражданите. Това, което ме зарадва, че организацията на работа, дори начинът, по който са ситуирани работните места, е като в нашия Център. Обслужването тип "едно гише" е като българския модел. Само че с една съществена разлика - там вече има електронна община, на практика и се предлагат он-лайн много услуги. Спестено е ходенето на гражданите до сградата на общината. Цяло звено от 35 човека в една община - Дордрехт, малко по-голяма от нашата, отговаря за връзките с обществеността. Но не протоколни връзки, а връзки с гражданите, с населението. Тези специалисти не само следят какви послания изпраща общината към своите жители, но и приемат "сигнали" от хората - т.н. обратна връзка. Ежедневно се актуализират всички информационни потоци, които изтичат към гражданите. За мен лично бяха много полезни и срещите с представители на институцията „Национален омбудсман“, както и със специализираното звено Парламентарен информационен център.

Много важни изводи можем да направим по отношение на законодателството в сферата на достъпа до обществена информация. Макар, че двата закона - нашият и холандският са почти еднакви, приложението им зависи и от манталитета ни.

Интервю на Веселина Сегларска, ПДИ

**АДВФК и Сметната палата не са
достатъчно прозрачни
Александър Кашъмов, ПДИ**

Софийският градски съд се произнесе с решение по две дела, заведени срещу откази да се предостави достъп до обществена информация от областта на финансовия контрол. Едният отказ е постановен от Агенцията за гържавен вътрешно финансов контрол, а другият - от Сметната палата, т.е. става въпрос за двете институции, които осъществяват цялата дейност по финансово контролиране относно разходвани обществени средства. Впрочем и двете дължат на обществото максимална прозрачност тъкмо за одитиращата си дейност, но ревностно опазват от публичен взор одиторските си доклади в тяхната цялост.¹ Едновременно с това докладите несъмнено съдържат информация от висок обществен интерес, тъй като според собствените думи на председателя на Сметната палата той „притежава информация, която събаря правителства.“ Гражданинът обаче очевидно среща проблеми с достъпа до интересуваша го информация.

По делото, отнасящо се до Сметната палата, жалбата е срещу липса на отговор, т.е. така наречения „мълчалив отказ“.

Жалбоподателката г-жа Ваня Барбутова е поускала на 08.08.2002 г. справка за проверките на институцията на територията на гр. Сливен за периода 1995 - 2001г. (с названия на обектите и актовете, с които е приключило производството). В законоустановения срок от 14 дни не е получен отговор на нейното заявление. В съдебно заседание се излага позицията на Сметната палата, че там не се създавала и съхранявала поисканата информация. След изслушването на становищата на страните съдът е преценил, че „процесният отказ е немотивиран, не се сочат конкретните обстоятелства, които са обосновали извода, че исканата информация не представлява официална или служебна обществена информация ...“. Решението на съда не е окончателно и подлежи на обжалване.

В делото по жалба на гражданско сдружение „Обществен барометър“, гр. Сливен е поускано копие от ревизионен акт на Агенцията за гържавен вътрешно финансов контрол. Особено забележително е, че информацията е поускана през месец март 2001г. Съдът е отменил един път отказа през 2002 г.² Оказва се, че вторият

отказ е „изгаден от некомпетентен орган“, както приема Софийският градски съд в решението си. Следователно отказът е нищожен. И това решение подлежи на обжалване.

Законността на отказите е спорна докато не влязат в сила съдебните решения. Не е спорно обаче отношението на толкова важни за обществото ни институции към въпросите на прозрачността и достъпа до информация. Фактът, че при искания за информация, отнасяща се до финансово контролната дейност, се мълчи в разрез със закона или се произнасят служители, които нямат това право, е смущаващ.

По повод друг мълчалив отказ от 2002 г. на Председателя на Сметната палата да предостави данни - този път от публичния регистър на имуществата на лицата, заемащи висши гържавни длъжности, ВАС подчерта, че законодателят „не е предполагал... че задължените по този закон субекти ще проявяват негодушно отношение от закона и от морала бездействие“ и не го е предвидил в закона, т.е. това закононарушение е особено съществено - „мълчаливият отказ по ЗДОИ не е равнозначен на мотивирано решение за отказ“.³

¹ Трябва да се отчете едно съществено различие. Докато в веб страницата на Сметната палата са публикувани около 140 резюмета от одиторски доклади в периода 2003 - 2004 г. (<http://www.bulnao.government.bg/pages.html?catID=18>), то в тази на АДВФК резюметата са 2 - от проверката на продажби на гържавни жилища и одита на „Софийски имотни“ ЕАД (http://www.advfk.minfin.bg/za_agenciata.php).

² Първото дело е приключило с Решение № 10539/02г. на Върховния административен съд, Пето отделение.

³ Решение № 3508/04г. на ВАС, Пето отделение.

СГС обяви отказа на информация за командировките на правителството и състоянието на почивните му бази за незаконен

Кирил Терзийски, ПДИ

С Решение от 23.08.2004 г. състав на Софийския градски съд (СГС) отмени като незаконосъобразен отказа на Правителствената информационна служба (ПИС) да предостави информация за командировките на министрите и състоянието на почивните бази на Министерски съвет (МС). Съдът призна на жалбоподателката правото на достъп до тази информация по реда на ЗДОИ и задължи ПИС да я предостави.

До делото се стигна след като в средата на 2003 г. в ПИС изведнъж решиха, че повече не им се предоставя информация по реда на ЗДОИ за в. „24 часа“. Нежеланието на ПИС се изрази в нарушаване на ползотворното до този момент сътрудничество между службата и репортерката от в. „24 часа“ Павлина Трифонова по отразяването на темата за командировките на правителството.

През юни 2003 г. Трифонова подава две заявления за достъп до информация до МС. Разликата от друг път е че сега журналистката иска повече информация от обикновено. С първото заявление иска справка (за периода от началото на мандата до сега) за броя дни и посетени места от министрите в чужбина, изразходваните за целта средства (за пътни, дневни и нощни), както и за името на фирмата, осигуряваща самолетни билети на правителството и за това какъв договор е сключен с нея. С второто - за почивните бази и резиденции на правителството - получена субсидия от бюджета, размер на собствените приходи, справка за броя лица почивали в тях миналата година и ценоразпис за настоящия сезон.

Вместо обичайното предоставяне на информацията заявителката получава отказ с мистериозни мотиви за невъзможността информацията да ѝ бъде предоставена на този етап:

- отчетът за командировъчните разходи на членовете на МС и отчетът за състоянието на почивните бази на МС се извършвал заедно с изготвянето на годишния отчет за касово изпълнение на бюджета в края на бюджетната година;
- отчетът за касово изпълнение на бюджета за миналата година пък бил предоставен на експерти от Сметната палата (СП) за годишна одитна заверка;
- данни за пътуванията за 2001 г. и 2002 г. вече били предоставени на журналистката.

С подкрепата на ПДИ Павлина Трифонова обжалва отказа на ПИС пред СГС. В жалбата са изложени пет съображения за незаконосъобразността на отказа. Посочва се, че по предишни заявления е предоставяна единствено част от информацията и то за по-кратки периоди от време, което прави сега исканата справка доста по-различна като цифри и на практика изцяло нова и различна информация. Изтъква се и фактът, че по предходните заявления предоставянето на тази информация явно никак не е било обвързано с изготвянето на отчета за касово изпълнение на бюджета, нито със заверките на СП. Най-после отбелязана е абсолютната липса на връзка между твърденията в отказа и част от поисканата информация - за фирмата, осигуряваща билети и договора ѝ с правителството и ценоразписа на почивните станции.

След две съдебни заседания за събиране на доказателства за предходните отговори на ПИС до репортерката съдебният състав постанови решението си, с което отмени отказа. В мотивите си съдиите отбелязват, че в заявленията на жалбоподателката са отправени няколко отделни искания за достъп до информация, всяко от които е следвало да бъде разгледано от органа в отговора. Противоречието на отказа със закона е аргументирано с обстоятелството, че същият не съдържа посочване на фактическо и правно основание по смисъла на ЗДОИ. Простото посочване, че отчетът за командировъчните разходи, както и отчетът за състоянието на почивните бази се изготвяли заедно с годишния отчет за касово изпълнение на бюджета, без да се обясни как този факт и наличието на кое от основанията за отказ по закона обуславя, прави отказа немотивиран.

Така съставът на съда стига до извода, че за редовно сезирания със заявление Директор на ПИС е възникнало задължение да предостави достъп до информацията, тъй като същата е служебна обществена информация по смисъла на чл. 11 от ЗДОИ и не попада в никое от предвидените в закона ограничения. Оттук нататък остава да се разбере дали правителството ще се съобрази с решението на магистратите и ще предостави поисканите преди 15 месеца справки или ще се възползва от възможността да обжалва решението пред Върховния административен съд.

Програма Достъп до Информация проведе двудневен обучителен семинар „Свобода на информацията“ за служители от местната администрация на 28 и 29 ноември 2004. В зала „Адакта“ на хотел „Рила“ в София се събраха представители на дирекция "Общинска информация" сектор "Информация, деловодство и архив" в Столична община, секретари на райони в столицата, юристи, служители по сигурността на информацията, експерти. В обучението взеха участие и общински служители от градовете Лом, Монтана, Стралджа, както и представител на ФРМС.

В рамките на два дни лектори от Програма Достъп до Информация представиха Закона за достъп до обществена информация, неговите ограничения, както и практики по неговото изпълнение. Лектор на обучението бе и Андрей Бартошевич от Словакия. Експертът представи Словашкия закон за свобода на информацията, както и интересни примери за неговото изпълнение или нарушение. Господин Бартошевич подчерта, че свободата на информация не е просто прищявка на демократичното общество, а необходимост, която гарантира общественото доверие в управляващите. Той изтъкна гражданското доверие като признак за ефективно и успешно управление.

В процеса на работа над 50 служители от общинската администрация споделиха опита си в областта на предоставяне на достъп до информация. Участниците разиграха симулационни игри, специално разработени от правния екип на ПДИ, в които бяха поставяни въпроси за правилната интерпретация на закона в определени специфични ситуации. Разясняваше се процедурата по предоставяне достъп до обществена информация, както и нови практики по темата. Като основен проблем бе изтъкната нуждата от субективна преценка на служителите по предоставяне на достъп до информация, което предполага изключително познаване на ЗДОИ. Участниците в семинара изтъкнаха и обучението на гражданите като важен фактор за успешни практики и подобряване на състоянието на предоставяне на информация. В този смисъл, приемането на закона се оказва недостатъчно условие за неговото спазване. Необходимо е наличието на обществена група, която да действа като посредник в тълкуването на закона. Такава роля изпълнява Програма Достъп до Информация.

Общинските служители оживено дискутираха регистрацията на устните заявления от страна на гражданите. Според действащата практика в община Лом при всяко такова запитване, на което се отговаря веднага, се съставя протокол за предоставена информация по ЗДОИ. По този начин



Андрей Бартошевич представя Словашкия закон за достъп до информация

може да се следи точния брой на устните заявления, които в края на годината се дават в отчета на кмета на общината, адресиран до министъра на държавната администрация. За голяма част от общинските служители от София обаче, колегите им от край дунавския град създават по този начин пречки в общуването между институцията и гражданите.

Обучението за служители от местната администрация се осъществи в рамките на проект „Прилагане на Закона за свобода на информацията“, изпълняван от VVMZ East European Investment Services B.V., Холандия и Фондация ПДИ с финансовата подкрепа по програма МАТРА на Министерството на външните работи на Холандия. Основната цел на проекта е подобряване практиките на предоставяне на достъп до информация в България.

В началото на месец октомври журналист от радио - Стралджа съобщи за замърсяване на един от основните водоеми в града. Според слуховете, виновник за това е предприятие производител на алкохол. За замърсяването са изпращани няколко сигнала до РИОСВ-Стара Загора. От там нататък обаче връзката се губи, тъй като от РИОСВ не дават информация за извършваните замервания, както и за евентуалния виновник за замърсяването.

Настоящият случай поставя два важни въпроса за коментар: кой е органът, контролиращ състоянието на водите и водните обекти, респективно дължащият информация орган при запитване и какви са задълженията за информиране в случаите на аварийно замърсяване на водите.

1. Компетентни да предоставят информация органи за настъпилото замърсяване са както регионалните инспекции по околна среда, от които в случая е искана информация, така и басейновите дирекции¹.

Съгласно чл.118 от Закона за водите (ЗВ), водите и водните обекти се опазват от замърсяване и увреждане чрез:

- забрана за изпускане на опасни вещества в количества, които застрашават живота и здравето на хората и биологичното разнообразие във водните обекти, както и ограничаване изпускането на вредни вещества;
- изграждане на пречиствателни станции за отпадъчни води;
- регламентиране на забрани за депониране на отпадъци и опасни вещества в места, откъдето може да произтече замърсяване на водите и др.

Органи за контрол на водите според ЗВ са министерство на околната среда и водите, съответно регионалните инспекции и басейновите дирекции на местно ниво. Дирекциите осъществяват функциите си в определени в закона райони за басейново управление - Дунавски район с център Плевен, Черноморски район с център Варна, Източнобеломорски район с център Пловдив и Западнобеломорски район с център Благоевград.

В конкретния случай контролни функции по отношение на настъпило замърсяване, от една страна, имат Регионалните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ). Съгласно чл.2 от Правилника за устройството и дейността на РИОСВ те са регионален орган с предмет на дейност опазване и защита на въздуха, водите, почвите от замърсяване и увреждане, както и с функции по събиране и предоставяне на

информация за състоянието на околната среда. Контролните функции на регионалните инспекции конкретно по отношение на водите се изразяват в текущи проверки, наблюдения и измервания на качеството и количеството на водите на територията на една или няколко общини, включително и за *замърсяването на водни обекти при аварийни ситуации и залпови изпускания.*

От друга страна, **басейновите дирекции** също извършват контрол върху водите, водните обекти, водностопанските системи и съоръжения съгласно чл. 188 и следващите от ЗВ. Те контролират имисионното състояние на водите във водните обекти; замърсяването на водоприемниците и подземните води при аварийни ситуации и залпови изпускания; осъществяват дейността на националната система за мониторинг на водите на басейново ниво.

Действащата правна уредба в областта на околната среда не прави ясно разграничение на правомощията на РИОСВ и басейновите дирекции, но видно от изброените по-горе функции и двете структури на МОСВ осъществяват дейност по контрол на замърсяванията и би следвало да разполагат с информация за всяко настъпило замърсяване. Както РИОСВ, така и басейновите дирекции са задължени да предоставят информация субекти по реда на Закона за опазване на околната среда - следователно искането за достъп може да бъде отправено до всеки от двата органа.

2. Задължение за информиране при аварийно замърсяване

В определени от ЗВ случаи (при аварийни замърсявания, каквото е налице тук) на контролиращите органи е възложено задължение да информират гражданите и обществеността **по собствена инициатива**. Това означава, че правилният подход на действие е търсената информация да се разпространи, без да се чака нечие запитване, а не както реално се е случило - дори при неколкостепенни запитвания е последвало мълчание.

¹ Нов за българската действителност орган, създаден с цел изпълнение изискванията на ЕС за присъединяване, чиято дейност е уредена с издадения от министъра на околната среда и водите Правилник за дейността, организация на работа и състав на басейновите дирекции, в сила от 29.01.2002 г.

Съгласно чл. 131, ал. 1 от ЗВ при аварийни случаи, създаващи предпоставки за замърсяване на водите, собственикът или лицето, експлоатиращо обекта - източник на замърсяване, е длъжно да вземе необходимите мерки за ограничаване или ликвидиране на последиците от замърся-

ването съгласно предварително изготвен аварийен план и незабавно да уведоми басейновите дирекции и органите на Гражданска защита. Законът въвежда задължение за директора на съответната басейнова дирекция и органите на местно самоуправление, получили информация за настъпило

аварийно замърсяване, своевременно да уведомят водоползвателите за характера на замърсяването както и за мерките, които биха могли да вземат за намаляване на вредите от замърсяването.

Коментирал: Дарина Палова

ПДИ изготви Доклад за оценка на достъпа до информация, общественото участие и достъпа до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда **Дарина Палова, Кирил Терзийски, ПДИ**

Докладът бе изготвен в рамките на проект „Оценка на състоянието на достъпа до информация за околната среда и участието на обществеността“, финансиран от Инициативата за достъп на Института за световни ресурси (The Access Initiative). През 2002 г. The Access Initiative започна работата в девет държави (Индия, Индонезия, Мексико, САЩ, Тайланд, Уганда, Унгария, Чили, Южна Африка), след тях се включиха 14 нови страни, между които и България, като във всяка от страните се създаде екип от експерти, които да приложат разработената от The Access Initiative методология на местно ниво.

Методологията се основава на база данни, в която се въвеждат относимите разпоредби от законодателството, както и събраната информация за конкретни случаи, отразяващи практиката по прилагането му относно достъпа до информация, участието на обществеността и достъпа до правосъдие по въпроси, свързани с околната среда (трите принципа заложили в Орхуската конвенция). Въвежда се и информация за усилията, полагани от страна на държавата за повишаване на капацитета както на администрацията, така и на гражданите - за да могат последните да упражняват ефективно своите права. Впоследствие всеки от въведените случаи получава оценка по предварително зададени индикатори. Въз основа на събраната информация и получените оценки се изготвя докладът.

В българския екип, работещ по проекта участваха експерти от Програма Достъп до Информация и Екологичното сдружение „Природа назаем“, които подбраха следните случаи.

При оценка състоянието на **достъпа до информация** са анализирани случаи в няколко категории:

1. Предоставяне на информация за аварийни замърсявания на околната среда - замърсяване на морската вода и крайбрежните зони на гр. Варна с нефт в резултат на авария с кораба Moon lake; умишлен горски пожар в Национален парк „Пирин“ над гр. Разлог през юли 2003 г. и замърсяване на река Струма от голям свиневъден комплекс край Благоевград;
2. Предоставяне на информация, получена в резултат на извършвания от държавата постоянен мониторинг на качеството на въздуха и питейната вода - в градовете София и Благоевград;
3. Достъп до информацията, съдържаща се в докладите за състоянието на околната среда - Зелена книга за 2001 г.;
4. Достъп до информация за резултатите от собствения мониторинг, който някои предприятия са длъжни да извършват - „Химко“ АД-Враца и АЕЦ „Козлодуй“.

При оценката на **участието на обществеността** са изследвани и анализирани случаите - изгаряне на двигателите на ракетите СС 23 в с. Габровница, област Монтана и изграждането на АЕЦ „Белене“.

В раздела **достъп до правосъдие** бе включен само анализ на действащото законодателство, тъй като индикаторите за оценка на конкретни случаи бяха в процес на подготовка от The Access Initiative.

В категорията **усилия за повишаване капацитета на администрацията и гражданите** е анализирана дейността в тази насока на Министерството на околната среда и водите, Изпълнителната агенция по околна среда, Министерство на образованието и науката и общините Благоевград и Враца.

Първоначалният вариант на доклада е достъпен на Интернет страницата на ПДИ (http://www.aip-bg.org/news_bg.htm). В момента той е изпратен на представители на изпълнителната власт и неправителствени организации, за да се запознаят с неговото съдържание и дадат своите препоръки и мнения. Предстои ПДИ да представи окончателния доклад, с отразените препоръки в края на м. ноември.

Информация за имуществото на словашките гържавни служители ще се публикува в Интернет от октомври
Новинарска агенция на Чехия (СТК), 04 октомври 2004

Нов словашки закон, който е в сила от началото на октомври, предвижда строг обществен контрол не само върху дейността на словашките политици - от президента до кметовете и служителите в областните управи, но също и на конституционните съдии, ректорите и деканите на гържавните университети и директора на Словашката разузнавателна служба. „Новият Закон за борба с конфликти на интереси задължава всички лица, заемащи висши гържавни длъжности да предоставят за публикуване информация за имотното си състояние и участието им в търговски предприятия. В случай на неизпълнение на задълженията им, нарушителите могат да бъдат отстранени от длъжност. „Имуществени декларации ще бъдат задължени да подават не само лицата, заемащи висши гържавни длъжности, но и техните съпрузи (или съпрузи), както и децата, които живеят с тях. „Предоставената информация ще бъде публикувана в Интернет от парламентарна комисия, наблюдаваща за конфликт на интереси сред гържавните служители. Комисията ще предлага и евентуални санкции при неизпълнение на закона.

Според новия закон например, членове на парламента на Словакия не могат да бъдат изпълнителни директори на компании, или членове на управителни или надзорни съвети. Те няма да могат да сключват договори и

споразумения, но все пак ще могат да останат акционери или партньори в компании, в които нямат ръководни функции. Освен това, ако напред в Словашкият парламент се обсъжда закон, засягащ определена икономическа сфера, депутат, който има евентуални интереси в нея, ще е задължен предварително да уведоми ръководството на парламента за това. Представители на съюза "Спрете конфликта на интереси", който обединява десетки неправителствени организации и лобира за приемането на подобен закон от 2002 г. смятат, че законът е сериозна стъпка в борбата срещу корупцията, но едва ли би могъл да бъде напълно ефективен. "Досега се възихме на „Трабант“, искахме „Мерцедес“, но получихме „Шкода“, на шега коментира Емилия Сичакова, президент на Словашкия клон на Прозрачност без граници (Transparency International).

Критиките са основно насочени към това, че изпълнението му ще се следи от парламентарна комисия, която ще предлага и евентуалните наказания. "Във Великобритания например, тези въпроси се обсъждат направо в парламентарна зала, като по този начин предложенията и наложените санкции стават общоизвестни“, продължава Емилия Сичакова. Представителите на „Спрете конфликта на интереси“ не одобряват и факта, че лицата, заемащи висши гържавни длъжности ще могат да запазват акциите си в търговски дружества. Депутатите обаче смятат, че въвеждането на подобно ограничение би нарушило конституционните им права. Правителството на Микулас Дзуринга също настояваше за по-стриктни разпоредби, но в крайна сметка депутатите приеха собственото си предложение за Закон относно конфликта на интереси.

Transparency International (Прозрачност без граници), единствената международна организация, посветила изцяло усилията си за борба с корупцията, обединява гражданското общество, бизнеса и правителството в глобална коалиция.

Чрез международния си секретариат и своите независими клонове в над 80 държави, Transparency International, работи на национално и международно ниво, за да премахне търсенето и предлагането на корупционни практики.

Целта на Transparency International не е да разкрива нередности в индивидуални случаи - това е по-скоро работа на журналистите. Организацията се стреми към по-дългосрочни ефекти в борбата срещу корупцията, като фокусира усилията си върху превенцията и провеждането на необходимите реформи и наблюдава работата на важни национални институции.

Transparency International разглежда достъпа до информация като едно от най-важните средства за борба с корупцията.

Превод от английски Николай Мареков

Кевин Геринг работи в правната фирма „Кудърт Брадърс“ в Ню Йорк. През последните 15 години усилено се занимава с право в областта на медиите и издателската дейност.

Адвокатската му кариера започва като член на екип в процеси за клевета. Поема представителство и защитата на автори, издатели и електронни медии, сред които списанията „Ню Йоркър“, „Ванити Феър“ и телевизиите Ей Би Си, Си Би Ес. Той е съпредседател на Комисията по международно медийно право на Ресурсния център за защита срещу искове за клевета, а отскоро и председател на Комисията по медиите на адвокатска колегия в Ню Йорк. Участва активно в работата на Комисията по медийно и комуникационно право.

Възпитаникът на правния факултет на университета „Корнел“ има значителен опит и с английската правна система и в частност с практиката за защита срещу искове за клевета.

В САЩ има дълга традиция на откритост на държавното управление. Това обаче не означава, че положението у нас е свършено. В нормативната уредба най-важен е Законът за свободата на информацията, който дава право на достъп до официални държавни документи. Този закон обаче не се отнася до документи на президента и до някои федерални агенции, които се регулират със специален закон. Не се отнася и до документацията на Конгреса на САЩ. В натрупаната съдебна практика, която в нашата правна система е източник на право, има много ценни норми. В САЩ всеки от 50-те щата има свое щатско законодателство, което също регламентира достъпа до обществена информация.

В САЩ, само в някои ограничени случаи, може да има изключение свободата на достъп до документи. След 11 септември 2001 г. особено актуални стават документите, които имат отношение към националната сигурност, други изключения са защитата на личните данни. След терористичните атаки през 2001 година разбираемо отношението на държавата към достъпа до обществена информация се промени.

Американският главен прокурор Джон Ашкрофт отпрати призив в Меморандум за преразглеждане на отношението на държавните органи към търсещите информация. Това предупреждение, разбира се, няма задължителна сила, но за сметка на това се отразява много осезателно при предоставянето на информация за гражданите от държавните институции. Наскоро САЩ прие нов закон - Закон за вътрешната сигурност, който е свързан с борбата с тероризма. Що се отнася до достъпа до документи най-важна отлика на нашата нормативна уредба е правото на журналиста да се обърне към съда, ако незаконно му се откаже достъп до информация. Съдебната власт строго следи за съблюдаването за тези права на гражданите и настоява за своевременен и адекватен отговор на изпълнителната власт. Ако се установи, че държавният орган не е имал право да откаже достъп, то тогава журналистът има право на възстановяване на направените съдебни разноски и адвокатския хонорар.

В България достъпът до съдилища не е толкова голям проблем. При вас журналисти и дори телевизионни камери могат да влизат в съдебна зала и да присъстват на заседанията на магистратите. В щата Ню Йорк, например, това е абсолютно забранено. И в САЩ, и в България мога да кажа, че има достатъчно развита и ефективна нормативна уредба за достъп на граждани до заседания на държавни и местни органи. Защото и в двете страни разбират, че демокрацията загива зад заключените врати.

В този смисъл е и Първата поправка към Американската Конституция, която гласи, че Конгресът не може да приема никакви закони, които ограничават свободата на словото.

В САЩ Първата поправка на Конституцията се тълкува за пръв път от Върховния съд през 1964 по делото „Ню Йорк Таймс срещу Съливан“. Съдебното решение по него предлага много висока степен на защита на журналиста при разкриване на информация за обществени личности и длъжностни лица. След този казус интересът към разкриването на източниците на информация спада, за се стигне до наши дни, когато той отново е на дневен ред. В

¹ Б.Р. Кевин Геринг взе участие в Кръгла маса, „Свободата на словото- законодателни практики и гаранции в България и САЩ“, организирана от Българска медийна коалиция и Американски център-София, проведена на 09.10.2004 г. Изказването на г-н Геринг публикуваме със съкращения.

момента сме изправени пред тежък проблем за журналистиката- става въпрос за призоваването на журналисти в съда и съдебните разпореждания те задължително да разкрият самоличността на своите поверителни източници.

Този проблем възниква в контекста на една система, при която нямаме предварителни ограничения. Това означава, че съдът почти никога не може да нареди на журналиста да не публикува това, което е подготвил. Ако той се е добрал до информация, може да я публикува спокойно. Що се отнася до длъжностните лица те не могат толкова да разпространяват информация. Все пак има редица закони разпореждат, които им забраняват да разкриват информация, която представлява държавна тайна или е поверителна.

Ще дам един пример: Неотдавна в САЩ медиите разкриха името на агент на ЦРУ, работещ под прикритие. Редица съдилища се произнасят, че журналистът не може да бъде съден за това, че е публикувал името на агента. Репортерът твърди: „Беше ми дадено името на този агент и аз го публикувах“. Но прокуратурата търси длъжностното лице, което е издало тази поверителна информация- името на агента на ЦРУ.

Журналистът отказва да каже кой му е казал името, съдията обаче може да настоява за разкриване на самоличността, т.е. за неприлагане на журналистическата привилегия за неразкриване на източника. Това е тенденция, която не може да не ни тревожи. Неколцина съдии напоследък настояват за такова разкриване на информацията- ако журналистът не разкрие самоличността на източника си заплаща глоба или отива в затвора. В 20 от щатите не може да се наложи глоба или лишаване от свобода за такова деяние. Така е в Ню Йорк, но тази забрана не важи в случаите, когато се води федерално разследване и тъй като става дума за агент на ЦРУ в конкретния случай имаме федерално разследване. Следователно трябва да се разкрие самоличността на източника на информация.

В никакъв случай не искам да кажа, че състоянието на нещата в САЩ са розови- но след 200 години демокрация и независима съдебна власт има благодатна почва, върху която трябва да се работи ежедневно. В България нещата също вървят в правилната посока и това не може да се отрече от никой.

Материалът подготви: Антон Антонов



Програма Достъп до Информация

София 1000,
бул. Васил Левски N 76, ет. 3, ап. 3
тел/факс. (+ 359 2) 988 5062, 986 7709, 981 9791
E-mail: office@aip-bg.org
www.aip-bg.org

Редакционен екип: Александър Кашъмов,
Антон Антонов, Дарина Палова, Диана
Банчева, Гергана Жулева, Кирил Терзийски,
Николай Маревков, Фани Давидова
Редактор: Антон Антонов
Оформление: Николай Маревков

Този бюлетин се издава в рамките на проект „Прилагане на Закона за свобода на информацията“ с финансовата подкрепа на Програмата за социална трансформация в Централна и Източна Европа (МАТРА) на Министерството на външните работи на Холандия.

©Програма Достъп до Информация

Материалите в това издание са обект на авторско право.

При цитиране позоваването на източника е задължително.

Изразените в бюлетина мнения и възгледи не ангажират и не отразяват тези на Министерството на външните работи на Кралство Холандия