

**Законът за достъп до информация - оръжие  
или инструмент***Диана Банчева, Ралица Кацарска, ПДИ*

На 14 март 2008 г. Програма Достъп до Информация проведе Национална кръгла маса на тема „Застъпничество за свободен достъп до информация“. Повече от осемдесет представители на неправителствени организации, журналисти и граждани от цялата страна обсъдиха предизвикателствата прег свободния достъп до информация в България и очертаха стратегически направления за застъпническа дейност в областта.

Формулираните проблеми, както и конкретни предложения за подобряване на законодателството и практиките, свързани с достъпа до информация в България, бяха включени в приетия от участниците Меморандум.

Най-често срещаните проблеми, с които неправителствените организации се сблъскват при търсенето на информация, са отказите на основание търговска тайна и защита интересите на третото лице, без отчитане на преобладаващия обществен интерес от предоставяне на информация. Също така продължава практиката често на заявленията да се не се отговаря (т.нар. мълчалив отказ) или пък да се предоставя непълна, понякога неточна информация по запитвания. Проблематично е и недостатъчното публикуване на проекти на нормативни актове, както и липсата на предварителна информация за приеманите програми и стратегии, което възпрепятства общественото участие в процеса на взимане на решения, констатираха участниците в кръглата маса. Освен това не се вземат под внимание специалните нужди на хората с увреждания, няма практика за изпращане на предоставената информация по пощата или по електронен път, а липсата на независим орган за контрол на изпълнението на ЗДОИ затруднява защитата на правото на достъп до информация, свеждайки я единствено до възможността за съдебно обжалване.

Участниците в кръглата маса бяха единодушни, че липсата на детайлна уредба на активното публикуване на информация онлайн създава редица трудности пред изпълнението на задълженията за публикуване, съответно затруднява и свободния достъп до информация. Това е въпрос, който не се решава чисто законодателно, необходима е политическа воля за прилагането на Закона за достъп до обществена информация, която за съжаление липсва в България, подчерта Гергана Жулева, изпълнителен директор на Програма Достъп до Информация.

*на стр. 2***ТЕМИТЕ В БРОЯ:**

**Застъпничество за свободен достъп до информация:  
Законът за достъп до информация - оръжие или инструмент**

**Интервю:  
Новите предизвикателства могат да бъдат решени единствено чрез прозрачност**

**Интервю:  
Достъпът до информация е необходимите амуниции за успешна кампания  
В Община Плевен престараване затруднява достъпа до информация**

**Достъпниците по света:  
Декларация от Атланта и План за действие за развитие на правото на достъп до информация**

**Местните медии и свободата на информация в България**

**Новини**

Специални гости на Националната кръгла маса бяха Тони Бъниън, директор на STATEWATCH - европейската мрежа за наблюдение и разследвания в областта на откритостта и отчетността в работата на европейските институции, и един от 50-те най-влиятелни европейци, и Хелън Дарбишър, изпълнителен директор на организацията за защита на правото на информация в Европа и популяризирането му в световен мащаб ACCESS INFO EUROPE и председател на Управителния съвет на Международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията. Те споделиха опита си в застъпничеството за достъп до информация на ниво Европейски съюз и Съвет на Европа и дадоха своите предложения за допълнение на Меморандума. В своето представяне, г-н Бъниън подчерта, че достъпът до информация е много важен, но още по-важно е получената информация да се използва в името на дадена кауза.

Неправителствените организации в България са едни от най-често ползващите Закона за достъп до обществена информация още от приемането му през 2000 г. и го използват изключително за граждански каузи, подчерта Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на ПДИ. По време на кръглата маса участниците от неправителствените организации представиха конкретни казуси от опита си по търсенето на информация, илюстриращи както успешното използване на ЗДОИ в тяхната работа, така и проблемите, които срещат.

Така например, при търсенето на информация, екологичните организации редовно се сблъскват с продължаващата практика на непредоставяне на договори, сключени от държавни органи и свързани със стратегически за страната проекти, при които в частни ръце отиват огромни количества публични средства.

Петко Ковачев от организацията Институт за зелена политика акцентира върху липсата на информация по отношение на проекта за изграждането на петролопровода „Бургас-Александруполис“ - „Проектът е стратегически от икономическа, екологична и политическа гледна точка, но поради липсата на ключова информация като договори и оценки, цялото българско общество е лишено от възможността да участва в процеса на взимане на решение“.

Петър Пенчев от национално движение Екогласност подчерта, че екологичните организации приемат Закона за достъп до обществена информация като сила за комуникация и граждански натиск върху управляващите в България. „Грижим се за околната среда именно с помощта на този закон“, завърши емоционално изказването си г-н Пенчев. За активното използване на ЗДОИ при търсенето на информация за строежа на АЕЦ „Белене“, Петър Пенчев беше удостоен с наградата „Златен ключ“ през 2005 г., на церемонията, която ПДИ организира всяка година на 28 септември - Международният ден на правото да знам.



Организации като Института за пазарна икономика (ИПИ) и Експертната група за прозрачна и ефективна културна политика пък използват ЗДОИ за получаване на достъп до информация относно формирането на политики в определена област, както и за оценка и анализ на тези политики. Като проблем на достъпа до информация, Светла Костадинова, директор на Института за пазарна икономика, определи недостатъчната наличност на данни, свързани с работата на бизнеса, икономически данни на държавата и данни, които засягат въпросите на пазарната икономика, а това е информация, необходима на организацията като ИПИ за участието ѝ в процеса на създаване на пазарни политики. Като напредък за централната администрация, тя отбеляза прогреса в спазването на сроковете и процедурите, по които не само се предоставя, но и се отказва информация. „Това от своя страна дава възможност на търсещите информация веднага да предприемат съответните стъпки за обжалване на тези откази“, подчерта Светла Костадинова.

Чрез активно подаване на заявления за достъп до информация Юрий Вълковски и представяната от него Експертна група за прозрачна и ефективна

културна политика успяват да прекъснат „леността“, в която Министерство на културата е изпаднало по отношение предоставянето на достъп до информация. Поради липса на обществен интерес и натиск, Министерството на културата не само не предоставя активно информация, но и не създава определени документи и доклади, което е негово задължение по закон. В резултат на работата на гражданската организация, Министерство на културата започва да променя тази практика.

Георги Милков, директор на Център на НПО в Разград, пък категорично смята, че през последните три години няма напредък в прилагането на ЗДОИ от страна на институциите. Според него, този песимизъм е резултат от порочната административна практика, с която организацията се сблъсква на местно ниво. Още през 2004 г., когато Център на НПО в Разград започва дейността си, тогавашният кмет „утвърждава списък с категориите служебна информация, която не подлежи на предоставяне“. Списъкът продължава да е валиден и съдържа 56 категории. Той е включил всичко, за което може да се сети човек. Задължително беше включил и отговори по 9-те заявления за достъп до информация, които вече бяхме подали. Нашите подозрения са, че този списък е издаден със задна гата, за да може при издаването на отказ да се позове на него, сподели г-н Милков. Въпреки трудностите, Център на НПО в Разград продължава да използва активно ЗДОИ - организацията е подала над 65 заявления за достъп до информация до местната администрация и е завела над 45 дела. За своята активност, за кампанийното и резултатно използване на процедурите по ЗДОИ и воденето на съдебни дела за постигане на по-голяма прозрачност в дейността на местната власт, Център на НПО в Разград получи наградата „Златен ключ“ на церемонията по повод Деня на правото на знам през 2007 г.

За хора като Канка Панайотова от Център за независим живот, които се борят за защитата на човешките права с всякакви средства, ЗДОИ е силно оръжие. Той е проектиран да бъде оръжие, а не инструмент, заяви г-жа Панайотова. Според нея неправителствените организации „посягат към това оръжие непрекъснато“, поради него-



Канка Панайотова, ЦНЖ

статъчното активно публикуване на информация от обществен интерес. Г-жа Панайотова подчерта значението на ЗДОИ като мощно средство за упражняването на други граждански права.

Като оръжие възприема ЗДОИ и Деница Кюранова от Граждани за София, която за пореден път посочи като

съществуващи проблеми пред свободния достъп до информация липсата на предварителна информация за проектите на нормативни актове, свръх употребата на защитата на третото лице като основание да се отказва информация и липсата на санкции за предоставянето на невярна и непълна информация.

За разрешаването на конкретните проблеми, които срещат при търсенето на информация, участниците в Националната кръгла маса се обединиха около конкретни предложения за законодателни изменения и подобряване на практиките по изпълнение на задълженията на държавните институции по ЗДОИ, особено тези, които се отнасят до активното публикуване на информация. Тези предложения ще бъдат включени в годишния доклад на ПДИ *Състоянието на достъпа до информация в България 2007 г.*, в частта, съдържаща препоръки за подобряване на предоставянето на информация от страна на задължените органи.

### Свободата на информацията взе първата си жертва във Великобритания

Дейвид Гордън, разследващ журналист от Belfast Telegraph, използва Закона за информация, за да разкрие как представители на управляващите среди в Северна Ирландия са лобирали в полза на частни предприемачи, което е в разрез със закона.

В злоупотребите е намесено името на сина на Ян Пейсли Старши, премиерът на Северна Ирландия. След разкритията в началото на месец март, премиерът обяви че подава оставка.

## Новите предизвикателства могат да бъдат решени единствено чрез прозрачност

*Хелън Дарбишър, изпълнителен директор на Access Info Europe*



Хелън Дарбишър е изпълнителен директор на организацията **Access Info Europe**. Тя има 18 годишен опит в областта на човешките права и по-специално в областта на правото на изразяване, свобода на медиите и достъп до информация. Хелън Дарбишър работи като експерт на Article 19 в Лондон и Париж (1989-1998), а след това в Институт Отворено общество - Будапеща и Ню Йорк (1999-2005), а също така като консултант в междуправителствени организации в това число ЮНЕСКО и Съвета на Европа.

Хелън Дарбишър работи като експерт и за редица неправителствени организации в Европа, Латинска Америка и Африка. Тя е един от основателите, член на управителния съвет и в момента председател на глобалната

Мрежа на застъпниците за свобода на информацията. Тя участва активно в кампаниите по приемане, прилагане и изменение на българския законодателство за достъп до информация от 1998 до днес.

Хелън Дарбишър бе гост на проведената на 14 март 2008 г. Национална кръгла маса „Застъпничество за свободен достъп до информация“. Тя представи последните развития в кампанията по изготвянето на бъдещата Конвенция за достъп до официални документи от Съвета на Европа.

**Хелън, не за пръв път участваш в подобни форуми в България - с какво Националната кръгла маса „Застъпничество за свободен достъп до информация“ бе по-различна от други конференции и дискусии, на които си присъствала?**

За мен беше вълнуващ ден. Беше интересно да чуя мнението и опита на различни организации, работещи за защита на човешките права и гражданските свободи, правата на хората с увреждания, за разрешаване на проблемите на градската среда и екологията, хора, работещи с общинска и централна администрация. Интересно ми беше да науча не толкова за проблемите, колкото за успешните практики при търсенето и получаването на информация. Естествено, съществуват проблеми като липсата на предварителна информация за законодателни предложения и други инициативи, както и прекомерната защита на личната неприкосновеност или търговския интерес, но аз смятам, че през последните две години Законът за достъп до обществена информация се е превърнал в инструмент. Интересно беше, че някои от говорещите употребиха думата „инструмент“, други - оръжие“. Не е толкова важно дали законът е инструмент или оръжие, важното е, че гражданското общество го използва активно, за да участва в различни сфери на управлението.

**Смяташ ли, че проблемите, свързани с достъпа до информация, пред които се изправят неправителствените организации в България, се срещат и в други части на света?**

Определено гържавите се изправят пред идентични проблеми в определен етап от прилагането на законите за достъп до информация. Ще си позволя да направя паралел на европейско ниво. Проблемите, пред които се изправя България осем години след приемане на Закона за достъп до информация, все още съществуват в страни от Западна Европа, където такова законодателство съществува от по-дълго време. Например, във Франция, където тази години се навършват 30 години от приемането на закон за достъп до документи, правозащитни организации, които проучват условията в затворите (а това е една от важните теми за човешките права), имат проблем с мълчаливия отказ при търсене на документи. Друг проблем във Франция е достъпността на събраната статистическа информация и предоставянето ѝ на журналистите. Наистина, във Франция няма толкова активно гражданско общество, но в общи линии проблемите пред свободния достъп до информация са идентични навсякъде - както в старите демокрации на Европа, така и при демокрациите в преход в Латинска Америка.

на стр. 5

### **Има ли според теб някакво универсално решение на проблемите, свързани със свободния достъп до информация?**

Намирането на подобно решение е процес, както и определянето на стандарти в областта. За пример мога да дам решението на Интерамериканския съд за човешки права от месец септември 2006 г. В своето решение съдът постанови, че достъпът до информация е основно човешко право и обхваща всички сфери на управление, включва правото на търсене и получаване на информация, но също така и задължението на правителството активно да предоставя информация и задължението да се гарантира правото на достъп до информация, т.е. да има закон. В този смисъл проблемът, който стои пред България, е свързан с активното публикуване на информация. Стъпка към разрешаване на този проблем би било създаването на контролен орган - информационен комисар или комисия, който да отговаря за защитата на правото на достъп до информация. В страни, където има такива комисии, те функционират много добре, така че това е едно решение, което България трябва непременно да обмисли. Това би могло да се нарече универсално решение.

### **Възможно ли е създаването на подобен орган да бъде инициатирано от гражданското общество?**

Да, гражданското общество може да популяризира такъв тип институции. През последната година работих в Доминиканската република, където подобно на България има действащ закон за достъп до информация, но няма контролен орган. В момента под натиска на гражданското общество се приема закон, който да създаде информационна комисия. В Европа все по-често гражданското общество оказва натиск за създаване на институция, която да отговаря за достъпа до информация. Европейският модел е да има контролен орган. Не смятам обаче, че гражданското общество трябва да дублира ролята на тези институции. Важно е да има разграничаване на ролята: ролята на правителството в качеството на независим контролен орган и ролята на гражданското общество.

### **Защо избра Испания за седище на Access Info Europe?**

Има много причини за това мое решение. Водеща беше идеята за създаване на организация, която да работи за достъпа до информация в Западна Европа. Активният период, в който се развива достъпа до информация в Западна Европа, обхваща периода 1970-1980 г., а в Източна Европа - 1990 - 2000 г. В момента Западна Европа трябва да навакса по отношение на това развитие. За съжаление, в Западна Европа, с изключение на Великобритания може би, няма активни организации като Програма Достъп до Информация, които да се занимават така задълбочено с проблемите на достъпа до информация. Малка група, но с непостоянен екип има в Германия и Франция. До създаването на Access Info Europe в Европа нямаше движение на гражданското общество, което да защитава правото на достъп до информация. Затова ние създадохме коалиция от неправителствени организации в Испания, която осъществява застъпничество за достъп до информация чрез наблюдения и постоянни срещи с политическите партии в Испания. Следвайки модела, който бе създаден в България преди десет години, а именно създаване на коалиция от граждански организации, ние постигнахме поемането на политически ангажимент за приемането на закон за достъп до информация в Испания. Уверени сме, че такъв закон ще бъде приет през следващата парламентарна сесия.

### **Има ли причина за отсъствието на активни неправителствени организации в Западна Европа?**

Основна причина за това е съществуването на нещо като достатъчен минимум на прозрачност в управлението. Прозрачността не е пълна, но е достатъчна дотолкова, доколкото гражданското общество не приема борбата за прозрачно управление като приоритет. Друга, макар и не толкова положителна причина за липсата на активни граждански групи в Западна Европа, е финансовата зависимост на побечето организации от правителството. Освен това, наличието на социално-демократичното

управление в западноевропейските страни насочва вниманието и ресурсите на гражданските организации извън пределите на Западна Европа.

Но през последните няколко години в контекста на борбата срещу тероризма се наблюдават обезпокоителни тенденции - гражданските свободи и упражняването на човешките права в Европа са сериозно застрашени. На дневен ред идват въпроси, които трябва да бъдат решени. Корупцията е сериозен проблем в страни като България. Досега корупцията в Западна Европа беше в някакви допустими граници, поради което и съществуваше гражданска търпимост. В резултат на развитието на организираната престъпност, на трафика на жени, трафика на наркотици обаче, нова вълна на корупция залива стария континент. В Испания, например, има много емигранти, което увеличава прогресивно нуждата от строителство на жилища. Това от своя страна отваря възможности за корупция в областта на урбанизацията и инфраструктура - проблем, пред чието решаване е изправена и България в момента.

Новите предизвикателства могат да бъдат разрешени единствено чрез по-голяма прозрачност в управлението. Именно нуждата от тази прозрачност за борба с корупцията е тази, която пробужда гражданското общество.

**В момента на дневен ред в застъпничеството за свободен достъп до информация е кампанията за по-добра Конвенция за достъп до документи, изготвяна от Съвета на Европа. Би ли казала, че има формула за водене на успешна застъпническа кампания?**

Важен принцип при воденето на кампания е тя да не е основана на критика, защото тогава се появява празнота между теб и хората, с които искаш да комуникираш и към които да отправиш послание. Съществува деликатен баланс между критиката, атаката и намирането на съюзници. Когато водиш кампания, трябва да приемеш, че има хора и от другата страна на барикадата, които са готови да помогнат, че има възможност за сътрудничество с представители на администрацията. В кампанията за бъдеща Конвенция първата и най-важна стъпка беше да намерим поддръжници от всички страни-членки на Съвета на Европа - 47 на брой.

Втората важна стъпка е да се преодолее конкуренцията между самите граждански групи, защото всички ние се конкурираме за финансиране, за вниманието на медиите. Но общите цели изискват да се остави на заден план себелюбието и да се преследва общата цел. Беше фантастично, когато разбрахме, че кампанията за Конвенцията е подкрепена от 250 неправителствени организации.

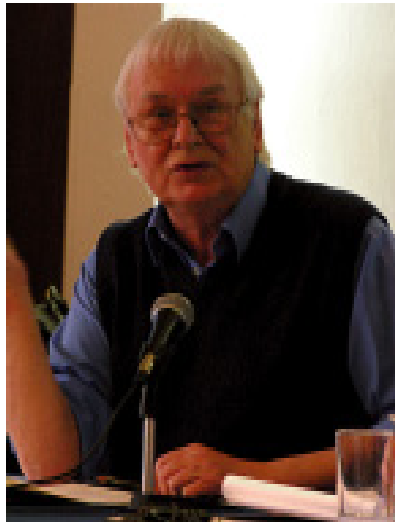
**В последното прессъобщение, изпратено от Access Info Europe, Article 19 и Правна Инициатива на Отворено Общество, се съобщаваше за седем основни проблема, които остават неразрешени в текста на бъдещата Конвенция за достъп до официални документи. Съществува ли опасност за достъпа до информация, ако тези проблеми останат неразрешени?**

В момента, в обхвата на бъдещата Конвенция за достъп до документи са включени само административните органи. Конвенцията не създава изискване за задължаване на законодателните и съдебните органи - това условие остава незадължително. От гледна точка на човешките права, от идеологическа гледна точка, това представлява голям проблем. От практическа гледна точка обаче, ние знаем, че дори и да има страни, които да не позволят конвенцията да обхване двете власти, националните закони на страните в Европа, и по-точно страните от Източна Европа, обхващат органите на законодателната и съдебната власт. Имаме голяма подкрепа от информационни комисари, от Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, от Комитета по медиите на Съвета на Европа, от голям брой неправителствени организации, от членове на Европейския парламент, от членове на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа. Ето защо, моите надежди са, че дори и да не се приемат предложените от нас промени на обсъждането на текста от Координационния комитет по правата на човека на 26 март 2008 г., голяма част от страните ще ратифицират незадължителните разпоредби.

Ще бъде много интересно, тъй като ще има страни като България, които ще ратифицират незадължителните разпоредби и страни като Франция, Белгия и Германия, които може би няма да ги подпишат. Би било голям срам за Европа да не признае

## Достъпът до информация е необходимите амуниции за успешна кампания

Тони Бъниън, изпълнителен директор на *Statewatch*



Тони Бъниън е изпълнителен директор на организацията *Statewatch*.

*Statewatch* е нестопанска, доброволческа организация, основана през 1991 г. Дейността ѝ е насочена към насърчаване на разследващата журналистика и критични европейски изследвания в областта на административните, правосъдните и вътрешните системи в държавите, гражданските свободи, отчетността и откритостта.

Сред основните цели на *Statewatch* е да работи в услуга на гражданското общество, насърчавайки общественя дебат и дискусии, чрез разпространяването на новини, актуална информация и анализи, съпроводени с оригиналните документи по темата, така че читателите да имат достъп до първоизточника и сами да формират мнение по горещи теми.

Вестник „Европейски глас“, издаван в Брюксел, на два пъти обявява Тони Бъниън за един от 50-те най-влиятелни личности в Европейския съюз за определена година - през 2001 година за работата на *Statewatch* в областта на достъп до документи на Европейския съюз и през 2004 г. за работата на организацията в сферата на гражданските свободи и войната срещу тероризма.

Тони Бъниън бе гост на проведената на 14 март 2008 г. Национална кръгла маса „Застъпничество за свободен достъп до информация“. Той сподели опита си във водене на кампания за достъп до документи от европейските институции.

Тони Бъниън бе гост на проведената на 14 март 2008 г. Национална кръгла маса „Застъпничество за свободен достъп до информация“. Той сподели опита си във водене на кампания за достъп до документи от европейските институции.

### Г-н Бъниън, това е третото Ви посещение в България? Какви бяха предишните два повода, по които бяхте в София?

И двата случая бяха свързани с обсъждания на проблемите на достъпа до информация. Сегаешното ми участие в Националната кръгла маса „Застъпничество за свободен достъп до информация“ е първото в такъв широк форум с участници от цяла България. Днешната среща бе много резултатна. Самият факт, че хората, които участваха, бяха с толкова различни интереси и от различни сфери на общественя живот, а ги обединяваше темата за свободния достъп до информация,

беше впечатляващ. Днес тези хора бяха обединени от общата цел да очертаят перспективи за развитието на достъпа до информация в България като. Мисля, че бе един чудесен ден за достъпа до информация.

### Организацията *Statewatch* работи като граждански наблюдател в областта на европейските политики за вътрешен ред и правосъдие от 18 години. Как възникна идеята за основаване на подобен тип организация?

Причината за създаването на организация като *Statewatch* има своите корени. Имаше една група,

на стр. 8

от стр. 6

едно напълно човешко право, което Интерамериканският съд призна за основно човешко право. В този случай ще е необходима застъпническа кампания, с която да се наложи натиск тези страни да включат другите две власти в обхвата на законите си.

Наистина се надяваме да има още подобрения преди първоначалното приемане на конвенцията, която ще бъде първият международен договор за достъп до информация. Но дори и това да стане, в

проекта на конвенцията се казва, че наблюдаващият орган ще преразглежда текста на конвенцията на поне пет години и ще предлага изменения. Така че, дори и Конвенцията да бъде приета в този вид, ние ще продължим да работим за бъдещото ѝ подобряване. Едно от предизвикателствата пред достъпа до информация по принцип е да се поддържа постоянно дебата за естеството на това право.

**Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ**

която се занимаваше с проучване на имиграционното разузнаване във Великобритания от 1977 до 1982 г. Решението да се създаде Statewatch гоиде след като написах „Към авторитарната европейска държава“ през 1989 г. Нещо в мисленето ми тогава се промени. Разбрах, че трябва да разглеждам Великобритания в по-големия контекст на Европейския съюз. Започнахме работа като граждански наблюдател със специален интерес към работата на британското разузнаване, работата на полицията, намесата на ЦРУ в тези политики. Опитахме се да анализираме политиките, поставяйки ги в исторически контекст. В началото бяхме 10 души от Великобритания и двама други извън Кралството. В момента сътрудниците на Statewatch извън страната са 20 на брой, сред които е и Програма Достъп до Информация. Сред членовете на Statewatch има преподаватели, адвокати, хора, работещи в парламента, в Европейския парламент, представители на неправителствени организации, изследователи и журналисти. Това е богат набор на специалисти в различни области от 17 държави - което никак не е зле. В основата на работата ни са залегнали две основни цели: да наблюдаваме какво се случва на европейско ниво, в Брюксел, и да разгласяваме това като анализираме последиците от предлаганите решения за националната политика. Проблемът е, че се приемат политики, гласуват се закони, а след това не се следи как се прилагат на практика. Липсва контрол в това отношение.

**Липсата на контрол при прилагането на закони и политики може да наруши гражданските права и свободи. От друга страна, Statewatch предупреждава за свръх наблюдение на гражданите на Европа, за ограничаване на правото на лична неприкосновеност, на правото на свободно движение. На какво се дължи това?**

Съществува комплекс от причини. Хората биват подлагани на всякакви видове регистрации под знака на борбата срещу тероризма. Все пак, това не би било възможно без технологическия прогрес. Преди десет години съхраняването на бази данни с терабайти информация би било немислимо. След това се случиха събитията на 11 септември 2001 г., последвани от бомбите в лондонското метро. Правителствата трябваше да решат какво да

се прави, за да се предотвратят подобни бъдещи инциденти. Проблемът е, че в борбата срещу тероризма не се воюва срещу друга държава, а срещу една идеология. Решиха, че ще следят хората. Страните от Европейския съюз цинично използваха атенцията от 11 септември, за да прибавят нова власт към държавата - тази на разузнаването. Използваха страха, който самите те цинично подклаждаха, за да направят неща, които се дискутираха преди 11 септември, но които не смееха да направят преди това, просто защото нямаше да получат обществена подкрепа. По време на Студената война съществуваха постоянен страх от ядрено нападение и физическо изтребление. Страхувахме се, че демокрацията ни ще бъде разрушена, начинът ни на живот също. Тероризмът, с който се сблъскваме днес, никога не може да разруши демокрацията ни. Това, което може да я разруши обаче, е реакцията на правителствата ни в резултат на заплахата от терористични атаки.

**Statewatch е водещата организация в кампанията за приемане на Регламент 1049 за достъп до документите на Съвета на Европейския съюз, на Комисията и Парламента през 2001 г. Как започна кампанията всъщност?**

Основополагащ момент за кампанията беше подаването на жалба за достъп до документи от кореспондента на в-к „Гардиън“ в Брюксел Джон Карвил в Съда в Люксембург през 1994 г. Джон спечели това дело. През 1996 г., годината преди подписването на Амстердамския договор, ние подадохме няколко жалби до Европейския омбудсман във връзка с достъпа до документи на Съвета на ЕС. И тогава се случи нещо неочаквано - мнозинството от страните-членки в Съвета се обърнаха срещу Омбудсмана - не искаха да признаят правото му да се произнася по въпроси, свързани с достъпа до информация. Имахме късмет и през 1997 г. управлението във Великобритания поеха лейбъристите, които подкрепиха Омбудсмана, както направиха и ирландците. Така, в резултат на нашата работа - на жалбите, които бяхме подали, и които предизвикаха конфликта между Омбудсмана и Съвета - в Амстердамския договор се създаде ангажимента за изготвянето на регла-



от стр. 8

мент, който да регулира достъпа до информация в европейските институции. Прие се и разпоредба, с която се даваше право на Омбудсмана да разглежда проблеми, свързани с вътрешния ред и правосъдието.

Така, от 1997 г. нататъка вече знаехме, че такъв регламент ще бъде приет. Последваха множество срещи и дискусии с хора от Съвета на ЕС, от Комисията, от Европейския парламент. Първият проект на Регламента бе готов през 2000 г. Изведнъж, през лятото на същата тази година, когато всички в Брюксел бяха на почивка, г-н Хавиер Солана предложи своя версия на Регламента. Това бе текст, написан от човек с военно мислене, с мислене, обърнато към сигурността, т.е. не в посоката на свободния достъп до информация. За да предотвратим негативното влияние, ние скарирахме всички документи и ги качихме на нашата уеб страница, за да бъдат достъпни и да знаят хората какво се случва по този толкова важен въпрос. Това ядоса парламента, някои страничленки бяха наистина недоволни. В крайна сметка трябваше да се върнат към проекта, изготвен от Комисията, но имаше голяма борба. Това е един от малкото случаи, в които Комисията, Парламентът и Съветът имаха различни позиции и не можеха да стигнат до консенсус.

### **Как успяхте да осигурите широката подкрепа в кампанията си?**

Преди всичко използвахме Интернет. Публикувахме всяка информация, всеки документ на нашата уеб страница, която съществува от 1999 г. Ядрото на застъпническата кампания бяха пет организации - Statewatch, Европейската федерация на журналистите, Комисията „Мейер“ от Университета в Утрехт, Европейското екологично бюро, Европейската служба за граждански инициативи. Тези организации бяха ядрото, но имахме и подкрепата на много хора.

Кулминацията на кампанията беше, когато изнесох реч в Европейския парламент. Това се случи на заседание в залата, където обикновено се провеждат дебатите между Съвета и Парламента. Това беше мястото за преговори. Там бяха цялата Комисия, Съветът, Омбудсманът. И тогава аз казах - това, което правите е голяма каша. Швеция, която председателстваше Съвета по

това време, и която би трябвало да поддържа една добра позиция по отношение на достъпа до информация, се съгласи, че текстът трябва да бъде преработен.

След това преговорите се водеха при затворени врати. Но ние имахме поддръжници сред членовете на Европейския парламент, по-точно от партията на зелените, които ни информираха своевременно какво се случва по време на преговорите. Опитаха се отново да прокарат ретроградни разпоредби след смяната на председателството, но ние разбрахме навреме и пак подехме кампания. В резултат на това, поне 100 евродепутата, предимно от зелените, гласуваха против предложенията. Това беше много неприятно, тъй като общото желание беше Регламентът за достъп до информация да бъде приет единодушно, заради ангажмента, вписан в Амстердамския договор. В крайна сметка, въпреки че в някои отношения представлява стъпка назад, беше приет Регламент за достъп до информация в европейските институции.

Сега сме в очакване на следващия ход. От приемането на Регламент 1049 през 2001 г., той не е изменен. През април 2007 г. Комисията стартира консултативен процес, т.нар. Зелена книга. Никой не заяви подкрепа на предложените от страна на Комисията промени по време на общественото обсъждане. В такъв случай, те не могат да търсят легитимност на тези предложения в консултативния процес. Очакваме предложения от страна на Комисията през май или юни 2008 г. Изхождайки от нашия опит, вероятно ще се предложат само козметични поправки. Но ние възлагаме големи надежди на решението на Европейския омбудсман по жалбите, които Statewatch внесе миналата година.

През 2007 г. внесохме две жалби срещу Комисията - за непубликуване на доклада по изпълнението на Регламент 1049 за 2005 г. и за неподдръжането на актуален регистър на документите, които съхранява институцията. Във втория случай, Комисията постави под въпрос смисъла на понятието „документ“. Омбудсманът вече реши, че забавянето на издаването на доклада по изпълнението на Регламент 1049 е „особено нежелателно“, тъй като в същината си той представлява „ключов меха-

на стр. 10

низъм за отчетност“. Решението по втората жалба очакваме през май 2008 г.

Има вероятност Комисията да изчака решението на Омбудсмана. Ако в решението си Европейският омбудсман заяви, че Комисията не е в позиция да поставя под въпрос определеното за документ, това ще ограничи възможността за свободна интерпретация. Ако той каже, че трябва да се поддържа единен регистър, където да се качва цялата информация, а не да има документи тук и там, с което да се претендира, че се изпълняват изискванията на Регламента, тогава ще бъдем в много добра позиция. Имаме късмет с двама много добри Омбудсмани, но трябва да почакаме.

### **Кампаниите на Statewatch за достъп до информация в европейските институции са успешни? Каква е тайната на този успех?**

Мисля, че има два вида успех. Единият е, когато постигнеш това, което искаш, когато действията ти доведат до промяна. Другият вид успех, който може би изглежда по-малък, но който е изключително важен в света, в който живеем, е да превърнеш някакъв проблем в общественозначим, нещо, което не би се случило, освен ако не му дадем публичност. С групи думи, има много неща, които се случват, но гражданският сектор няма ресурс,

за да наблюдава всичко това и пропускаме важни моменти. Все пак, добре е, ако успееш да превърнеш едно от тези неща в обществен проблем, което ние се опитваме да правим, като публикуваме постоянно информация за проекти на политики, както направихме например с рамковото решение за защита на данните.

Това се случи преди две години. Тогава, дори европейските комисари не знаеха какво се случва. След като получихме всички документи, ние ги качихме на уеб страницата си, така всеки имаше достъп до информацията и можеше да се води обществен дебат. Определям това като успех, защото въпросното решение щеше да бъде взето, без никой да разбере. Ние оповестихме това, иницирахме обществен дебат и много хора дадоха становища. Беше много вълнуващо, тъй като Съветът се опита да прокара решението без консултации в парламента, докато това трябваше да бъде съвместно решение. Мисля, че постигнахме голям успех - да превърнеш даден въпрос в обществена тема, да направиш така, че хората да знаят какво се случва.

Това обаче нямаше да е възможно без достъпа до документи - той е необходимите амуниции за всяка една кампания.

### **Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ**

### **Върховният съд на Великобритания отсъди в полза на достъпа до екологична информация**

На 17 март 2008 г. Върховният съд на Великобритания отхвърли жалбата на правителството срещу решение на Информационния трибунал, с което задължава Отдела за гарантиране на експортните кредити да предостави информация. Обжалваното решение е по дело на организацията „Приятели на Земята“, която е поискала от Отдела за гарантиране на експортните кредити документите, свързани с т.нар. „проект Сахалин“ - проект на стойност 650 млн. долара за производство на нефт и газ на брега на остров Сахалин, северно от Япония. Проектът заплаш-

ва съществуването на сивите китове, които са вид, застрашен от изчезване. Организацията „Приятели на Земята“ иска достъп до документите, в съответствие с Наредбата за екологична информация, която прилага Директива 2003/4/ЕО на Европейския парламент и Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществения достъп до екологична информация. Информационният комисар, пред когото природозащитниците обжалват отказа първоначално, приема аргументите на Отдела, че тази информация не трябва да се предоставя, защото представлява вътрешна кореспонденция. Трибуналет обаче се произнася в полза на „Приятели на Земята“, като се позовава на преобладаващия обществен интерес от разкриването на информацията.

## В Община Плевен престараване затруднява достъпа до информация<sup>1</sup>

Иванка Ватева, в-к „Посредник“<sup>2</sup>

Опитвали ли сте да подадете заявление за достъп до информация в новия Център за административно обслужване на граждани в Плевен? Най-вероятно не сте. Съдя за това по цифрите в справката, която получих в резултат на едно от подадените от мен заявления - докато през 2006 г. в общината са постъпили 394 заявления, от януари до септември 2007 г. те са едва 19. Пет от тях, са подадени от мен. Нормално е да се постави въпросът на какво се дължи този спад в броя на заявленията.

Като журналисти, обичайната ни практика е, да изпращаме заявления за достъп до информация в писмен вид по пощата. Получаваха сме и отговори на електронни писма. Сред адресатите ни са Министерството на околната среда и водите, Министерство на външните работи, Върховна касационна прокуратура, ДКЕВР, омбудсманът и още няколко институции. Никога и никоя от тях не е поставяла като изискване заявление задължително да бъде написано на специална бланка, одобрена от институцията. Такова изискване доскоро, нямаше и в Община Плевен. С откриването на новия Център за административно обслужване се промени и редът за внасяне на заявления. Но противно на очакваното той не се облекчи, а усложни.

Истински стрес преживях при първия си опит да подам заявление за достъп до информация на 12 октомври м.г. Бях подготвила и разпечатана 2 листа с питання по 2 теми, но младшият експерт, към когото ме насочиха, обясни, че не може да приеме предварително написани заявления. Трябвало да попълня „тяхна“ бланка. Не подействаха изречените от мен аргументи - от това, че никога порано това не е било проблем, през обяснението, че спазвам закона, а никой чиновник не може да бъде над него, че сега е 21 век и е нормално да разполагам с компютър и да формулирам заявлението на спокойствие, че съм изпращала заявления за достъп до поне 10 държавни институции и съм получила отговор на въпросите си, без никой да е изисквал да попълня някаква „специална“ бланка, че изсякохме горите за излишно разпечатване на формуляри и формулярчета. Девойката просто вдига рамене. Обяснявам (всеки път по 3 пъти), че съм спазила закона и текстовете на разпечатаните

ните от мен заявления съдържат всички изисквани атрибути. Първия път, когато ме стъписаха с отказ да приемат подготвените предварително заявления, опитах дали са чели Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). Не, не били го чели. Добре, отивам при ръководителя на Центъра, обяснявам случая и предлагам заедно да намерим текста на ЗДОИ в интернет. Ама те нямали интернет достъп.

Да ме прости гяго Славейков, че го перифразирам, но упоритостта ми се сломи! Просто не можех да си позволя лукса да губя време в явно безплодни спорове, тъй като ми беше необходима информация по зададените въпроси, а Законът за достъп до информация и без това предполага 14-дневен срок за отговор.

Всъщност продължих да разпечатвам заявленията си, но служителите, които ги внасяха, всеки път бяха принуждавани да попълнят бланката в Центъра за административно обслужване. Един път, втори, трети път.

Годината свърши. На 11 февруари м.г. реших да опитам отново, с надеждата, че нещо може да се е променило. Отново обслужване на... един телефон, аз настоявам, отсреща ми обясняват. Накрая, госпожицата обяви, че ще приеме двете ми заявления, но... като молби.

Наскоро един кмет обяви, че забранява тази гума в администрацията, която ръководи. Но нейсе. Приех компромиса като вариант и своя мъничка победа.

Но не би. Два дни след наглед успешното връчване на заявления за достъп до информация получих изпратено по поща писмо от секретаря на Община Плевен, която дословно гласи: „Във връзка с чл. 10, ал. 1 от Вътрешните правила за предоставяне на достъп до обществена информация на Община Плевен, е необходимо да попълните писмено заявление по образец, съгласно приложение 1 към тези правила“. И накрая: „Ще получите отговор на поставените от вас въпроси, съгласно разпоредбите на Закона за достъп до обществена информация“.

Както се казва, ново двадесет. Претендирам, че съм от хората, които най-много и редовно се ро-

<sup>1</sup> Редакция: ПДИ

<sup>2</sup> Статията е публикувана в брой 41 на в-к „Посредник“ от 27 февруари 2008 г.

вям в сайта на Община Плевен - [www.pleven.bg](http://www.pleven.bg), че съм чела и познавам наредбите на Общинския съвет по-добре от повечето общинските съветници. Копирала съм десетки текстове, но никога не бях попадала на тези Правила и дори не позозирах за съществуването им. А и нужно ли е, след като са „вътрешни“? Особено гразни твърдение то, че „де юре“, не ми е отказан достъп до информация, но „де факто“, за да го получа, трябва да спазвам не Закона, а Правилата.

За по-сигурно реших да се обърна към Програма „Достъп до информация“. Зададох два въпроса:

Как да приема уведомлението на секретаря на Община Плевен, че ще получа достъп до информация само ако попълня заявление по техен образец? Не противоречи ли на ЗДОИ, изискването, подадените по електронен път заявления да са подписани с електронен подпис.

Ето отговора на Фани Давидова, юрист в Програма „Достъп до информация“

„ По първия въпрос: ЗДОИ не изисква никаква форма на заявлението като условие за предоставянето на информация. В този смисъл, политиката на Общината да предоставя информация едва след като получи попълнена собствената си бланка, категорично е нарушение на закона

В този смисъл е и съществуващата съдебна практика: Съгласно Определение № 10515 от 15.12.2004 г. по адм. г. № 9993/2004 г. на V отделение на ВАС, за да възникне задължение за административния орган по Закона за достъп до обществена информация, следва той да бъде сезиран със заявление. Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа: 1. трите имена, съответно наименования и седалището на заявителя; 2. описание на исканата информация; 3. предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация; 4. адреса за кореспонденция със заявителя. С Решение № 12327 от 31.12.2003 г. на ВАС по адм. г. № 4701/2003 г., V отделение, съгът намира също, че е достатъчно подадените заявления за достъп до информация да отговарят на изискванията по чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, за да се счита административният орган за надлежно сезиран по реда и при условията, установени в нормите на ЗДОИ.

Ето защо цитираният от вас чл.19 от Вътреш-

ните правила за предоставяне на достъп до обществена информация на Община Плевен категорично противоречи на изискванията на чл. 25, ал.1 от ЗДОИ

По втория въпрос: ЗДОИ дава право на всеки гражданин да получи искания от него достъп до информация, без да е необходимо да доказва конкретен интерес. Ето защо не е и необходимо заявителят да доказва по недвусмислен начин идентификацията си, независимо по какъв път подава заявлението - лично в деловодството или по електронен път. На административния орган следва да е безразличен фактът кой подава заявлението, той (органът) е задължен да отговори по еднакъв начин на всеки заявител и да предоставя еднаква по обем и съдържание информация на всички, в зависимост от съдържанието на искането.

Съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис:

Чл. 13. (1) Електронен подпис е:

1. всяка информация, свързана с електронното изявление по начин, съгласуван между автора и адресата достатъчно сигурен с оглед нуждите на оборота, който:

- а) разкрива самоличността на автора;
- б) разкрива съгласието на автора с електронното изявление, и
- в) защитава съдържанието на електронното изявление от последващи промени;

2. усъвършенстване електронен подпис;
3. универсалният електронен подпис

(2) Електронният подпис по т. 1 и 2 има значението на саморъчен подпис, освен ако титуляр или адресат на електронното изявление е държавен орган или орган на местното самоуправление.

Съгласно чл. 25, ал. 1 от ЗДОИ, заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа изброените по-горе реквизити, сред които не стои изискване за саморъчен подпис под заявлението. Следователно когато заявлението се подава по електронен път, не е необходим и електронен подпис, който недвусмислено да доказва самоличността на заявителя. В този смисъл цитираната от вас разпоредба от Вътрешните правила за предоставяне на достъп до обществена информация на Община Плевен, е в противоречие с чл. 25, ал1 от ЗДОИ.“

на стр. 13

Очакваме общинската администрация да приеме тази публикация като повод да преразгледа нововъведенията в работата си, които противоречат на закона и създават излишни затруднения на гражданите. Тогава ще бъде излишно да се подава жалба в Административния съд, което от вестник „Посредник“ ще бъдем принудени да направим при следващо неспазване на разпоредбите на ЗДОИ.

Няколко дни, след публикацията в плевенския вестник „Посредник“, получихме следното писмо от г-жа Ватева:

Можете да ме поздравите с моята малка лична победа - току-що идвам от Центъра за обслужване на граждани, където БЕЗ НИКАКЪВ ПРОБЛЕМ пуснах две заявления за достъп до информация, предварително разпечатани от мен.

## Декларация от Атланта и План за действие за развитие на правото на достъп до информация

На 27-29 февруари 2008 г., в Атланта, Джорджия, се проведе Международна конференция на тема „Правото на обществена информация“. Форумът бе организиран от Картър център (The Carter Center). Представители на правителства, медии, неправителствени организации, академични среди, частния сектор обсъдиха успехите и придобития опит от изминалото десетилетие, както и новите предизвикателства пред достъпа до информация. Д-р Гергана Жулева, изпълнителен директор на ПДИ, представи българският опит в областта на достъпа до информация. Участниците се обединиха около основни принципи в областта и очертаха план за действие за развитието на достъпа до информация.

THE  
CARTER CENTER



Waging Peace. Fighting Disease. Building Hope.



### ДЕКЛАРАЦИЯ ОТ АТЛАНТА И ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Ние, над 125 членове на световната общност за достъп до информация от 40 страни, представляващи правителства, организации на гражданското общество, международни организации и финансови институции, донорски агенции и фондации, частни компании, медии и учени, събрани в Атланта, Джорджия, от 27 до 29 февруари 2008 г., по покана на Картър Център, заставаме зад следната Декларация и План за действие за приемане, прилагане, изпълнение и упражняване на правото на достъп до информация.

#### ПРЕАМБЮЛ

**Признавайки**, че Член 19 на Всеобщата Декларация за човешки права, Член 19 от Международния пакт за граждански и политически права, Член 13 от Американската конвенция за човешки права, Член 9 от Африканската харта за човешки и граждански права признават правото „да се търси, получава и разпространява информация“ и Член 10 на Европейската конвенция за човешки права постановява подобна право „да се получава и разпро-

странява информация“;

**Подчертавайки**, че Интерамериканският съд за човешки права в делото Клод Райес срещу Чили прие, че Член 13 от Американската конвенция за човешки права признава общото право на достъп до информация и, че държавите трябва да осигурят система за упражняване на това право;

**Взимайки предвид**, че Съвета на Европа, Организацията на Американските държави, Африканс-

ката комисия за човешки и граждански права са приели ясни становища и декларации по отношение правото на достъп до информация, че са в ход важни инициативи в Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и че наскоро приетата Конвенция на ООН за борба с корупцията призовава всички държави да гарантират обществеността действително да има достъп до информация;

**Съзнавайки**, че правото на достъп до информация е основата на гражданското участие, доброто управление, ефективността на публичната администрация, отчетността и усилията за борба с корупцията, медиите и разследващата журналистика, човешкото развитие, социалното включване и реализирането на други социално-икономически и гражданско-политически права;

**Оценявайки**, че правото на достъп до информация насърчава ефективните пазари, търговските инвестиции, конкуренцията в държавния бизнес, честната администрация и спазването на законите и наредбите;

**Убедени**, че политическият ангажимент спрямо правото на достъп до информация е необходим за приемане и пълно прилагане и изпълнение на законодателството и инструментите за достъп до информация;

**Наблягайки на факта**, че въпреки големите постижения, свързани с правото на достъп до информация през последните десетилетия, съществуват някои предизвикателства пред това право като липса на национално законодателство, широко вариращи нива на изпълнение и продължаващо политическо противопоставяне;

### КОНСТАТАЦИИ

Участниците в конференцията констатираха, че:

1. Основното право на информация е наследено във всички култури и системи на управление; Липсата на достъп до информация непропорционално влияе на бедните, жените и други уязвими и маргинализирани групи и това право трябва да се гарантира за всички сектори на обществото;
2. Правото на достъп до информация е фундаментът на човешкото достойнство, равенство и справедливост;
3. Прозрачността е необходим и могъщ инструмент за популяризиране на личната и държавна

сигурност;

4. Новите технологии предлагат големи възможности за по-лесен достъп до информация, въпреки това има фактори и практиките за управление на данни, които ограничават достъпа и препятстват повече хора да се възползват от пълния потенциал на технологиите;

5. Приемането на съвременен закон е важно, но недостатъчно за установяването и утвърждаването на правото на достъп до информация;

6. Еднакво важни са изграждането на подходяща институционална рамка и развитието на капацитета на публичната администрация, за да се управлява и предоставя информация;

7. Изключително важно е да се увеличи общественото познаване на правото на достъп до информация, да се гарантира капацитета за упражняване на това право и да се намери подкрепа за прозрачност сред всички обществени сектори;

8. Свободните и независими медии са основен компонент за утвърждаването и пълното упражняване на правото на достъп до информация.

### ПРИНЦИПИ

В допълнение на горните констатации, ние определяме следните основни принципи:

1. Достъпът до информация е фундаментално човешко право.
2. Всички държави трябва да гласуват закони, които действително да осигуряват право на достъп до информация.
3. Правото на достъп до информация се прилага за всички междуправителствени организации, включително Обединените нации, международните финансови институции, банките за регионално развитие и двустранни и многостранни органи. Тези обществени институции трябва да бъдат пример и да поддържат другите в усилията за изграждане на култура на прозрачност.
4. Правото на достъп до информация трябва да се гарантира чрез международни и регионални инструменти, както и чрез националното законодателство и трябва да отговаря на следните принципи:
  - Правото на информация е правило; тайната е изключение;
  - Правото на информация трябва да се при-

лага за всички сектори на управление (изпълнителни, съдебни и законодателни органи, както и автономни институции) и на всички нива (федерално, централно, регионално и местно) и за всички отдели на споменатите по-горе международни институции;

- Правото на достъп до информация трябва да бъде разширено до структури извън държавното управление. Съгласно принципите, изброени в следващата т.5;
- Правото на достъп до информация трябва да включва правото на търсене и получаване на информация и задължението на обществените институции да разпространяват информация във връзка с основните си функции;
- Правото да се търси информация е независимо от личния интерес за тази информация и никога не трябва да се иска основание или причина за търсенето на информация;
- Инструментът или законът трябва да включва процедури, които да гарантират цялостното изпълнение и лесното му използване, без ненужни бариери (като цена, език, форма и начин на подаване на заявление), задължението да се оказва помощ на заявителя, и търсената информация да се предоставя в определен и разумен срок;
- Изключенията при достъпа до информация трябва да са тясно определени, установени в закон и ограничени само до позволените от международното законодателство; всички изключения трябва да подлежат на тест за надделяващ обществен интерес, което означава, че документи, попадащи в обхвата на изключенията се предоставят, когато обществената полза от разкриването на информацията е по-голяма от обществената вреда;
- Тежестта за мотивиране на отказа пада върху този, който съхранява информацията;
- Инструментът трябва задължително да постанови, след определен период от време, пълно разкриване на всеки документ, който поради изключителни причини, когато е бил създаден е класифициран като таен или поверителен;
- Инструментът трябва да включва ясни наказания и санкции за държавни служители, които не го спазват; и
- На заявителя трябва да се гарантира пра-

вото на обжалване на всяко решение, на всеки отказ да се предостави информация и на всяко друго нарушаване на правото на достъп до информация пред независим орган, който има властта да издава задължителни и приложими решения. За предпочитане е обжалването на първа инстанция да бъде пред посреднически орган, например информационна комисия (комисар) или омбудсман и с възможност за по-нататъчно съдебно обжалване.

5. Правото на достъп до информация се прилага и към участници в недържавния сектор: които получават обществени средства и привилегии (преки или непреки), изпълняват обществени функции, включително предоставяне на обществени услуги; използват обществени ресурси, включително природни такива. Правото на достъп до информация се простира само до ползването на тези фондове и привилегии, дейности и ресурси. В допълнение, всеки трябва да има право на достъп до информация от големи печеливши корпорации, когато тази информация е необходима за упражняване или защита на човешко право, признато в Международните договори по правата.

6. Държавите и международните организации трябва да гарантират система за изпълнение, която да осигурява:

- Равно упражняване правото на достъп до информация;
- Обучение на служителите от публичния сектор по практиката и прилагането на това право;
- Разясняване на това право на обществеността, за да може тя изцяло да се възползва от неговото упражняване;
- Определяне на необходимите ресурси, за да се гарантира ефективно и навременно администриране;
- По-добро управление на информацията с цел по-лесен достъп до нея;
- Периодичен мониторинг и отчет за прилагането на закона;
- Преглед на прилагането и спазването на закона от законодателен или друг надзорен орган.

7. Трябва да се приеме свързано законодателство, което да популяризира в по-голяма степен правото на достъп до информация и да осигурява спо-

магистелна законодателна рамка, която да включва: закони, задължаващи разкриване на източниците на финансиране на политически партии и кампании; разкриване на лобиращи фирми; законодателството за архивите; защита на лицата, които разобличават нередности; и закони, свързани конкретно с публичната администрация. Нещо повече, противоречиви разпоредби като тези от Закона за държавната тайна трябва да бъдат отменени.

## ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ

За да се даде ход на констатациите и принципите, трябва да се предприеме следния план за действие:

### За Международната общност

1. Международни организации - включително Обединените нации и всички други институции, Съвета на Европа, Организацията на американските държави, Африканският съюз, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, международни финансови институти, банки за регионално развитие и търговски - международни и национални неправителствени организации трябва да дадат ход на правото на достъп до информация в съответствие с изброените по-горе констатации и принципи.

2. Тъй като първата междуправителствена институция предстои да формулира специална конвенция относно правото на достъп до информация, страните-членки на Съвета на Европа трябва да гарантира, че изброените констатации и принципи са взети предвид в бъдещата „Европейска конвенция за достъп до официални документи“.

3. Групата на Световната Банка предстои да направи преглед на Политиката за предоставяне на информация и Банката трябва да се ангажира в открит и консултативен процес да приведе своята политика в съответствие със споменатите принципи и констатации. Други международни правителствени организации също трябва да предприемат стъпки за уеднаквяването на информационната си политика с констатациите и принципите.

4. Международните и регионални институции трябва:

- Да предприемат мерки, които да гарантират, че всички държави ефективни механизми за

популяризиране и защита правото на достъп до информация;

- Да разработят инструменти относно правото на достъп до информация;
- Да осъществяват текущ мониторинг на спазването на правото на достъп до информация, чрез формални и неформални последващи механизми като партньорска проверка.

5. Международните донори трябва да подкрепят усилията на страните да създават, изпълняват и налагат правото на достъп до информация чрез предоставяне на техническа помощ и достатъчно дългосрочно финансиране, включително чрез нови начини като програмнобазирани и широкосекторни подходи.

6. В споразуменията за финансиране между донорите и получателите на средства трябва да задължение за достъп до информация за размера и използването на международните фондове.

7. Когато регионалните и международните институции обмислят изработването на инструменти за достъп до информация трябва да гарантират, че са се консултирали с гражданското общество с експерти в областта на достъпа до информация. Трябва да се свика експертна комисия, която да подкрепи тези усилия.

8. Приемането и изпълнението на закони за достъп до информация трябва да е основен приоритет с оглед постигането на Целите на хилядолетието.

9. Донорите трябва да финансират мониторинг, анализ и оценка изпълнението и влиянието на правото на достъп до информация, включително чрез научни изследвания, разработване на подходящи индикатори и средства за практическа оценка.

### ЗА ДЪРЖАВИТЕ:

10. Всяка държава трябва да дава право на достъп до информация съгласно изброените по-горе констатации и принципи.

11. Държавите трябва да интегрират популяризирането на правото на достъп до информация в стратегиите за национално развитие и икономически растеж и секторните политики.

12. Държавите трябва да търсят партньорство между всички заинтересовани страни, за да гарантират своя капацитет да осъществят правото на достъп до информация на практика.



13. Държавите трябва да изградят независими механизми за изпълнение на правото на достъп до информация, като например информационни комитети, които да предоставят достъпни, приемливи и навременни средства за обжалване. Където е възможно тези органи трябва да имат властта да издават обвързващи решения и да постановяват разкриване на информацията.

14. Държавите трябва да приведат в действие ефективни политики и системи за управление на информацията, които да улесняват създаването и поддържането на записи и да изпълняват информационните си задължения.

15. Трябва да се разработят ефективни методи за обучение на служителите, отговарящи за достъпа до информация в гържавните структури, за обмяна на добри практики с други страни и подкрепа на неправителствени организации и да есе търси подкрепа от донори.

16. За да е ефективен достъпът до корпоративна информация, гържавите трябва да изработят правила, които да гарантират минимални административни пречки, изключения в съответствие с общите принципи, управляващи правото на достъп до информация и прагов тест за размер, за да се определи кои юридически лица са обект на това задължение.

17. Режимите за достъп до информация трябва да включват механизми за мониторинг и оценка, в това число количествени и качествени измерители, събиране на статистика и задължително годишно отчитане.

#### **За корпорации, професионални и граждански организации:**

18. Многонационалните корпорации и големите национални бизнес организации трябва доброволно да се ангажират за активно разкриване на информация в обществен интерес и тези усилия трябва да се насърчават и подкрепят.

19. Трябва да се развиват технологични иновации и да се споделят нови методи за популяризиране правото на достъп до информация.

20. Трябва да се осигурят допълнителни стипендии и обучения по правото на достъп до информация, прилагане на съответните закони, социално-икономическо въздействие, политики на спазване

и упражняване на това право, неговото влизане в действие и как правото на достъп до информация променя живота на хората.

21. Застъпниците за достъп до информация трябва да насочат своите усилия към развиване и осъвременяване на насоките за изработване на инструменти и национални закони, свързани с правото на информация, както и за тяхното прилагане. Тези насоки трябва да бъдат широко разпространени с оглед огласяването на режимите за право на информация, така че да съответстват на горните принципи.

22. Всички участници трябва да се вземат участие в мониторинга и оценката на прилагането и въздействието на правото на достъп до информация чрез разработване на подходящи индикатори и инструменти за практическа оценка.

23. Гражданското общество трябва да гарантира пълно упражняване на правото на достъп до информация като изисква и използва обществена информация, и популяризира и защитава правото.

24. Трябва да се развиват и подпомагат свободни и независими медици, журналисти трябва да се обучават как да използват правото на информация.

25. Общността, работеща за достъп до информация трябва да се стреми да постигне солидарност между всички заинтересовани от темата, които споделят обща програма за прозрачност.

26. Картър център ще работи заедно с останалите за разпространение на Декларацията от Атланта, чрез комуникация на високо ниво, публикации, конференции и срещи.

**Ние призоваваме всички гържави, международни и регионални организации и световната общност за достъп до информация да утвърждават, развиват и насърчават правото на достъп до информация по цял свят, в съответствие с констатациите и принципите, обявени в тази Декларация и да се обвържат с плана за действие в подкрепа на нашата обща цел.**

Атланта, Джорджия  
29 февруари 2008 г.

**Работни срещи с журналисти от местните медии във Видин, Монтана и Враца проведе Програма Достъп до Информация съответно на 2, 3 и 4 април 2008 г.** Целта на срещите е да се запознаят практикуващите журналисти с възможностите, които предоставя Закона за достъп до обществена информация, както за постигане целите на разследващата журналистика, така и за ежедневната работа при подготовка на публикации или репортажи.

Лектори в срещата са Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на ПДИ, и Роже Флюгелс, холандски експерт по достъп до информация. Те представиха конкретни примери, в които български и холандски журналисти успешно използват закона за достъп до информация, за да разкрият нередности, да постигнат по-голяма прозрачност в работата на институциите, да подготвят публикации или дори книги. Документален филм с пет казуса на журналисти, успешно използвали Закона за достъп до обществена информация, показва ПДИ.

„Тактическо мислене при изготвянето на заявление за достъп до информация и идентифицирането на институцията, която е склонна да предостави искания достъп са условията за успех при получаването на тази информация“, подчерта Роже Флюгелс. Той има 21-годишна практика като правен консултант на медийни организации, неправителствени организации, изследователи, частни компании и лица по въпроси свързани със свободния достъп до информация. През 80-те години Флюгелс започва серия от проучвания на разузнавателните служби, в резултат на което започва да използва Холандския закон за свобода на информацията. През 1986 г. създава своя организация, специализирана в използването на Холандския закон за свобода на информацията..

От средата на 80те години до днес Роже Флюгелс е подал 2000 заявления от името на своите клиенти. Сред най-значимите случаи, по които е работил, Роже Флюгелс са достъпът до лични досиета, съхранявани от холандските разузнавателни служби, проучване на качеството на висшите училища, разследвания на грешки с фатален изход в болници, ролята на Холандия в събитията в Сребреница от 1995 г., злоупотребата със земеделски субсидии от еврофондовете, проблемите с електронния вот. При последните промени на Холандския закон за свобода



Среща с журналисти от гр. Монтана и региона, 3 април 2008 г.

на информацията, правителството се обръща към Роже Флюгелс за неговото становище и проектът на поправките е съобразен с неговите препоръки.

Роже Флюгелс ще представи своя опит в още три подобни срещи, организирани от ПДИ в Перник (на 7 април), Кюстендил (8 април) и Благоевград (9 април) 2008 г.

Срещите се организирани в рамките на проект „Местните медии и свободата на информация в България“, който се финансира от Програма МАТ-РА на Министерство на външните работи на Кралство Холандия, и който ПДИ осъществява в сътрудничество с холандската организация The Management & Media Academy/Free Voice.

### В Бангладеш се подготвя проектозакон за право на информация

Проектозаконът е внесен от организацията за защита на човешките права Article 19 и нейни партньори в Бангладеш, одобрен е от Комитет, който работи по проекта на текста и в момента тече консултативен процес. Бъдещият закон отменя несъстоятелни разпоредби от редица закони (например Закона за държавните тайни от 1923 г.), въвежда институцията „информационна комисия“, която ще следи за доброто прилагане на закона и предвижда защита за държавните служители, отговорни за прилагане разпоредбите на закона.

Налице са обаче и някои слабости: законодателните, съдебните и конституционни органи не са задължени субекти, режимът на ограниченията е твърде широк, категориите информация, които подлежат на активно публикуване ограничени.

**На 20 март 2008 г. Програма Достъп до Информация представи своето становище на организираното от Комисията за борба с корупцията обсъждане за по-доброто регламентиране на ограничението на правото на достъп до обществена информация, свързано със защитата на търговската тайна.**

Повод за инициативата са докладите на ПДИ и публикации в списание „Правен свят“, в които се твърди, че зад отказите на основание „търговска тайна“ се крият корупционни практики и злоупотребни. В своето становище ПДИ прави предложения за конкретни изменения на Закона за достъп до обществена информация за стесняване на обхвата на ограничението на правото на достъп до обществена информация, свързано с търговска тайна.

**На 19 март 2008 г. Програма Достъп до Информация подаде жалба до Върховния административен съд срещу Наредба № 40 от 2008 г. на ДАИТС и МВР, задължаваща мобилните оператори и Интернет доставчиците да запазват данни за електронните съобщения.**

**Европейският парламент подкрепи борбата срещу лошото управление**

Онлайн порталът Euroaktiv съобщава, че Комисията по конституционни въпроси в Европейския парламент (ЕП) е одобрила промените, предложени от финландски депутат в статута на Омбудсмана, с цел „да се увеличи доверието на гражданите“ и да се улесни процедурата, по която Омбудсманът ще получава информация от институциите на Европейския съюз. Решението ще задължи институциите на ЕС да предоставят на Омбудсмана цялата информация, която иска, първоначално чрез отмяна на разпоредбата, която позволява на служителите да отказват информация, на основание секретност. Британският депутат и координатор в Комисията на ЕП по конституционни въпроси от Либералния альянс, Андрю Дъф, приветства приемането на решението, като заявя: „с тази нова власт Омбудсманът ще има още по-силна позиция в борбата с лошото управление и защита интересите на гражданите.“

В момента прозрачността е ключов въпрос в програмата на ЕС. Публикуването на Регистър на лобистите в Европейската комисия и съпътстващия го Кодекс за поведение, предложени от комисаря Сиим Калас през 2005 г. са само част от по-мощна инициатива за прозрачност, която се очаква тази пролет.

Наредбата бе посрещната с вълна от възмущение и критики от страна на гражданското общество и бизнеса, поради сериозното вмешателство в личната неприкосновеност и кореспонденцията. Според текстовете на самата наредба, тя е приета в изпълнение на европейската Директива 2006/24/ЕО. Според нея, т.нар. предприятия, предоставящи обществени електронни мрежи и услуги, са длъжни да запазват данните за всяко мобилно повикване: дата и час, място и страни по комуникацията, както и за всяко електронно съобщение (чрез Интернет). Достъп до данните имат дирекция в МВР - по принцип, органите на досъдебното производство и съдът - за целите на наказателното производство и службите за сигурност и обществен ред - за целите на националната сигурност. Според ПДИ, с приемането на тази наредба е нарушена Конституцията, Европейската конвенция за правата на човека и законодателството на Европейския съюз.

**Проектът на Конвенция за достъп до официални документи не отговаря на широко приетите стандарти относно правото на достъп до информация**

Това съобщиха трите организации-наблюдатели в процеса на изготвяне на бъдещата конвенция Access Info Europe, Article 19 и Правна Инициатива на Отворено Общество след заседанието на Координационният комитет по правата на човека към Съвета на Европа на 26 март 2008 г. Въпреки широката кампания от страна на гражданските организации, както и изразената подкрепа от страна на редица правителства и информационни комисари от 10 страни, предложението за по-силни гаранции на правото на достъп до информация не бяха приети. Целият текст на прес-съобщението може да видите тук.

**Том Съсман получи наградата „Робърт Воън“**

Адвокатът Том Съсман получи наградата „Легенда в свободата на информация - Робърт Воън“ като дългогодишен застъпник за открито управление в САЩ и един от авторите на измененията на Закона за свобода на информацията през 1974 г. Наградата се връчва за пръв път от Колежа по Право във Вашингтон. Събитието бе организирано в рамките на американската Седмица на свободата на информация (Sunshine Week), която се провежда в периода 17 - 24 март.

**Китайското правителство прави възможен достъп до екологична информация**

В усилията си да се пребори със замърсяването, Китайското правителство ще събира информация за заводи, ферми и други реални замърсители на въздуха. Информацията ще се събира в Статистика на източниците на замърсяване в Китай (China Pollution Source Census), която ще бъде публикувана следващата година. Като част от проекта, ще бъде открита гореща линия за сигнализиране за фирми-замърсители.

Свободният достъп до екологична информация и широкото обществено участие са предпоставка за устойчиво развитие. „Този проект е не само важен за защита на околната среда, но също така е важна стъпка към популяризиране обществено-

то право на информация“, каза г-р Агнес Каламарг, изпълнителен директор на Article 19 във връзка с инициативата. Правото на китайското общество да знае ще бъде гарантирано с Наредбата за общодостъпна правителствена информация (Open Government Information Regulation), която ще влезе в сила на 1 май 2008 г.

**Информационният комисар на Шотландия публикува годишния доклад за дейността си през 2007 г.**

Шотландия има Закон за достъп до информация от януари 2005 г. За изминалите три години Комисарят по информация е получил 1 574 заявления и е издал 594 решения. Докладът посочва следните предизвикателства, които са се очертали в практиката през 2007 г.:

Върховният граждански съд на Шотландия е отсъдил, че няма „абсолютни“ ограничения и че всеки случай трябва да се разглежда по същество.

Общо определената търговска тайна в договорите не може да бъде изключение според Закона за достъп до информация и също така не може да бъде изключение информацията за договори, които са резултат от преговори.

Когато се подава заявление за екологична информация, то трябва да бъде обработено според Наредбата за екологична информация.



**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, Гергана Жулева,  
Дарина Палова, Диана Банчева,  
Катерина Коцева, Кирил Терзийски,  
Ралица Кацарска, Фани Давидова

*Ако желаете да подкрепите издаването на информационния бюлетин,  
може да направите това на нашите банкови сметки:  
Булбанк АД - Клон Аксаков - банков код : 6217 6307 SWIFT код: BFTBBSGF  
\* сметка в ЛЕВА (BGN) IBAN: BG69 BFTB 7630 1022 5620 87  
\* сметка в Щатски долари (USD) IBAN: BG87 BFTB 7630 1122 5918 49  
\* сметка в Евро (EUR) IBAN: BG34 BFTB 7630 1422 5974 10  
Вашата подкрепа ще бъде отбелязана в Интернет страницата на ЦДИ!*

©Програма Достъп до Информация  
Материалите в това издание са обект на авторско право.  
При цитиране позоваването на източника е задължително.