



Достъпниците от Европа и САЩ се срещнаха в България

Международна конференция на тема: „Съдебни дела за достъп до обществена информация - научени уроци“ събра в София застъпници за свобода на информацията от шестнадесет държави. Съдебните практики в областта на достъпа до информация в различни държави от САЩ и Европа бяха основна тема на двудневния форум, организиран от *Програма Достъп до Информация (ПДИ)* с финансовото съдействие на Съвета на Европа.

Юристи - експерти и активисти от неправителствени организации от Албания, Армения, Босна и Херцеговина, България, Грузия, Македония, Молдова, Румъния, Сърбия и Черна гора, Хърватия, Унгария, Холандия, Чехия, и САЩ споделиха опита си във воденето на съдебни дела, направиха оценка на общественото значение на тези дела за подобряване достъпа до информация и обсъдиха бъдещи стратегии за сътрудничество. В интензивната дискусия взеха участие и представители на международните неправителствени организации: *Правна Инициатива Отворено Общество, Институт Отворено Общество, Article 19* и новоучредената *Access Info Europe*.

Повечето от участниците в отминалата конференция са членове на Международната мрежа на застъпниците за свобода на информация, създадена на 28 септември 2002 г., в края на подобна конференция, проведена в София. Тазгодишната среща беше открита от Гергана Жулева, изпълнителен директор на *Програма Достъп до Информация*:

„Идеята на организаторите бе да се осигури място за живо общуване и размяна на опит между организацията, които работят в областта на свободата на информация“, сподели тя и благодари за финансовата подкрепа за осъществяването на тази идея на Съвета на Европа.

Три години делят застъпниците за свобода на информацията от основаването на Мрежата. „Много неща се случиха през тези три



Участници в конференцията

години“, започна встъпителната си реч Хелън Дарбишър, председател на управителният съвет на Мрежата и директор на новоосновената организация *Access Info Europe*. А цялостната равностойка звучеше

ТЕМА НА БРОЯ:

Достъпниците от Европа и САЩ се срещнаха в България

Гергана Жулева:
Двете цели на конференцията бяха прекрасно изпълнени

Хелън Дарбишър:
Ще работим за подобряване на състоянието на достъпа до информация в Западна Европа

Даниъл Саймънс:
Истинско постижение е, че 5 години след приемането на Закона за достъп до информация, 22% от населението го познава

Роже Флюгелс:
Изпълнението на съдебните решения не е проблем в Холандия

Кристин Агер:
И ние имаме работа за вършене

Александър Кашъмов:
ПДИ ще развива още своите стратегии в съответствие с обществения интерес

Новини

така: „Обществото на гражданските организации, борещи за свобода на информацията, става все по-голямо и силно, значителен брой нови закони бяха приети, още повече бе направено за доброто им прилагане, въпреки трудностите. Успехите, които сега можем да цитираме на национално ниво, са в резултат на доброто сътрудничество между неправителствените организации и правителствата, на добри медийни кампании, на активна работа с различни обществени групи или дори посредством водене на съдебни дела. За последните пет години, благодарение на

продължава на стр. 2

работата на организации като ПДИ, нивото на познаване на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) в България се повиши от 3% на 22%. Разбира се, има какво да се желае, но резултатите са налице и са впечатляващи.

Нови и важни неща се случват и в Съвета на Европа. Преди две години получихме Препоръка 2002(2), регламентираща достъпа до информация в страните-членки на Съвета, а сега се обсъжда приемането на нормативна рамка, с която да се гарантира достъпа до информация.

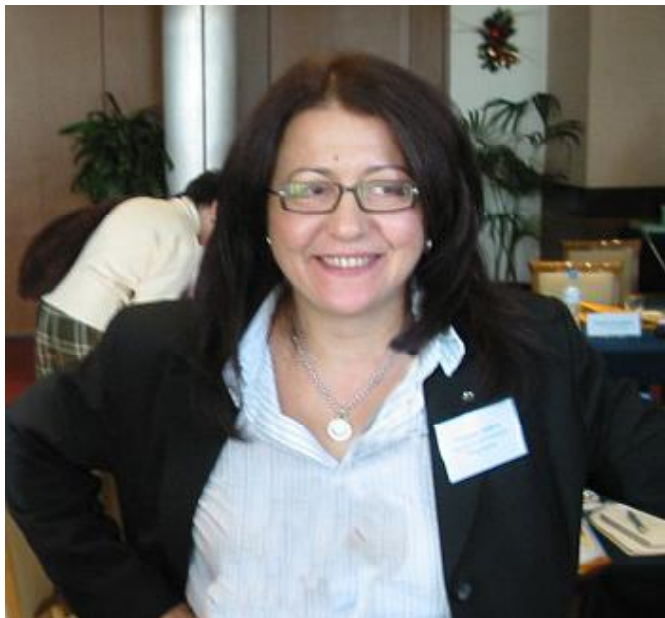
На ниво международни съдилища, също бяха взети важни решения. Става дума за случая срещу Чили, който се разглежда от Интер-американския съд за човешки права (базиран в Коста Рика). Този съд за пръв път в 26-годишната си история гледа дело за достъп до информация. По същия случай Интер-американската комисия по човешки права (базирана във Вашингтон), публикува особено мнение, с което застава на страната на търсеещите информация. Ако съдът подкрепи тази позиция, неговото решение в полза на заявителите за достъп до информация би било първото такова, което определя правото на достъп до информация като основно човешко право. Решението на съда се очаква през март 2006 г.

Паралелно със защитата на правото на информация от страна на междууправителствените институции, занимаващи се с човешките права, започна кампанията за увеличаване на прозрачността в работата на международните финансови институции. *Инициатива за глобална прозрачност*, в която участват и организации като *Article 19*, *Архив национална сигурност (CAIII)* и някои други от присъстващите организации, доведе до подготовката на Харта за прозрачност на международните финансови институции. В резултат на тази инициатива се забелязват промени в политиката на някои международни финансови гиганти. Азиатската банка за развитие направи промяна в политиката си от политика на предоставяне на информацията към политика на пълна прозрачност, с някои приложими ограничения. Това е нещо, което успяхме да постигнем на национално ниво в много части на света, но предстои още много работа, за да постигнем подобни резултати на международно равнище.

Ролята на гражданското общество в постигането на всички тези резултати е абсолютно ясна. Тя е ясна за всички нас, присъстващи днес тук, но нека ви дам и конкретен пример. Ролята на гражданските организации беше отбелязана от внушителното им участие в Третата годишна среща на Комисариите по достъп до обществена информация в Канкун, Мексико през февруари т.г. Много от вас бяха там. Мисля, че ще се видим на подобна среща и догодина, защото повечето от вас са членове на Международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията.

Искам да обърна вниманието ви към още едно постижение на нашата общност. Това е увеличаването на страните, в които се празнува Денят на правото да знам. Това е сигнал за повишаване на познаването на правото на информация. Тази година 25 страни отбелязаха празника. Посланието, което изпращаме с този ден се получава от все повече и повече хора. Програмата за развитие на ООН, например, публикува вътрешен меморандум, за да припомни на служителите си, че 28 септември е Денят на правото да знам.

Затова нека да се поздравим за успехите, на които се радваме в резултат на упоритата си работа. Въпреки това, има твърде много и сериозни проблеми, които предстои да решаваме. Мисля, че затова най-вече сме се събрали. Непрекъснатата заплаха от терористични нападения, както и вътрешната нестабилност в страни с установени демократични традиции като Франция, например, поставят под въпрос начинът, по който ще бъдем управлявани и контролирани от силите на реда. Все повече и повече сме наблюдавани, а нивото на секретност в делата на правителството нараства. Тези условия влияят директно върху концепцията за правото на достъп до информация. Ето защо нашата задача е да се борим за конкретна дефиниция на това право, както и за неговата защита. Наше задължение, като застъпници за свобода на информацията, е да осигурим максимална отвореност като част от ценностите на гражданското общество. Ето защо следващите два дни трябва да бъдем критични не само към това, което сме постигнали досега, а трябва да обсъдим и това, което ни предстои, за да защитаваме по-ефективно правото на достъп до информация“, завърши Хелън Дарбишър.



Гергана Жулева е изпълнителен директор на Програма Достъп до Информация. Тя е член на управителния съвет на Международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията и един от основателите на Access Info Europe.

Програма Достъп до Информация е инициатор на Международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията учредена на подобна конференция през 2002 г. Разраствали се Мрежата и какви нейни членове взеха участие в отминалата конференция на тема: „Съдебна практика по прилагане на законодателството, свързано с достъпа до обществена информация - научени уроци“?

Да, ние бяхме един от инициаторите и фактически - домакинът на създаването на Мрежата на застъпниците. През 2002 г. имахме възможност да поканим някои организации на конференция, на която се обсъждаха съдебни дела за достъп до информация. Тези организации станаха основатели на Мрежата. Преди три години Програма Достъп до Информация (ПДИ), както и организациите, представени тогава, имаха по-малък опит в областта на съдебните дела за достъп до информация, но много ентусиазъм за съвместна работа. Според мен Мрежата не само се е увеличила числено, но това, което имахме като съдържание на обсъжданията на последната конференция, показва едно развитие на самите

организации, като натрупване на опит в областта на свободата на информация.

Последната конференция е трета организирана от ПДИ. През 2004 г. поканихме членовете на Мрежата от региона да участват в среща, посветена на наблюдението на прилагането на законите за достъп до информация - методологии, резултати. Тогава имахме повече участници от региона и много интересни представяния на опити за наблюдение, включително и на методологията и резултатите на глобалния мониторинг по свободата на информация.

Новото и радостното от последната ни конференция, е че на поканата се отзоваха организации, членове на Мрежата, които сами заплащат разходите - колегите от Армения, Грузия, Словакия, САЩ и Чехия. Това показва все по-голям интерес към живото общуване. *Архив национална сигурност* от САЩ е един активен член на Мрежата и макар да не присъстваха на учредителната сбирка, тази година те изпратиха свой представител. Това е организация с най-голям опит в застъпничеството за свобода на информацията. Тази година те празнуват своята 20-годишнина. Получиха наградата „Еми“ за цялостната си дейност. *Архив национална сигурност* е организация, която е вдъхновявала много от нас. Те поддържат една великолепна уеб-страница на застъпниците за свобода на информацията от цял свят: www.freedominfo.org. На конференцията присъстваха представители и на международни организации, които са доказали себе си в областта на свободата на информация като *Article 19 и Правна инициатива на Отворено общество*. През последните години техни представители участваха активно в изработването на законите за достъп до информация в много страни в нашия регион. Така че на нашата конференция имахме едно добро представяне на играчите в тази област. Това направи дискусията особено интересни и значими.

Тази година ПДИ бе удостоена с две награди Темпълтън за дейността си в областта на свободата на информация. Бихте ли казали, че активното участие на ПДИ в Мрежата

продължава на стр. 4

е допринесло по някакъв начин за това международно признание?

Да, смятам, че поначало откритостта на ПДИ към мрежова работа допринесе за получаване на това признание. Ние винаги сме били отворени за сътрудничество с организации от цял свят. Били сме винаги активна страна в тези отношения. Смятам, че нашето участие и в обсъждания на други мрежи допринася за известността ни на международно равнище. Като се върна назад във времето, за развитието на ПДИ през тези десет години, това, което ни е движело напред, са били не само вътрешните проблеми, свързани с достъпа до информация, но и примерът на по-развити модели в други страни и опитът на организации, работещи в същата област. Винаги сме били открити за този опит и за идеи отвън. Смятам, че това е едно много важно качество както за съвременния човек, така и за добре работещите организации. Необходима е отвореност към опита на другите и използване на този опит в позитивен план, съобразявайки го с местните условия.

Какви трудности среща Мрежата в работата си?

Трудностите са свързани най-вече с редките възможности за срещи и обсъждане на важните проблеми, които възникват за отделните страни в даден момент. Имам предвид финансовата невъзможност да се съберат всички членове на Мрежата, тъй като в нея членуват организации от цял свят. Колкото по-голяма става Мрежата и колкото по-интересни и активни стават дискусиите в Интернет между членовете на Мрежата, толкова по-трудно става събирането на хората на едно място. Ето защо единствената възможност са конференции като тази, организирана от ПДИ и финансирана от Съвета на Европа и Институт Отворено Общество. Нашата идея бе да съберем застъпниците от региона, или поне застъпниците от Европа. Като цяло позитивните неща са много повече от трудностите. Мрежата се развива през последните години и показва колко ефективна може да бъде в работата на застъпниците като форум за обсъждане на проблеми и идеи за тяхното решаване.



Гергана Жулева в Мадрид, 26 октомври по време на учредяването на Access Info Europe.

Каква беше конкретната цел на срещата на застъпниците за свобода на информацията на 25-26 ноември в София?

Предварително целите бяха две. Първо да се обсъдят конкретните проблеми, свързани със съдебните дела по законите за достъп до информация в региона. Нашите страни почти едновременно приеха законите си за достъп до информация и имат почти едни и същи проблеми, като страни в преход, или страни с обща традиция. Това са проблемите, свързани с прозрачността на институциите и прилагането на закона и затова тяхното обсъждане беше една от целите на конференцията.

Втората цел бе да се срещнат организациите, членове на Мрежата, и да обсъдят начините, по които ще си взаимодействат напред. Да се разгледат някои конкретни въпроси, свързани с работата на Мрежата като характера на уеб-страницата, като възможностите за бъдещи срещи на членовете и на управителния съвет на Мрежата. Аз лично смятам, че на конференцията бяха постигнати много добри резултати, предвид поставените цели.

Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ

Ще работим за подобряване на състоянието на достъпа до информация в Западна Европа



Хелън Дарбишър е основател и изпълнителен директор на организацията Access Info Europe със седалище в Мадрид, Испания. Тя е и председател на управителния съвет на Международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията, на която Програма Достъп до Информация е съосновател и член.

Г-жо Дарбишър, какъв е мотивът за основаването на организацията Access Info Europe?

Мотивът за основаването на *Access Info Europe* гоиде от разкритието, че страните от Източна Европа правят много повече, за да осигурят достъпа до информация като право, отколкото някои страни от Западна Европа. Това не означава, че правителствата в Източна Европа са по-прозрачни, но означава, че в тези страни, гражданите имат правото да поискат от всяка обществена институция определена информация.

Как се зароди идеята, на основата на какви Ваши наблюдения?

Идеята беше резултат от дълъг процес, но определено имаше две събития, които спомогнаха за зараждането ѝ. Първото бе мониторингът, организиран от *Правна Инициатива на Отворено Общество* през 2003 г. и 2004 г. Тогава търсехме организации партньори, които да проведат мониторинг за нивото на прозрачност в

съответните държави. Представете си учудването ни, когато не успяхме да открием неправителствени организации, с които да работим в Западна Европа. Това беше първият сигнал, който получихме за нуждата от укрепване на този сектор в областта на свободата на информация. Все пак, намерихме партньори в Испания и Франция през 2004 г. Мониторингът не се проведе във Великобритания, защото тогава там законът не беше още в сила.

Резултатите от проучването бяха не по-малко изненадващи. Те показаха, че освен липсата на активно гражданско общество, съществува и проблем с практиките в Западна Европа. България, Румъния и дори Армения се представиха много по-добре, отколкото Испания и Франция в проучването, което се проведе в четиринадесет страни. Бях шокирана най-вече от лошите показатели на Франция, защото във Франция има действащ Закон за достъп до информация. Ясно се очерта проблемът с правото да се търси и получава информация в двете западноевропейски страни. Причините за това разминаване са две: първата е, че законите в новите демократични страни са по-ефективни; а другата - че в тях има по-голямо търсене на информация. Както знаете, търсенето на информация определя активното прилагане на Закона за достъп.

През ноември 2004 г., отново със съдействието на *Правна Инициатива на Отворено Общество*, се състоя среща на тема съдебни дела за достъп до информация в Лондон. Присъстваха активисти и специалисти от цял свят. В процеса на дискусията отново стана ясно, че активността на организациите в Източна Европа, Латинска Америка, Индия и Южна Африка е много по-голяма от тази на организациите в Западна Европа. В същото време, имам собствени наблюдения от последните две години, когато живях в САЩ. Видях как организации като *Архив национална сигурност*, *Американският съюз за граждански свободи* и др., използват активно американския Закон за свобода на информацията, за да гарантират защитата на други граждански свободи. Във време, в което съществуват толкова ограничения на гражданските свободи, особено като част от политиката на борбата срещу тероризма, западноевропейците трябва да използват активно правото си да търсят информация, за да защитят тези свободи. Може би Великобритания е

продължава на стр. 6

изключене в това отношение, защото хората там използват активно новия Закон за достъп до информация. Трябва да се създадат стимули за това навсякъде.

Освен на себе си, на кого разчитате в това начинание?

Обсъдих идеята с активисти, както от Източна, така и от Западна Европа. Консултирах се с хора като Гергана Жулева от Програма Достъп до Информация, Дейвид Голдбърг от Кампания за свобода на информация в Шотландия и много други с опит в областта на достъпа до информация. Говорихме за необходимостта да се създаде организация, която да организира директни кампании за свобода на информацията, като например подготовка на закони, приложение на съществуващото законодателство, водене на съдебни дела за достъп до информация. Важен аспект от работата на новата организация трябваше да бъде и стимулирането на други групи от гражданското общество да използват закона. Така че усилията ще бъдат съсредоточени в две насоки - увеличаване качеството на съществуващите закони и стимулиране на други обществени групи да ги използват. Мисля, че ако имаме по-активно гражданско общество по проблемите на достъпа до информация, тогава практиките ще се променят съществено. В това отношение Великобритания е много добър пример. Приложението на закона там е много активно. Според официалната статистика през първите шест месеца от влизането на закона в сила, администрацията е отговорила на 70% от подадените заявления в законоустановения срок. Това е отлично постижение. Също така имаме още по-добри модели на изпълнение на закона - например в Швеция. По време на конференцията в София обаче, чуваме, че в Холандия съществува проблем с използването на закона - необходимо е обществото да го използва повече, за да работи той ефективно. Предоставянето на информация не е автоматично, дори и в по-развитите западни страни.

По какъв начин виждате сътрудничеството между Access Info Europe и организациите, които работят в областта на свободата на информация в Източна Европа?

Този процес обещава да бъде много интересен. В момента обществените организации с най-голям опит в областта на достъпа до информация са организации като ПДИ в България и другите организации от Източна Европа, които участваха

в конференцията тези дни. Те имат по-голям опит от която и да е организация от Западна Европа. За подготовката на кампанията за приемане на Закон за свобода на информацията в Испания използвахме примера на страните от региона, както и от Латинска Америка. За привличане на различни групи от обществото в дебата за приемането на закона прилагаме „научените уроци“ най-вече от Източна Европа. За началото на кампанията за испанския Закон за свобода на информацията поканихме Гергана Жулева от ПДИ, България, Иса Луна Пла, директор на Мексиканската организация LIMAC, занимаваща се с достъпа до информация; Хавиер Касас, директор на Програмата за свобода на информацията в Перу към организацията IPYS; и Дейвид Голдбърг от Шотландия. Целта ни е да представим опита на неправителствените организации от демокрации в преход пред испанските НПО-та. Съществуваха опасения относно този подход, защото западноевропейците не обичат да бъдат поучавани от източноевропейците. В този случай обаче, ние имаме резултатите от мониторинга, които ясно показват, че Испания се е представила много по-лошо от България, например. Испанското правителство се отнася с необходимата сериозност към проблема и е готово да дискутира възможностите за повишаване на прозрачността в работата им.

Какви са краткосрочните планове на Access Info Europe? Има ли проекти, по които вече работите?

Access Info Europe все още е в процес на регистрация според изискванията на испанското законодателство. Фондацията ще започне официалното си съществуване от януари 2006 г. Ето защо все още нямаме проекти, по които да работим. В същото време имаме около дузина основатели и членове от цяла Европа. Доста хора подкрепиха идеята за основаването на Access Info Europe. През последните няколко седмици започнахме преговори с организации, които работят активно с Европейския съюз. Такава е *Stewardship*, базирана във Великобритания. Такава са и *Европейската федерация на журналистите* и *Европейската организация на потребителите* за увеличаване прозрачността в работата на Европейския съюз. Сътрудничеството на Access Info Europe с тях би било от полза от гледна точка на приложението на опита на отделни държави за подобряване състоянието на достъпа до

продължава на стр. 7

Истинско постижение е, че 5 години след приемането на Закона за достъп до информация, 22% от населението го познава



Даниел Саймънс е юрист в Article 19 - международна организация, която се занимава със защита на свободата на изразяване и информация в целия свят. Основната дейност на Article 19 е свързана с повишаване на гражданското образование относно свободата на информация, както и с прилагането на законите в тази област.

Г-н Саймънс, по какъв начин Article 19 участва в процеса на развитие и разпространение на принципите за свобода на информацията в различни части на света?

Преди всичко искам да кажа, че Article 19 поддържа две основни програми в дейността си. Едната е

регионалната програма. С нея целим да повишим гражданското образование и да подобрим прилагането на законите за свобода на информация в различни гържави. Под гражданско образование имам предвид обучение на служители от гържавната администрация относно техните задължения според Закона за достъп до информация. Това е нещо, което Програма Достъп до Информация прави в България от приемането на ЗДОИ досега. Другата посока, в която са насочени усилията на Article 19, е техническата работа по писането на националните закони, определящи режима на достъп до информация. Това е правната ни програма.

Относно ролята ни в разпространението на принципите за свобода на информация, въпреки че не съм сто процента сигурен, мисля че Article 19 има участие в писането на повечето закони за свобода на информацията в Източна Европа. Публикували сме принципите, върху които трябва да се основава законодателството за достъп до информация. Тези принципи представляват един документите, определящите стандартите в областта. Разработили сме също така и примерен закон, който да служи като модел за приемането на бъдещо национално законодателство.

Какви са конкретните дейности, чрез които Article 19 участва в приемането на законода-

продължава на стр. 8

продължава от стр. 6

информация в работата на европейските институции. Другият проект, в който ще участваме през 2006 г., е свързан с дебата по изготвянето и приемането на конвенция за достъп до информация от Съвета на Европа. Този дебат е изключително важен, защото тази Конвенция, която ще представлява нормативна рамка, гарантираща достъп до информация в Европа, трябва да определи най-високите стандарти за това. Проблемът, който имаме в Западна Европа, е, че съществуващите закони са закони за достъп до документи, а не до информация. Те не включват всички власти като задължени субекти и определят режим на достъп

до някои типове документи. За да се поставят високи стандарти в областта, трябва да се разшири дефиницията за правото на достъп до информация. Освен това *Access Info Europe* ще продължи работата си с Международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията и ще се включи в четвъртата годишна среща на комисарите и омбудсманите по достъп до информация, която ще се състои през май 2006 г. в Манчестър, Великобритания. Комисарите канят членовете на Мрежата в тази среща, за да са сигурни, че гражданското общество участва активно в дискусиите им.

Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ

телство за свобода на информацията?

Много често процесът започва с обучение на служители от централната администрация и срещи с представители на гражданското общество относно проблемите, свързани със свободата на информация в конкретната държава. В резултат на това обикновено се изготвя проект на закон, който ние анализираме и коментираме. Не бих могъл да изброя страните, в които Article 19 е правила това. Последните две държави, където аз лично давах бележки по проекто-законите, са Македония и Черна гора. В Македония законът е почти готов, а в Черна гора, както разбрахме тук, законът е приет преди няколко дни. На базата на моя анализ и бележки бяха направени някои промени - за съжаление, твърде малки.

Имахте възможност да се запознаете с естеството на водените съдебни дела за достъп до информация от организациите в Централна и Източна Европа по време на проведената международна конференция. Какви впечатления придобихте относно прилагането на законите за свобода на информация в региона?

Има още много какво да се желае от приложението на Законите за достъп до информация в страните от региона. Имайки предвид обаче, че повечето от законите бяха приети последните години, бях изключително изненадан да чуя, че за пет години в България познаването на правото на достъп до информация се е повишило от 3 на 22%. Такъв процент е истинско постижение и аз вярвам, че това се дължи най-вече на работата на Програма Достъп до Информация. В страни като Холандия, например, където Законът за достъп до информация е в сила от 25 години, процентът от населението, което го познава, е вероятно по-висок, но е далеч от 100. Ако се проведе проучване в повечето западноевропейски страни, няма да получите процент по-висок от 33. Това е и причината да има хора като Роже Флюгелс. Като използва активно закона, той проверява силата му и повишава нивото на познаване на неговото действие сред холандското общество.

Как оценявате резултатите от проведената международна конференция относно съдебните дела за достъп до информация, водени в шестнадесет държави?

Организацията на самата конференция беше фантастична. Радвам се, че успях да се срещна с

обществото от неправителствени организации от региона, които се борят за свобода на информацията. Всеки участник имаше възможност да представи опита си във воденето на съдебни дела за достъп до информация. Това създаде цялостна представа за състоянието на достъпа до информация в различните страни. Мисля, че конкретен резултат от двудневната ни среща е представата за това към кого можем да се обърнем при наличието на даден проблем. Имаме представа какви прецеденти съществуват в областта и какви случаи можем да цитираме от различните страни, които да бъдат в полза на нашите аргументи. За мен конкретен резултат е запознаването ми с хората и организациите, които се занимават с проблеми в областта на достъпа до информация. Това прави лесна комуникацията и координацията на действията по конкретни казуси. Системата за обмяна на информация между самите организации беше в центъра на дискусиата. Много идеи се родиха в резултат на срещата, които ще бъдат осъществени в близкото бъдеще. Това определено е положителен резултат от проведената конференция.

Мислите ли, че Мрежата на организациите, активни в областта на свободата на информация, се разраства и придобива влияние?

Преди срещата в София няха реална представа за дейността на организациите в областта на свободата на информация в Източна Европа. Бях наистина впечатлен от работата и постиженията им. Във всяка страна има много активно действаща неправителствена организация, нещо което ние нямаме в Западна Европа. Мисля, че Мрежата набира сила. Това важи и за страните извън Европа. Все повече и повече страни приемат своите закони за достъп до информация. Много често получаваме имейл от страна, за която не сме и подготвили, че е в процес на подготовка на закона или че е приела такъв. Знаете ли, че Йордания е в процес на приемане на закон за достъп до информация? Тя ще бъде първата арабска държава, или поне единствената в Близкия Изток, със подобен закон. Това е наистина показателно.

Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ

Изпълнението на съдебните решения не е проблем в Холандия



*Роже Флюгелс е холандски независим консултант по въпроси, свързани с прозрачността и свободата на информация. Негови клиенти са журналисти, адвокати, неправителствени организации и бизнес компании. Той е единият от двамата редактори на двуседмичника *Fringe Intelligence* и месечника *Fringe Spitting*. Двете електронни издания разглеждат проблеми, свързани с разузнаването и свободата на информация.*

Г-н Флюгелс, какви бяха предварителните Ви очаквания за вече проведената Международна конференция „Съдебна практика по прилагане на законодателството, свързано с достъп до обществена информация - научени уроци“?

Предварителните ми очаквания бяха свързани с желанието ми да науча повече за обема, процента на успешно завършилите съдебни процеси, както и времето, необходимо за завършването на едно дело за достъп до информация в различните страни. Надявах се да разбера какво място заема свободата на информация в политическия живот на страните, до каква степен са активни неправителствените организации и медиите в тази област. Очаквах да се запозная с правните аспекти в прилагането на законите за свобода на информацията в различни части на Европа.

Изненада ли Ви нещов процеса на двудневната дискусия относно съдебните практики в

страните от Централна и Източна Европа?

Много неща бяха изненадващи за мен. Най-много ме впечатли едностранчивостта на концепциите за прилагане на законите за достъп до информация, както и за воденето на съдебни дела. Според мен получаването на достъп до информация е въпрос на тактика, не толкова на законодателство.

Разбира се, познаването на закона е необходимост, но това е само първата стъпка. Повечето закони за достъп до информация си приличат повече или по-малко. Като цяло, моето мнение е, че различията в практиките по закона - имам предвид предоставянето на информация - идват от различия в подхода, креативността и особеностите на политическата система, а не толкова от различия в законите или правните системи.

Това, което обаче наистина ме шокира, е фактът, че много от участниците гледат на Парламента не като на изцяло обществена институция, а като на управляващ орган. Този начин на мислене илюстрира за мен истинското значение на *trias politica* - разделението на властите, което е фундаменталната основа за създаването и функционирането на демократичната система. В Източна Европа това разбиране липсва. Предполагам, че е в резултат на недалечното комунистическо минало. Вярвам, че това е феномен, който скоро ще бъде преодолян, но който ясно подсказва необходимостта от диалог между Изтока и Запада, между старата и новата школа.

Мислите ли, че правителствата на западноевропейските държави са по-отворени и отчетливи от тези на източноевропейските държави?

Не мисля, че можем да твърдим, че западноевропейските правителства са по-отворени. По време на отминалата конференция не сме говорили за активната прозрачност. Не сме и сравнявали статистика. Говорихме единствено за пасивната прозрачност - това всъщност е свободата на информация.

Какторазбрахме, Вие от 15 години използвате Закона за достъп до информация в Холандия, за да откривате слабостите в системата. Мислите ли, че проблеми, с които се сблъсквате в борбата си за достъп до информация, са сходни стези на колегите Ви от Източна Европа?

Законът за достъп до информация в Холандия се използва предимно от журналисти, изследователи, публицисти и неправителствени организации. Бих

продължава на стр. 10

определил холандското правителство като едно от умерено тайните западни правителства. То е толкова тайно, колкото и това на Великобритания и на САЩ. Но определено е позатворено от правителствата на скандинавските държави или на Канада. Използвам Закона за достъп до информация от края на 80-те години на миналия век. Подал съм повече от 2 000 заявления за достъп до информация. Около 33% от поисканите документи са свързани с работата на разузнавателните служби - това е моята специалност. Останалите са били по запитвания на журналисти по различни теми. Сред най-важните разкрития, които съм правил на основата на Закона за достъп до информация в Холандия, са документи, получени от инспекторати и агенции по изразходване на държавни средства. Най-големи са проблемите, свързани със злоупотреби с парите на данъкоплатците.

Повечето от дискутираните теми в проведената конференция се навсякъде. Това са широко и неясно формулираните ограничения на свободата на информация, злоупотребите с тези ограничения, липсата на юридически механизъм за налагане на наказания, опортюнизмът на управляващите, превесът, който се дава на ограниченията, свързани с националната сигурност. Има и основни разлики, разбира се. Проблемът с неизпълнението на съдебните решения никога не е съществувал в Холандия например. А това беше проблем, който бе поставен на масата тези дни от организации от Централна и Източна Европа.

От Вас чуваме за използването на различни тактики за получаване на информация. Научихте ли Ви нещо ново за прилагането на закона от другите участници?

Холандският Закон за достъп до информация влезе в сила преди 25 години. Съществуващата традиция на политически консенсус обаче ограничи броят на подадените годишно заявления за достъп до информация до 1 000. В това отношение не бих казал, че съм научил нещо ново. Въпреки това, мога да кажа, че имаше някои интересни различия в практиките в Източна и Западна Европа. Например, повечето заявления в Холандия се подават от журналисти и само някои - от НПО-та. В Източна Европа е обратното - някои заявления се подават от журналисти, а повечето от НПО-та. Съществува разлика и в по-абстрактен план. Такава е разликата в мястото, което заема Законът за свобода на информацията на Изток и на Запад. В Холандия законът е инструмент, който се използва за разследвания. Получаването на достъп до информация не е феномен на гражданското общество. На Балканите обаче, достъпът до информация е част от едно общо движение към отворено общество. Затова бих казал, че проблемите, които съществуват, са общи, например защитата на личните данни, но те са резултат от различни процеси. Тези различия си заслужава да бъдат изследвани. Има какво още да научим. По-важно е да научим повече за културата, законите и практиките в различните страни. И тази конференция даде чудесна възможност за това.

Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ



Роже Флюгелс (третият отляво) по време на конференцията

И ние имаме работа за вършене



Кристин Агер е сътрудник по въпросите, свързани със свободата на информация, в Архив национална сигурност - неправителствена организация, със седалище във Вашингтон. Вече двадесет години Архивът събира и публикува декласифицирани документи, получени по реда на Закона за свобода на информацията в САЩ.

Г-це Агер, каква е Вашата оценка за резултатите от международната конференцияна тема: „Съдебна практика по прилагане на „законодателството, свързано с достъпа до обществена информация“, която се проведе в София?

За мен беше много интересно да участвам във форум, в който фокусът не е единствено върху свободата на информация в Съединените щати. Радвам се, че успях да се запозная с практиките на други страни, най-вече на тези от Източна Европа, където законите за свобода на информация са в сила от скоро и където съществуват различни практики от тези, които ние познаваме. Вярвам, че изтъкването на различията в практиките, било то съдебни или административни, водят до обективна оценка на съществуващите условия. Някои неща просто се развиват по-добре от други. Ето например, аз идвам от САЩ, където от много

години имаме действащо законодателство за свобода на информацията. Благодарение на дискусията и изложените позиции, идващи от различни държави обаче, получих много идеи за това как конкретни проблеми могат да бъдат решени. Визирам най-вече ограниченията на достъпа на информация, попадаща в категорията на националната сигурност.

Добър резултат е взетото решение за по-активна комуникация между организациите, занимаващи се със свободата на информация. Ще се радвам да поддържам контакт с хората, които бяха тук тези дни. Всички те са адвокати, които работят за по-голяма свобода на информацията. Важно е да се следи развитието на конкретните казуси в различните страни. В една такава мрежа винаги можеш да разчиташ на съвет, даден от хора с опит в областта. Това е изключителен резултат.

Целта на конференцията бе да се сподели наученото от процеса на водене на дела за достъп до информация. Вие научихте ли нещо ново от колегите си от Европа?

Беше много важно за мен да се запозная с опита на страни, които прохождат в борбата за свобода на информация. Наистина, не съм била родена, когато този процес е започнал в Щатите и не знам какви са били там условията в началото. Изглежда обаче нещата при нас се повтарят. Политическият климат, отношението на администрацията, всичко това в контекста на борбата срещу тероризма, показват ясно тенденцията на правителството през последните пет години да ограничава достъпа до информация. Много е интересно да се види как бившите комунистически страни, за които американците имат стереотипно мислене като за затворени и недемократични, имат същите проблеми, свързани с достъпа до информация, каквито и ние в Щатите. Това е урокът, който научих през последните два-три дни. Мислим, че сме напреднали много в това отношение, но не сме. Много американци възприемат като чиста

продължава на стр. 12

монета твърдението, че системата, в която живеят, е демократична и отворена, но има толкова много проблеми, свързани със свободата на информация. След като се запознах с работата на организациите от Европа, с борбата, която водят и успехите, които постигат, мисля, че трябва да последваме техния пример. Мисля, че ние в САЩ просто сме спрели борбата за свобода на информацията.

Вие сте най-новият член на Архива, какво от наученото тук бихте приложили в бъдещата си работа за повече свобода на информацията?

Мисля, че от тук нататък ще се опитам да съм по-активна в Мрежата на застъпниците за свобода на информацията. Архивът е сред основателите на Мрежата, но въпреки това не е бил достатъчно активен в международен план. Нашите усилия досега са били концентрирани върху проблеми в Щатите. Необходимо е да взимаме участие в инициативите на Мрежата. Случаите, които представих по време на конференцията, бяха интересни за участниците. Това, което чух, също е от огромна полза за бъдещата ми работа. Ще използвам повече примери от съдебните практики в различни страни. Това би увеличило тежестта на аргументите ни по конкретни казуси. Победителни ще са съветите, които даваме на законодателите или на Конгреса, на съдиите или институциите, когато цитираме практики от различни части на света. Досега сме цитирали международни конвенции или *Article 19*, или решения на Европейския съд за човешки права. Но този подход е много по-ефективен според мен. Много е важно да демонстрираме, че в свят на глобализация, американците не са толкова добри, колкото си мислят. И ние имаме работа за вършене.

Друга идея, която ми хрумна в резултат на дискусията, е необходимостта от сравнителен анализ в областта. Всеки има обща представа за това кои страни имат закон за достъп до информация, който в повечето случаи е близък до

нашия. Но тези специфични неща, за които си говорихме тук - като достъп до договори на държавата с частни фирми или до документи, свързани с националната сигурност, трябва да бъдат систематизирани и удобни за справка. Защото тази информация може да бъде достъпна в едни страни и недостъпна в други. Ако имаме поглед върху тази информация, това ще улесни работата ни в търсенето на достъп до определен вид документи.

Колко често мислите, че е добре да се провеждат такива конференции?

Би било много хубаво, ако членовете на Мрежата се събират поне веднъж годишно. Още по-ползно би било да се срещаме на различни места. Да посетя офиса на ПДИ и да видя как върви работата при вас беше изключително ползно. След това посещение имам нови идеи за това как да подобря нашата уеб страница, например.

На конференцията присъстваха представители на 16 държави. Мисля, че е важно да се запознаем с работата на всеки един. Има доста уроци, които могат да се научат още. Досега не съм работила в мрежа и това е моята първа международна конференция, но със сигурност искам да продължа да развивам възможностите, които съществуват в тази насока.

Какво друго, освен работата в мрежа, виждате като съществен фактор за подобряване работата на организациите в областта на свободата на информация?

Като цяло Архивът работи много с международни организации. Мисля, че от изключително голямо значение за бъдещата работа в областта е срещата на представители не само на национални организации, но и на международни. Тук имаше представители на Article 19 и Отворено Общество. Успяхме да поговорим за възможностите за съвместни проекти не само в САЩ, но и в международен план. Това е нещо, което Архивът не е правил досега. Мисля, че всеки от нас имаше възможност да обогати идеите си за бъдещи съвместни проекти.

Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ

ПДИ ще развива още своите стратегии в съответствие с обществения интерес



Александър Кашъмов, адвокат и ръководител на правния екип на ПДИ

Г-н Кашъмов, какви са впечатленията Ви от проведената на 23 ноември национална конференция на тема: „Съдебна практика по прилагане на законодателството, свързано с достъпа до обществена информация“?

Доволен съм, че присъстваха много участници. Имаше голям интерес от страна на колеги, работещи в органите на изпълнителната власт, журналисти, съдии. Имаше представител на Държавната комисия по сигурност на информацията. Това е третата конференция, която ПДИ организира на тема съдебна практика по прилагането на ЗДОИ. Но тези форуми са едни от много малкото възможности да се съберат хора от различни страни на процеса по предоставяне на информация и да обсъждат помежду си възникналите проблеми. В този смисъл конференцията дава не само възможност за обмен помежду си нашите знания за съдебната практика по ЗДОИ, което пък подпомага един обобщен поглед по съдебната практика, но е и възможност да обсъдим по-широко проблемите,

които възникват от конфликта между отделните закони - за достъпа до информация и за неговите ограничения. В този смисъл този форум се явява заместител и на липсващите дебати по повод промени в законодателството за достъп до информация в рамките на законодателната и особено на изпълнителната власт. У нас все още липсва обществено обсъждане на тази проблематика, организирано от публичните институции, което не говори добре за политиката по отношение на прозрачността в България.

Какви са основните проблеми, откروили се в хода на дискусиата?

От една страна в дискусиата бяха предварително фиксирани 4 проблема, свързани с баланса между достъпа до информация и отделни негови ограничения. Тези четири теми бяха очертани на основата на случилото се през последните две години. Темите бяха: достъп до документи, за които се твърди, че са държавна тайна; достъп до държавни договори; балансът между правото на достъп и защитените лични данни; и ограничението, свързано с така наречените подготвителни документи. Интересното е, че по всички тези въпроси имаше разгорещена дискусия, от която излязоха ценни идеи. Освен това се очертаха някои други проблеми, свързани, например, с недоброто състояние на публичните регистри у нас и липсата на нагласа сред администрацията, дори и при най-голяма нейна добронамереност, да се отнася с гражданите като с приятел. Това показва, че има още какво да се желае и има мекдан за работа.

ПДИ води 90 дела за достъп до информация в защита на обществения интерес. Кои дела бихте определили като особено важни?

Ние смятаме за важни всички дела, които сме подпомогнали. Екипът на ПДИ оказва правна помощ само на основа преценка на три критерия: необходимост от тълкуване на конкретна законова разпоредба, обществената значимост на случая и невъзможността на човека или организацията да си поемат сами правната помощ. За съжаление

продължава на стр. 14

около 99% от обръщащите се към нас все още не могат да си позволят такова финансиране. Така или иначе третият критерий е само спомагателен, но някои деля едновременно поставят интересен проблем по тълкуването на закона и въпрос от обществен интерес. Така например, достъпът до договора на министъра на финансите с Crown Agents е важен за обществото въпрос, защото се разходват много средства и имаше явни опити за заобикаляне на състезателната процедура по поръчки. От правна страна пък случаят е интересен, заради позоваването на гържавна тайна при отказа и възможността да бъде проверено от съда дали засекретяването и класифицирането на сделката е законосъобразно. Дело с особено значителен ефект за мен е делото на ПДИ срещу отказ на Правителствената информационна служба да даде Правилника за опазване на гържавната тайна на НРБ, заради това, че е секретен. Смятам, че до голяма степен заради това дело в Министерския съвет започна активна работа по разсекретяване на документи, която завърши с изпращането на 1484 засекретени в миналото документи в Държавния архив, за да бъдат четени от всеки гражданин.

Очертахали се някакви стратегии за бъдещи действия за подобряване на съдебните практики по дела за достъп до обществена информация?

Аз продължавам да смятам, че практиката на съда има ключово значение за доброто прилагане на ЗДОИ. В това отношение възникна интересен дебат на конференцията, защото според част от присъстващите основната работа по прецизирането на баланса между достъпа и неговите ограничения трябва да свърши законодателният орган. Това принципно е така, но смятам, че настоящия тип работа на Парламента не създава гаранции за добро законодателство. Процесът като цяло не е прозрачен. Липсва обществено обсъждане на законопроектите, преди да бъдат приети от Министерския съвет, а процесът по приемането им между първо и второ четене в парламента е също непрозрачен. Точно обратното важи за съдебните решения.

Независимо от тяхното крайно качество, те се приемат след изслушване и на двете страни при спазване, общо взето, на принципа за равнопоставеност на страните. Целият този процес е публичен, а в уеб страницата на Върховния административен съд човек може изключително лесно да получи достъп до основните документи, отразяващи дебата между страните. Ето защо, колкото и да звучи парадоксално, съм на мнение, че рационалният гражданин може да има по-големи очаквания от съда, отколкото от законодателната и изпълнителната власт. Затова разчитам повече на съдебната практика, отколкото на нормотворците. Екипът на ПДИ ще развива още своите стратегии в съответствие с обществения интерес.

Как бе приета натрупаната съдебна практика в България от участниците в международната конференция на същата тема, проведена на 25-26 ноември?

Интересен факт е, че когато гледаме от нашата собствена камбанария, често сме склонни да се отчайваме. Ние сме народ на песимисти. Когато погледнем себе си през погледа на другите, обаче, виждаме, че сме извървели много голям път през последните пет години. Колегите не само от републиките в бивша Югославия и други наши съседки, но и от нови страни членки на Европейския съюз като Словакия, Чехия и Унгария слушат с интерес за нашите постижения. За съжаление, все още ние не можем да се мерим с такива развити и открити демокрации като САЩ и Холандия. Оказа се, че за тях търговската тайна само по някакво невъобразимо изключение може да се появи като основание за отказ, а в холандския закон е изрично записано, че информацията от професионален характер не представлява лични данни. Колко далеч сме от тях можем да видим като обърнем внимание на нашите откази да се предоставят имена и телефони на общински съветници, имена и длъжности на гържавни служители. Не бива да забравяме обаче, че за пет години ние трябваше да настигнем опит от 30-50 години, както и да променим бетонни нагласи към секретност. Мисля, че това засега се случва успешно, важното е да не сваляме гарда.

Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ

10 съдебни дела влизат в нова книга на ПДИ

„Съдебни дела по Закона за достъп до обществена информация“ - част трета е книгата, подготвена за печат от екипа на Програма Достъп до информация. В нея ще бъдат представени 10 съдебни дела, както и кратко обобщение на съдебната практика от последната година и половина. Според авторите, решенията по тези дела са от голямо значение за прилагането на закона в съответствие с европейския стандарт. Както в предишните две книги, и тук е налице стремежът да бъдат представени в цялост становищата на страните и крайния съдебен акт. Книгата ще бъде издадена на български и на английски език.

Делото „Иракгейт“ - взето за решаване

Съдът ще се произнесе в законоустановения срок по казусът „Иракгейт“. На свое заседание на 14 ноември 2005 г. ВАС, Пето отделение, разглежда дело по касационна жалба на секретаря на президента. Президентството е останало недоволно от решението на Софийски градски съд, с което бе отменен отказът да бъде предоставен достъп до доклада за сделки на български фирми в Ирак.

ВАС ще реши казус относно непредоставени ревизионни актове на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол

На 28 ноември 2005 г. ВАС, Пето отделение разглежда жалбата на АДВФК срещу решение на СГС, с което бе обявен за нищожен отказът на агенцията да предостави копия от два ревизионни акта. Копията на актовете от извършени проверки в

две учебни заведения към ТУ - София са поискани още през 2001 г. от Юрий Иванов - председател на гражданско сдружение „Обществен барометър“ - Сливен. Тогава АДВФК отказа предоставянето на копия от актовете с мотив - служебна тайна. След като този отказ бе отменен от ВАС през 2002 г., с писмо от м. март 2003 г. агенцията отново отказа да предостави информацията, вече с мотив - засягане интересите на двете учебни заведения и липса на съгласието им за предоставяне на копия от ревизионните актове. Решението на върховните съдии ще бъде обявено в едномесечен срок.

ВАС ще разгледа дали договорът с Crown Agents е засекретен правилно

Върховният административен съд изиска от Министерството на финансите секретният договор с Crown Agents и акта, с който ексминистър Милен Велчев го е засекретил. Жалба на Кирил Терзийски от ПДИ срещу отказа на бившия министър на финансите Милен Велчев да предостави копия от договора с британската фирма Crown Agents бе гледана на 16 ноември 2005 г. от ВАС, Пето отделение. През м. април т.г. петчленен състав на ВАС отмени изцяло решението на тричленния състав на същия съд, с което бе отхвърлена жалбата, и върна делото за ново разглеждане от друг тричленен състав на съда. Мотивите на магистратите бяха, че съдебният състав не се е произнесъл по законосъобразността на маркирането с гриф за сигурност на договора, поради което изводът му, че същият съдържа класифицирана информация, е необоснован.



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 Андонов, Гергана Жулева, Дарина
Палова, Диана Банчева, Катерина Коцева,
Кирил Терзийски, Николай Мареков, Фани
Давидова

Оформление: Николай Мареков

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