

## Състоянието на достъпа до информация в България 2007

На 9 май (петък), от 11.00 часа, в залата на БТА - бул. „Цариградско шосе“ 49 ПДИ ще представи годишния си доклад „Състоянието на достъпа до информация в България 2007“



- Положителни и гостатъчни ли бяха промените в законодателството и практиките по достъпа до информация в България през 2007 година?
- Лесно или трудно е търсенето и получаването на информация по електронен път в България?
- Публикуват ли държавните институции и органите на местно самоуправление актуална обществена информация на Интернет страниците си?
- Кои са най-често използваните мотиви за отказ на информация от страна на публичните институции?
- Кои са най-активните групи, търсещи информация?
- Как се прилагат ограниченията на достъпа до информация в България и какво реши съда в случаите, в които е потърсена защита на правото на информация от граждани, НПО и журналисти?

Отговори на тези въпроси ще намерите в годишния доклад на ПДИ „Състоянието на достъпа до информация в България 2007“

**Както всяка година, ПДИ формулира изводи и препоръки към законодателната и изпълнителната власт въз основа на анализите на законодателството и практиките по достъпа до информация. Ето част от тях:**

- Ясна регламентация на задълженията за публикуване в Интернет.
- Ясна процедура за търсене и получаване на информация по електронен път.
- Въвеждането на принципа на преобладаващия обществен интерес при прилагане на ограниченията на правото на достъп до информация.
- Административен и независим контрол за прилагането на ЗДОИ.
- Постоянни обучения за служители в публичните институции по прилагането на ЗДОИ.

## Фокус на доклада: Електронният достъп до информация

За улесняване на достъпа до информация в контекста на постоянно развиващите се информационни и комуникационни технологии и за постигане на по-голяма прозрачност и отчетност на публичната администрация пред обществеността, ПДИ препоръчва:

- Да се публикуват онлайн всички нормативни актове (законови, правилници, наредби, инструкции, постановления), индивидуални актове (заповеди, решения), както и подлежащи на съдебно обжалване устройствени планове и проекти, които съответните институции създават, прилагат или контролират.

## ТЕМИТЕ В БРОЯ:

*ПДИ представя годишния си доклад „Състоянието на достъпа до информация в България 2007“*

*Електронният достъп до информация - между стратегията и истината?*

*Коментар на юриста: Информация от проверки относно законността на даден строеж е обществена и трябва да се предоставя*

*От съдебната зала: Новини  
Интервю: Тактиките при подаване на заявления са от решаващо значение за успеха*

*Европейският омбудсман: Европейските институции трябва да станат по-прозрачни*

*Достъпниците по света: IP адресите са лична информация според американския съд*

*Новини*

## Електронният достъп до информация - между стратегията и истината?

Гергана Жулева, изпълнителен директор на ПДИ



Наскоро имаше хубава статия в сп. „Икономист“, наречена „Държавата офлайн“<sup>1</sup>, която показваше по какви причини не може да има добро електронно правителство. Отговорът е „много просто“, поне поради три причини: липса на конкуренция, стремеж да се избрети ново колелото и фокусиране върху технологията повече, отколкото на организацията.

И трите причини, взети заедно, водят до харчене на много пари и почти никакви значими резултати, свързани с потребителите на услуги и информация от правителството.

Ако не можете да намерите информация за договора между вашата община и фирмата, която почиства квартала ви, нямате изход. Очевидно договорът е уникален и няма как да го намерите в уеб страницата на Община Крива Паланка, в съседна Македония, макар че дори там по закон органите на власт трябва да поддържат актуална повече информация, отколкото техните събратя в България.

Липсата на конкуренция е действителен проблем, когато говорим за електронно правителство. Помислете си какво може да застави пра-

вителството да публикува повече информация във вид на документи, а не рекламни текстове, къде и как се е представил министъра.

Какво да правим в случая, когато органите не са публикували информация, която според нас трябва да публикуват? Почти нищо. Да се съветваме с адвокати и експерти какво да правим и в резултат трябва да погадем заявление и да изчакаме предвидения в закона срок.

Вместо да се направи преглед какво трябва да се публикува според сега действащите закони, а и да се види какво правят най-напредналите в това отношение страни, нашите гържавни служители започват да правят стратегии за е-правителство. Представят профанизираны модели за предоставяне на услуги и информация и откриват тези модели дори в Древния Египет. Това се смята за стратегически подход. Преди време, когато беше моден системният подход, на тези простички модели, които могат да обяснят всичко и не обясняват нищо, им се казваше „системен модел“. Оттук влиза информацията - оттам излиза, ако не излиза - лошо. В областта на управлението „иновациите“ не винаги са с положителен резултат.

Третата причина е свързана с първите две. Обикновено се похарчват по няколко пъти безмислени

пари за технология, вместо да се направи предварителният анализ към какви резултати наистина се стреми правителството. Затова и всичко става бавно, скъпо и без видими резултати. Какво от това, че може да си погадете искане за информация онлайн, ако ще ви поканят да си платите на каса в институцията, както се случва почти

на стр. 3

от стр. 1

- Всяка институция да публикува онлайн актуална информация за поддържаните от нея публични регистри и бази данни.
- Всяка институция да публикува онлайн подзаконовни актове, правилници, указания, вътрешни правила, свързани с прилагането на ЗДОИ в съответната институция.
- Всяка институция да публикува на Интернет страницата си всички договори на институциите, които изцяло или частично се изпълняват със средства от бюджета или със средства от европейските фондове.
- Да се въведе възможност за електронно погадане на заявление и електронно проследяване пътя на заявлението в институциите.

<sup>1</sup> Government Offline, Why business succeeds on web and government mostly fails, Feb 14th 2008, from Economist print edition.

винаги. Вие може да подадете заявлението по Интернет, но гържавният орган не може да ви изпрати информацията онлайн - най-малкото трябва да ви видят, да си платите, да погннете протокол и тогава да си вземете търсения лист или диск. Нищо, че всеки има право да получава информация от гържавните органи без граници и бюрократични спънки. Този основен принцип на електронното правителство обикновено буди недоумение у висшите и нисши служители. Как така всеки?, Нека си купи електронен погнус и тогава ще получи каквото може.

Както наскоро каза ръководителят на електронното правителство в България, „вие може да говорите за информация, но ние говорим за услуги“. Така че, с една дума, говорете си колкото си искате. Ние си имаме стратегия и планове.

### **Ние имаме странен опит със стратегии не само от правителствените среди.**

Искахме да подобрим страницата си в Интернет. Обърнахме си към специалист, очаквайки да получим оферта и съответно да проведем разговор за това какви са вижданията ни за подобряване на съществуващата Интернет страница. Вместо това получихме безкрайни разговори за това, че трябва първо да си изясним стратегията, а след това да се обръщаме към фирмата. Трябва ли да отбелязвам, че нашата стратегия беше определена години назад и по цялото развитие на организацията се виждаше, че е определена правилно, а дори за това ни беше дадена една от най-престижните награди. Домораслият стратег обаче, някъде на някакво обучение му бяха казали за стратегията и той го повтаряше като папагал. Наскоро след това този собственик на фирма стана гържавен служител от висок ранг в областта на информационните технологии. Очевидно, правителството търси да назначи на работа стратеги.

Програма Достъп до Информация от няколко години специално наблюдава и анализира активно публикуване на информация онлайн на страниците на българските гържавни институции и публикува резултатите от този надзор.

Въпреки нашите препоръки и тенденциите в областта на електронния достъп до информация, положението с публикуването на информация на страниците на институциите видимо не се про-

меня. Сравнителните резултати могат да бъдат видени на: [http://www.aip-bg.org/documents/monitoring\\_web\\_08.htm](http://www.aip-bg.org/documents/monitoring_web_08.htm)

### **Какви са причините за това?**

**Първо**, абсолютно релевантни за развитието на нещата в България, свързани с електронното правителство, са причините, посочени в статията в „Икономист“. Наистина няма конкуренция и някак си не може да има без съгласието на правителството. Ето защо - каквото се публикува, на това трябва да сте доволни.

**Второ**, според проучването гържавните органи са склонни да публикуват неутрална и непроверяема информация. Това са стратегии, планове, услуги и т.н. географски очерци за общината, която се намира „настрег Балкана“. Ако обаче търсите изпълнението на тези стратегии и програми, ще трябва да подадете заявление, макар и тогава не е сигурно дали няма да засегнете интересите на някое трето лице.

Споменавам това, тъй като това е най-често срещания мотив за отказ при подаване на заявления за обществена информация в България. Като си помислиш, то едва ли се среща документ, в който да не се споменава някое трето лице - или физическо или фирма, а не дай си боже гържавен служител. Но ако търсите информация, свързана с работата на институцията, нейните договори, подгържаните регистри - всичко това може да е проблем, за разлика от пожелателното мислене - стратегии и планове.

В една своя статия (Electronic Government and Access to Issues for Consumers and Citizens, публикувана засега само на унгарски) Дейвид Банисар, директор на Програмата за достъп до информация на организацията Прайваси Интернешънъл, отбелязва трите важни аспекта за развитието на електронното правителство, а именно:

- гостъпът до информация - да се направи обществената информация гостъпна за гражданите и потребителите,
- електронното управление - да се използват съвременните технологии за консултации, гласуване и други демократични процедури и
- електронните услуги - да се предоставят услуги, като се използват прогресивни технологии.

## Информация от проверки относно законността на гаген строеж е обществена и трябва да се предоставя

Дарина Палова, ПДИ



Районната дирекция по национален строителен контрол в Смолян отказва информация на в. „24 часа“ за хотела на „Софийски имоти“ в село Стойките. Началникът на дирекцията отказва да отговори на въпроса дали е законен хотелът. Той е на три нива, правени са по различно време и е със статут на вила по разрешителните документи. Отказът на директора не бе аргументиран, но бе изтъкнато обяснението, че медиите едва ли ще помогнат по някакъв начин да се оправят бакиите в скандалното дружество. Какво може да се направи в такъв случай?

Дирекцията за национален строителен контрол (ДНСК) е юридическо лице със седалище в гр. София, второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). В качеството си на държавен орган, тя е сред задължените да предоставят информация институции по реда на Закона за достъп до обществена информация. Съгласно чл. 4 от Устройствения правилник на ДНСК, Дирекцията упражнява контрол по спазването на Закона за устройство на територията (ЗУТ) и на нормативните актове по неговото прилагане при проектирането и строителството, в т. ч. влагането на качествени строителни материали и изделия, с оглед осигуряването на сигурността, безопасността, достъпността и другите нормативни изисквания към всички строежи на територията на Република България. Именно ДНСК е органът, който контролира всички строежи в България и действията на общинската администрация и на участниците в строителния процес.

Контролната дейност на ДНСК най-общо може да бъде обособена в 3 подгрупи:

- дейност, свързана с контрола върху строителните книжа;
- дейност, свързана с контрола върху строителството;
- дейност, свързана с контрола върху ползването на строежите.

Съгласно разпоредбата на чл. 225, ал. 2 от ЗУТ, строеж или част от него е незаконен, когато се извършва:

- В несъответствие с предвижданията на действащия погребен устройствен план (ПУП);
- Без съгласувани инвестиционни проекти и/или без разрешение за строеж;

на стр. 5

от стр. 3

Нека се върнем към стратегията на електронното правителство в България. Там, освен електронни услуги и създаване на единни бази данни, които ще доведат както винаги до ефективно управление, не намираме нищо за достъпа до обществена информация онлайн.

Нито пък намираме нещо за това, че именно този достъп до обществена информация е основата, на която може да се развива и електронното управление като консултативен процес, обратна връзка с граждани и потребители. Нищо лошо няма в развитието на електронните услуги за гражданите и бизнеса, но не трябва да забравяме, че това е само една част от електронното правителство. Такава част, която всъщност не

е „услуга“, а задължение по някакъв закон. Липсва изцяло разбирането, че „резултатът от електронното правителство, в по-широк смисъл, е по-добро правителство - електронното правителство е повече правителство отколкото „електронно“<sup>2</sup>.

Наскоро имах възможност да се запозная със стратегиите за електронно правителство в Казахстан. Те изключително напомнят на стратегиите в България. Удобното на стратегиите е, че те трудно биват проверявани.

<sup>2</sup> OECD, The e-government imperative: main findings, OECD Observer, March 2003.

• При недопустими съществени отклонения от съгласования и одобрен инвестиционен проект, а именно:

- нарушение на предвижданията на действащия ПУП;
- нарушение на изискванията за строителство в територии с особена териториално устройствена защита или в територии с режим на превантивна устройствена защита;
- несъвместимост с предназначението на територията;
- нарушение на строителните правила и нормативи, техническите, технологичните, санитарно-хигиенните, екологичните и противопожарните изисквания.

• Със строителни продукти, несъответстващи на съществените изисквания към строежите, или в нарушение на правилата за изпълнение на строителните и монтажните работи, ако това се отразява на конструктивната сигурност и безопасното ползване на строежа и е невъзможно привеждането на строежа в съответствие с изискванията на ЗУТ.

• Без съгласуване с Националния институт за паметниците на културата - за недвижими паметници на културата и за строежи в техните граници и охранителните им зони.

Тъй като ДНСК е задължен субект по реда на ЗДОИ, в случай, че е извършена проверка относно законността на строителството на определен обект, информацията относно резултатите от проверката (пог формата на констативен протокол, заповед за спиране или гр.) следва да бъде предоставена при поискване. Тъй като към РДНСК - Смолян, е отправено устно запитване по темата и е последвал немотивиран отказ за предоставяне на информация, нашата препоръка е да се потърси информация отново - този път чрез подаване на писмено заявление.

Ако, евентуално, РДНСК - Смолян, не е извършила такава проверка, е възможно тя да бъде извършена по сигнал на което и да е лице. За целта, сигналите и жалбите срещу изпълнявано строителство следва да се подават лично или по пощата до съответната общинска или районна администрация, или в РДНСК и ДНСК. Право на това имат както отделни граждани и сдружения на гражда-

ни, така и неправителствени организации и фирми. На Интернет страницата на ДНСК е публикуван готов формуляр за целта.

Сигналът или жалбата могат да бъдат написани в свободен текст, като в тях трябва да присъства информацията относно това от кого е подадена жалбата, адрес за обратна връзка, за какво се отнася жалбата и да се съдържат данни относно местоположението на имота. Полезна би била също така информацията, свързана с извършителя и собственика на строежа, времето на започване на строежа, описание на изпълненото до този момент строителство.

По постъпилите жалби и сигнали служителите от техническата служба при общината/района или от съответната регионална дирекция извършват проверка на място и при установени нарушения, съставят констативен акт. В акта се вписват данни относно собствеността на терена и строежа, данни за участниците в строителството, наличието и законосъобразността на издадените строителни книжа, описват се подробно извършеното строителство, установените нарушения, нарушените разпоредби и копия от наличната груга документация, имаща отношение по случая. Съставеният констативен акт е начало на административно производство за спиране на изпълнението на строителните и монтажните работи. Въз основа на този акт се издава впоследствие заповед за спиране на строежа.

В случаите, в които не са установени нарушения, се съставя констативен протокол.

**Правото на достъп до обществени документи вече е конституционно признато право в Косово.** На 9 април 2008 г. Парламентът на Косово прие Конституцията на независимата република. Съгласно Член 41 от Конституцията, който е посветен на правото на достъп до обществени документи, всяко лице има право на достъп до обществени документи; документите на обществените институции и органите на държавната власт са публични. Изключение е информацията, свързана с личната неприкосновеност, търговската тайна и сигурността.

**Информацията за състоялия се на 17 и 18 ноември 2006 г. в Боровец семинар, организиран от Министерски съвет, Народното събрание и ръководствата на трите партии от управляващата коалиция, не е обществена информация по смисъла на ЗДОИ.** С този извод петчленен състав на ВАС потвърди решението на тричленен състав на същия съд. Според висшите магистрати, проведеното мероприятие (семинар) е реализирано от ръководствата на трите партии от управляваща коалиция и представлява политическо събитие, за което събитие министър-председателят не е задължен да предоставя информация. Заявителят Вилям Попов бе формулирал четири въпроса относно: институцията, която е организатор на съвещанието, списък на всички участници от страна на Министерския съвет - министри, зам. министри, технически и обслужващ персонал, шофьори и охрана, ангажирани служебни транспортни средства - брой и марка на колите и автобусите и финансовият източник на разходите за участието на Министерски съвет в съвещанието. Решението на съда е окончателно.

**Информацията относно изразходваните суми за публикации в местната и централната преса от Община Ловеч за периода 2004 - 2006 г. е публична, но данните за това как са разпределени изразходваните суми по съответните печатни издания не е.** До този извод стигнаха в две съдебни решения от м. март магистрати от съдилища в гр. Ловеч. Тази информация бе поискана от Цветан Тодоров - гл. редактор на местния в. „Народен глас“, а отказите бяха на Общинския съвет и кмета на общината. И в двата случая съдът прие за основателно изразеното от съответните търговци несъгласие, мотивирано с обстоятелството, че тази информация представлява търговска тайна. Според жалбоподателя, разходването на обществени средства обаче следва да бъде в максимална степен прозрачно, а фактът на получаването на суми, и то от публична институция, сам по себе си не може да бъде обект на тайна. Подигнати са касационни жалби както срещу решението на Ловешки административен съд, така и срещу това на Ловешки окръжен съд.

**Мотивите към актове, приети от Министерски съвет (МС), не могат да бъдат отказани, на основание подготвителна информация, която няма самостоятелно значение (чл. 13, ал. 2, т. 1 от ЗДОИ).** В този смисъл се произнесе състав на Софийски градски съд (СГС) по дело, заведено срещу отказ на Правителствена информационна служба (ПИС) да предостави на Кремена Христова, член на неформалната организация „Експертна група за прозрачна и ефективна културна политика“ достъп до мотивите към четири приети акта на МС в сферата на културата.

**Петна поредна година бившият служител на Министерство на вътрешните работи (МВР) Иван Йончев не успява да получи достъп до личното си кадрово дело.** След като първият отказ на МВР бе обявен за нищожен на две съдебни инстанции, вторият - за незаконосъобразен, то при третия отказ на МВР, състав на Върховния административен съд (ВАС) прие, че отказът е законосъобразен, тъй като заявлението на Йончев, отправено до министъра не е обосновано и мотивирано. Според жалбоподателя, този извод не намира подкрепа в Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), съгласно който всяко физическо лице има право на достъп до отнасящи се за него лични данни (чл. 26, ал. 1 от ЗЗЛД). Въпреки многократните изменения на ЗЗЛД, никоя от досегашните му редакции не може да подкрепи извода на съда, че всеки един от случаите по ЗЗЛД е с определена конкретика и търсещото правата си по този закон лице следвало да посочи и основанията за претенцията си и да я обоснове. Реквизитите на заявлението за достъп до лични данни са описани в чл. 29 и следващия от ЗЗЛД и в тях липсва изискване за обосноваване на искането за достъп до лични данни. Срещу решението е подадена касационна жалба.

**Изпълнителния директор на Българския спортен тотализатор (БСТ) отказа да предостави информация за бюджета на родния тотализатор, приходите и разходите, броя на заетите лица и размера на внесения данък за определен период.** В отказа си директорът на тотото не разглежда по същество искането за достъп до информация, а оспорва качеството

на стр. 7

## Тактиките при подаване на заявления са от решаващо значение за успеха

*Роже Флюгелс, холандски експерт*



Роже Флюгелс е холандски експерт с 21 години опит в областта на достъп до информация. Той бе лектор в шест работни срещи с журналисти от местни медии, проведени в градовете Видин, Монтана, Враца, Перник, Кюстендил и Благоевград, в периода 2-9 април 2008 г. Заедно с ръководителя на правния екип на ПДИ, Александър Кашъмов, Роже Флюгелс представи конкретни примери, в които журналисти успешно използват законите за достъп до информация. Срещите бяха организирани в рамките на проект „Местните медии и свободата на информация в България“, който се финансира от Програма МАТРА на Министерството на външните работи на Кралство Холандия, и който ПДИ осъществява в сътрудничество с холандската организация The Management & Media Academy/Free Voice.

**Г-н Флюгелс, Законът за свобода на информацията в Холандия е приет през 1980 г. Вие имате дългогодишна и богата практика по използването му. Кога и по какъв повод подадохте първото си заявление за достъп?**

Първото заявление, което подадох, беше, когато работех като анализатор на теми, свързани с разузнаването. За целите на своите изследвания започнах да използвам Закона за свобода на информацията и да подавам заявления. Това бе през 1985 г. Оттогава до днес съм подал повече от две хиляди заявления за достъп до информация.

**Подавали ли сте заявления за достъп до информация в други държави?**

Да, подавал съм заявления за достъп до информация в Италия, Белгия и Съединените щати. В Италия исках достъп до факс от диспечер по въздушния транспорт във връзка с полета на са-

молет, който се разби в Холандия. В Белгия исках достъп до информация, свързана с Белгийско-Холандските отношения, както и относно същия самолетен инцидент, тъй като самолетът бе собственост на белгийската армия. Заявленията, които съм подавал в САЩ, са свързани с тютюневия бизнес, здравеопазването, образованието, разузнавателните служби. Единствено в Белгия не получих достъп до исканата информация.

**Казахте, че най-активните ползватели на закона в Холандия за журналистите? В България - те са едва третата група по активност, след гражданите и бизнеса. Каква според Вас е причината за тази разлика в активността?**

Така е, журналистите в Холандия използват Закона за свобода на информацията сравнително по-активно от колегите си в България. Въпреки това,

на стр. 8

от стр. 6

на БСТ на задължен по ЗДОИ субект. Отказът бе обжалван от Института за пазарна икономика (ИПИ) пред Софийски градски съд (СГС). Според жалбоподателя е извън съмнение, че БСТ се явява публичноправна организация, респ. публичноправен субект по смисъла на Закона за достъп до обществена информация и като такъв субект дължи цялата създавана и съхранявана от него обществена информация. Предстои насрочване на делото.

**Директорът на РИОСВ - гр. Хасково, отказва да предостави достъп до информация за направените инвестиционни предложения за изграждане на ветрогенераторни и паркове със слънчеви колектори на територията,**

**контролирана от РИОСВ-Хасково за периода 2005-2008 г.** В решението на директора е посочено, че заявлението на сдружение „Зелени Балкани“ - Пловдив, не отговаряло на изискванията на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) нито по отношение на вида на исканата информация, нито по отношение на формата за предоставяне на информацията. С аргумента, че в заявлението са налице и трите задължителни реквизита по ЗДОИ - наименованието и седалището на заявителя, описание на исканата информация и адрес за кореспонденция, дори и незадължителния реквизит - предпочитана форма на достъп до исканата информация, отказът е обжалван пред Административен съд - Хасково. Предстои насрочване на делото.

не пропускам случай да им кажа, че нашата цел е да надхвърлим 1000 заявления годишно. В момента на национално ниво се подават едва 1000 заявления годишно. В това отношение сме в детската градина - холандските журналисти имат да учат още много. Ако сравним със Скандинавските страни, Великобритания или САЩ, холандските журналисти са едва прохождащи деца. Въпреки това, законът е неразделна част в работата на холандските журналисти. Всеки месец се правят по няколко публикации въз основа на успешно подадени заявления за достъп до информация и това се случва в продължение на вече 10 години. В това отношение, законът е едно успешно средство. В средата на деветдесетте години на миналия век нещо в холандската журналистика, както и в холандския парламент, се промени. Родих се интерес към близкото политическо минало, започнаха да се правят разследвания, да се налага по-голям контрол. Депутатите започнаха да правят повече запитвания, да искат разследвания - нещо, което преди това не бяха правили. Това даде възможност на журналистите да започнат да разследват по-надълбоко по редица проблеми. Появи се нов тип журналист - разследващият. Тези нови журналисти започнаха да използват активно Закона за свобода на информацията, тъй като, когато правиш разследване, се интересуваеш от много неща, но най-необходими от всичко са ти документи. А най-добрият начин да се добереш до всякакви документи е да използваш Закона за свобода на информацията.

**Имаше ли конкретен повод, който подбуди по-големият интерес към работата на правителството в средата на деветдесетте години на миналия век?**

Това по-скоро беше процес, развиващ се години, не някакъв конкретен момент. Малко с ирония обичам да казвам, че една от причините е, че обществото стана по-малко християнско. Холандската политическа култура беше много християнска. Правителството биваше възприемано като част от Господ и в такъв случай нещата, които правеше, можеха да бъдат само добри. Злоупотреби бяха невъзможни, тъй като както правителството, така и Кралицата управляваха от името на Бог. Като закъснял резултат от демократичните движения от шейсетте и седемдесет-

те, в средата на деветдесетте ние започнахме да се гържим като зряла демокрация. Започнахме да контролираме правителството, нещо, което преди това не се беше случвало. Трябваше да отбележим, че до този момент в Англия и в Германия вече имаше разследващи журналисти, докато в Холандия - не. Не закъсняха и първите успехи за журналисти - които според мен се изразяваха в провеждането на парламентарни разследвания по проблемни въпроси, инициирани в резултат на направена публикация или предаване. Образуваха повече от десет такива разследвания за няколко години.

**Какви са основните категории документи, които представляват най-голям интерес за журналистите, съответно за обществеността в Холандия?**

Доста е широк обхватът на тези документи. Предимно документи, свързани с услуги, предоставяни от правителството, като образование, здравеопазване, публично-частни партньорства - не само договорите, а всякакъв вид контакти, протоколи от преговори и др. В последно време се забелязва засилен интерес не само към тези документи, а към предшестващите ги подготвителни документи: чернови версии на протоколи, проекти на договори или консултативни документи, въобще всичко, което е било използвано, за да се създаде крайният документ.

**На срещите с журналисти от местни медии в България многократно подчертахте важността от прилагане на различни тактики при подаването на заявления за достъп до информация. Кои са основните тактики, които заявителите трябва да знаят, за да получават информация?**

Има цял набор от необходими тактически умения. Много важно е, например, да си дадете сметка, че един официален документ никога не съществува в един екземпляр. Винаги има копия на този документ, които в повечето случаи се съхраняват в различни структури на администрацията. Първоначалното ми впечатление беше, че не всички журналисти осъзнават това - те искат копие от някой документ, отиват в някоя институция и подават заявление само в тази институция. Винаги може да се избира между поне две институции, които съхраняват определена информация. За да

на стр. 9



илюстрирам приложимостта на тази тактика, обикновено давам пример с проекта за разширяването на Амстердамското летище - всички документи по този проект се съхраняваха, разбира се, в Министерството на транспорта, но подаването на заявление там не би било добра идея, тъй като министерството е силен поддръжник на въпросното разширение. Когато помислите по-внимателно обаче, ще осъзнаете, че почти всички документи се съхраняват и в Министерството на околната среда. А това министерство е против разширението и следователно, оттам са склонни да предоставят документи, свързани с проекта, за да подпомогнат обществения дебат по темата.

Много често тактически разумен ход е да се подава едно и също заявление в различни институции. В случая, в които очаквате, че институцията може да ви излъже или че съществуват противоположни мнения и интереси, подавайте заявления многократно. Получаването на противоречащи решения само по себе си е факт достатъчен, за да се напише хубав материал.

Други полезни тактики са да не се иска достъп до крайния документ, а до предшествашите го проектни документи или да не се иска достъп до целия документ, а само до части от него. С частичния достъп се избягва евентуалното използване на някое от ограниченията, за да се откаже предоставянето на информацията. Например, ако документът съдържа имена, поискайте достъп до съдържанието със заличени имена. Така няма да може да се приложи ограничението, свързано със защитата на личната неприкосновеност. Няма да имат основание и да забавят отговора, за да искат съгласието на третото лице.

Въоръжени с такива тактически умения, ще бъдете един успял заявител. Успял не в чисто правен смисъл, тъй като дори и без да използвате тактики ще получите достъп след обжалване в съда, а успял да спести време, нещо, което е особено важно за журналистите, тъй като те винаги бързат да получат информацията.

**Освен прилагането на конкретни тактики, какво друго бихте посъветвали българските журналисти в търсенето на информация от институциите?**

Всеки журналист, истински журналист, има

списък с теми, по които силно желае да пише. И този списък се пази ревностно, той не се използва. Препоръчвам на всеки журналист да започне с точка номер едно от този списък, като подаде заявление за информация до съответната институция. Подавайте кратки по обем и обхват заявления, но го правете редовно, например всеки петък. Започнете с нещо малко, не с най-големия скандал в общината. След няколко месеца ще можете сами да преценявате как да формулирате заявленията си и към кого да ги подавате.

Такава практика би подействала обучително и на самата администрация. Администрацията се ядосва, когато журналисти използват закона, тъй като обикновено си мислят, че могат да ги разиграват, както пожелаят. Това всъщност е работата на говорителите, на пресаташетата, на хората от връзки с обществеността. Всичко се променя обаче, когато журналистът подаде заявление, тогава се напуска обичайната ситуация на говорене и получаване или неполучаване на исканата информация и се навлиза в полето на закона. Това автоматично означава, че всеки има право на отговор, дори и това да е отказ. Това е нещо ново за много журналисти.

Според мен единственото средство срещу агресия от страна на администрацията е да се подават заявления за достъп до информация. В Холандия много служители по достъпа до информация, особено в институциите на местната власт, възприемат заявленията за достъп до информация като допълнително натоварване, така че има доста образователна работа, която трябва да се върши, тъй като това не е допълнително натоварване, а е най-съществената част от работата въобще. В случая говорим не за техните документи, тъй като те принадлежат на обществото - на гражданите, на журналистите. Администрацията има право да отказва достъп до тази информация само в строго определени от закона случаи.

**Г-н Флюгелс, какво е състоянието на електронния достъп до информация в Холандия? Могат ли гражданите да намерят информацията, която ги интересува на Интернет страниците на институциите?**

Не, наскоро комисия от високоставени служители, редактори на медии, и други експерти из-

на стр. 10

от стр. 9

готвиха препоръки към правителството за по-активно публикуване на официални документи в Интернет страниците на институциите. Правителството бе много благодарно за тези препоръки и обеща да се погрижи за тяхното прилагане, като увеличи обема на документите, които се публикуват активно онлайн. Въпреки това, обещанието не бе спазено, а тези институции, които публикуват информация в Интернет страниците си, го правят по хаотичен начин. Понякога трябва да търсиш половин час някой документ. За съжаление никой не се оплаква от сегашната ситуация - нито парламентът, нито журналистите, нито неправителствените организации. Така че министерствата продължават да не публикуват информация в Интернет, а ако публикуват търсенето на страницата е като в джунгла.

**В Холандия, както и в България, не е въведен независим орган за контрол на изпълнението на закона, като Комисия или Комисар по достъпа до информация. Затруднява ли липсата на подобен орган упражняването на правото на информация?**

Липсата на независима институция, която да следи за изпълнението на закона, е проблем в Холандия. Този проблем обаче подсилва друг проблем

- а именно, липсата на ефективни санкции срещу забавяне на отговори от страна на администрацията по заявления. В Холандия решенията по заявленията за достъп се забавят в 95 процента от случаите, което е нарушение на закона. За съжаление няма ефективни санкции за злоупотреба с ограниченията или други нарушения на процедурата по предоставяне на достъп до информация. Поради тази причина, институцията на Комисар по достъпа до информация е силно необходима. Всъщност, в момента има законопроект за изменение на холандския закон, в който се предвижда въвеждането на комисар.

**Какви са шансовете за приемане на подобен рог промени в закона?**

Ситуацията е доста сложна и няма много общо със свободата на информация. Законопроектът е изготвен от последното правителство, докато настоящото няма никакво намерение да се занимава с приемането на нови закони, особено административни. Причината е, че има много други проблеми за разрешаване. Това, което ме притеснява обаче е, че някои важни въпроси, включително тези отнасящи се до свободата на информация, могат да изпадат от дневния ред на правителството за дълъг период от време.

*Интервюто взе Диана Банчева, ПДИ*

### ЕС: Годишен доклад за достъп до документи

На 18 април 2008 г. Съветът на Европейския съюз публикува шестия годишен доклад за изпълнението на Регламент 1049/2001 относно обществения достъп до документи на Европейския парламент, Съвета и Комисията. Наблюдава се тенденция на нарастване количеството на класифицираните документи. През изминалата година са подадени 1 964 заявления за достъп до общо 7 809 документа и е даден пълен или частичен достъп до 6 138 от тях. През 2007 г. информация е била търсена основно от студенти и изследователи (40%). Тъй като заявителите не са длъжни да се идентифицират или да посочват причините за заявлението, което обикновено се праща по електронен път,

по-голям е процентът на хората, чиято професия не е известна (13,2%). Най-голям интерес представляват документите, свързани с въпросите на правосъдието и вътрешния ред - 26,7%, следвани от тези за външните отношения и отбраната. Увеличава се броят на лицата, които посещават електронния регистър на документи, действащ от 1 януари 1999 г. Към 31 декември 2007 г. регистърът включва 1 010 217 документи, чийто пълен текст се въвежда чрез автоматична архивираща система. Съществуването на регистър води до намаляване броя на заявленията, тъй като по този начин се осигурява пряк достъп до все повече документи.

Текстът на доклада на английски:

<http://www.statewatch.org/news/2008/apr/eu-coun-access-rep-2007.pdf>

## Европейските институции трябва да станат по-прозрачни



На 15 април европейският омбудсман Никифорос Диамандурос представи в Брюксел Годишния си доклад за 2007 г. Сред тревожните констатации в доклада е липсата на прозрачност в институциите на Европейския съюз, в това число откази на информация и документи.

Никифорос Диамандурос смята, че „жалбите срещу липсата на прозрачност дават възможност на институциите на ЕС да предприемат действия, с които да демонстрират желание за отчетност и откритост.“ Също така се надява, че „предложенията на Комисията за реформа в

законодателството за обществен достъп до документи ще съдейства за разбиране на тази важна цел.“<sup>1</sup>

През 2007 г. се забелязва намаляване броя на неоснователните жалби и значително увеличаване на основателните жалби. Коментарът на г-н Диамандурос е, че „благодарение на усилията да се информират бизнеса, асоциациите, НПО-та, регионални власти и групи целеви групи за услугите, има увеличаване в броя на основателните жалби. В резултат на това са започнати 17% повече проверки през 2007, в сравнение с миналата година“.

Омбудсманът изразява загриженост във връзка с увеличаването на критичните бележки (55 през 2007 г., в сравнение с 41 през 2006 г.), отправени към институциите на ЕС. От друга страна, 129 случая са решени от европейските институции, след като са постъпили жалби при омбудсмана, което е два пъти повече от 2006 г.

На 22 април 2008 г. членовете на Европейския парламент приеха с убедително мнозинство (620 - за, 18- против и 18 - въздържали се) предложението институциите и органите на общността задължително да предоставят исканата от омбудсмана информация и да му дават достъп до съответните документи. По този начин се елиминира и най-малката възможност да се пречи на Европейския омбудсман в борбата с лошото управление. Това е още една стъпка в изпълнение на политиката за прозрачност и отчетност на Европейския съюз.

### Фактите от Годишния доклад за 2007 година Колко са жалбите?

През 2007 г. в офиса на омбудсмана са постъпили 3 211 жалби. Той е взел отношение по тях, като е започнал 641 разследвания. Приключените разследвания са 348. Общо омбудсманът е разгледал над 10 000 жалби и заявления за информация.

### Срещу кого?

64% от проверките засягат работата на Комисията, следвана от Европейската служба за подбор на персонал (14%), Европейския парламент (9%) и Европейска служба за борба с измамите (3%) и Съвета (1%). Като се има предвид, че Комисията е основна институция на Общността, която взема решения с пряко влияние върху гражданите, нормално е тя да бъде основен предмет на оплаквания от страна на гражданите.

### За какво?

Липса на прозрачност - 28%, злоупотреба с власт - 18%, нечестни процедури - 13%, дискриминация - 8%, неизпълнение на задължения - 8%. Проблемите варират от непредоставяне на достъп до документи до закъснели плащания за проекти и дискриминация спрямо персонала на ЕС.

### От кого?

Най-голям е броят на жалбите от Германия (16%), следвани от Испания (11%), Франция (8%) и Полша (7%). Но отнесено към броя на населението, най-много жалби постъпват от Люксембург, Малта и Кипър.

### Какви са резултатите?

Общо 129 случая са разрешени от институциите, след като е постъпило оплакване в офиса на ом-

на стр. 12

<sup>1</sup> На 18 април 2007 г. Европейската комисия иницира обществено обсъждане на Зелена книга относно обществената достъп до документи от институциите на Европейската общност с предложения за изменения на Регламент 1049/2001. Обобщените резултати бяха публикувани в доклад, който бе публикуван на 16 януари 2008 г.

будсмана (през 2006 г. те са били 64). Пет от жалбите са завършили с решение в полза на жалбоподателя (в сравнение с 3 през 2006 г.). В 55 случая омбудсманът е дал критични бележки (в сравнение с 41 през 2006 г.). В особено сериозни случаи на лошо управление и когато има възможност за негово избягване, омбудсманът прави проектопоръки. През 2007 г. са направени 8 проектопоръки, а през 2006 13.

Крайният документ е специален доклад, който омбудсманът представя в Европейския парламент.

### Какво е било предприето?

Омбудсманът разследва случаите за лошо управление в институциите и органите на ЕС. Той не може да разследва оплаквания срещу национални и регионални администрации в страни-членки, дори и ако те засягат общностното право. При почти 70% от случаите омбудсманът е имал възможност да помогне на жалбоподателя чрез започване на разследване по случая, прехвърляне към компетентен орган или даване на съвет към кого да се обърне. През 2007 г. омбудсманът е посъветвал 816 души да се обърнат към националния или регионалния омбудсман и е прехвърлил 51 случая директно към компетентния омбудсман.

### Някои случаи, по които работи Европейският омбудсман?

#### Разходите на членовете на Европейския парламент (ЕП)

Никифорос Диамандурос се обърна към ЕП, за да приеме заявление за обществен достъп относно

подробностите около средствата, получени от членовете на ЕП, включително командировъчни, пътни и общи разходи, както и заплатите на техните сътрудници. Искането е в следствие жалба, подадена до омбудсмана от малтийски журналист, на когото ЕП е отказал да предостави исканата информация. Европейският парламент обосновава своя отказ със защита на лични данни. След консултация с Европейския надзорен орган по защита на данните, омбудсманът прави заключението, че обществеността има право на достъп до информацията за разходите, направени от членовете на ЕП. Разследването е в ход.

#### Заличаване имената на лобистите

Организацията Европейска корпоративна обсерватория (Corporate Europe Observatory), базирана в Амстердам и наблюдаваща процеса на лобирание, внася жалба срещу Европейската комисия, след като Генерална дирекция „Търговия“ започнала да заличава имената на индустриалните лобисти в документите, предоставени според правилата за предоставяне на информация на ЕС. Омбудсманът приема жалбата за основателна, но приключва разследването, тъй като вече е било започнато дело в първоинстанционния съд. Съдът приел заключението на омбудсмана.

Резюме и статистика на доклада на български език може да намерите на страницата на Европейския омбудсман.

*Материалът подготви Ралица Кацарска, ПДИ*

## IP адресите са лична информация според американския съд Искате заповед? Обърнете се към журито във върховния съд

В свое решение, американски съд постанови, че потребителите имат „основателни очаквания за лична неприкосновеност“ относно записите, свързани с тяхното сърфиране в Интернет. Освен това, разрешението, необходимо на полицията, за да получи съответните данни от доставчиците на Интернет услуги, трябва да бъде издадено от по-висш съд от обикновените съдилища.

Според Върховния съд на щата Ню Джърси, информацията, свързана с употребата на Интернет, е дотолкова лична, че полицията не може да задължи доставчиците на Интернет услуги да предоставят данни за сърфирането на заподозрени с решение на общински съд. Необходимо е разрешение от журито на върховния съд.<sup>1</sup>

на стр. 13

<sup>1</sup> Съответното жури, състоящо се от съдебни заседатели, определя дали има достатъчно доказателства, за да се започне дело по определен случай. Доказателствата се представят от прокурор, а журито издава обвинителен акт.

от стр. 12

„Съдът смята, че гражданите имат основателно очакване за лична неприкосновеност на информацията, която предоставят на доставчиците на Интернет услуги при регистрация за абонамент“, се казва в съдебното решение. „Служители на органите на реда могат да получат достъп до информацията за потребителите-абонати, без тяхното уведомяване, като представят заповед от жури на върховен съд пред доставчика на Интернет услуги.“

Председателят на съдебния състав, съдия Рабнер, подчерта: „хората се нуждаят от IP адрес, за да получат достъп до Интернет. В същото време, когато потребителите сърфират в мрежата от личното пространство на домовете си, те имат основание да очакват, че действията им са конфиденциални. Много потребители не знаят, че адресът, който се състои от цифри, се улавя от уеб страниците, които посещават. По-опитните потребители разбират, че тази уникална поредица от цифри, сама по себе си разкрива малко, ако не и нищо, на външния свят. Единствено доставчикът на Интернет услуги може да „разкодира“ чие потребителско име стои зад IP адреса“.

Решението е по делото на Шърли Райд, която е обвинена в навлизане в компютърната система на своя работодател.

След като Интернет доставчика на Райд, фирма „Комкаст“, предоставя нейните абонаментни данни, включително IP адреса, от който тя влиза в Интернет, тя е призната за виновна в компютърна кражба.

Райд обжалва пред Върховния съд на Ню Джърси, с мотива, че доказателствата трябва да бъдат отхвърлени. Адвокатите на Райд настояват, че всеки трябва да бъде информиран при издаването на заповед за предоставяне на данни от телеко-

муникационни абонаменти, за да може да възрази срещу подобно действие. Върховният съд на Ню Джърси пък реши, че ако заповедта е издадена от жури на върховния съд, информацията може да се предоставя без знанието или съгласието на потребителя.

„Модерните технологии повдигнаха редица въпроси, които се преплитат в настоящия случай: до каква степен могат физическите лица да сърфират в мрежата анонимно? Имат ли потребителите на Интернет услуги основателно очакване за лична неприкосновеност, докато посещават уеб страници? При какви обстоятелства гържавата може да научи истинската идентичност на Интернет потребителя“, подчертава съдия Рабнер в своето решение.

„Ние отказваме да приемем изискването за уведомяване на потребителите, чиято информация е необходима за разследване“, поясни съдията. Поради очевидни причини, уведомяването може да възпрепятства и може да провали разследване на прокуратурата. Особено в случая, когато става дума за компютри, безсъвестни лица, които са информирани за заповедта за проверка, могат да изтрият или повредят файлове от домашните си компютри и така да се предпазят от справедливо разследване“.

Съдът уточни, че въпреки че Райд е успяла да отхвърли доказателствата, получени с решение на окръжния съд, полицията има право да поиска данни от фирмата „Комкаст“ отново, след като получи необходимата заповед.

**Повече информация на английски език е достъпна на адрес:** [http://www.theregister.co.uk/2008/04/24/us\\_rules\\_ip\\_addresses\\_private/](http://www.theregister.co.uk/2008/04/24/us_rules_ip_addresses_private/)

*Превод на Диана Банчева, ПДИ*

**Article 19 изразява притеснение по повод промените в Закона за достъп до информация в Мексико.** На 28 март т.г. бяха приети изменения в Закона за прозрачност и достъп до информация. От една страна, те бележат напредък в законодателството, но от друга, влизат в противоречие с международните стандарти за свобода на информацията. Положителните промени са свързани с формирането на Комитет по прозрачността; задължението властите да препращат заявления за информация, които не са в тяхната компетентност до съответната институция; разпоредба за създаване на Закон за защита на личните данни; изискване да се определят частните лица, използващи обществени ресурси; обработване на заявленията за информация, които постъпват чрез кол-център. За повече подробности: <http://www.article19.org/pdfs/press/mexico-foi-law-df.pdf>



**Коалицията „Инициатива за управление на слънчева светлина“ препоръчва Офисът на омбудсмана да заработи по-скоро.**

Институцията бе въведена с последните изменения на американския Закон за свобода на информацията от декември 2007 г., които предвиждат създаването на Офис на омбудсмана към Националната администрация на архивите и регистрите на САЩ. Целта на новата институция е да разрешава конфликти между заявителите и федералните институции, както и да наблюдава работата на последните по изпълнение на Закона за свобода на информацията. Препоръките са фокусирани върху представянето на безпристрастни и авторитетни медиаторски услуги, което е алтернатива на скъпите съдебни процеси. За да е ефективен процесът, трябва да има критерии за избор на случаи, да се приемат заявления само от обществеността, не от агенции или законодатели, да има възможност за електронна комуникация между заявителите и омбудсмана, да се дава приоритет на заявления, подавани от репортери, независими изследователи, автори на книги, както и заявления за информация от голям обществен интерес. Подробности за инициативата и препоръките на английски език може да видите тук: [http://www.sunshineingovernment.org/foia/OGIS\\_startup\\_release.pdf](http://www.sunshineingovernment.org/foia/OGIS_startup_release.pdf).

стта, не от агенции или законодатели, да има възможност за електронна комуникация между заявителите и омбудсмана, да се дава приоритет на заявления, подавани от репортери, независими изследователи, автори на книги, както и заявления за информация от голям обществен интерес. Подробности за инициативата и препоръките на английски език може да видите тук: [http://www.sunshineingovernment.org/foia/OGIS\\_startup\\_release.pdf](http://www.sunshineingovernment.org/foia/OGIS_startup_release.pdf).

**Закон за свобода на информацията в Малта.** На заседанието си на 22 април т.г. правителството на Малта одобри проект на Закон за свобода на информацията, с което се започва дебат в парламента за включването на този закон в законодателната система на Малта. Премиерът Лорънс Гонзи потвърди информацията, че освен дългоочаквания закон за свобода на информацията, в следващата законодателна сесия на парламента ще бъдат обсъждани и още два закона - за публичната администрация и за централния регистър. Гражданите на Малта вече ще имат регламентирано право на достъп до информацията, която в момента се съхранява под ключ от правителството. При изготвяне на закона са взети предвид становищата на граждански организации и журналисти и опитът на други страни, където вече има такава уредба.

Източник: <http://www.independent.com.mt>

**Нов блог за правото на информация в Турция.** Вече има действащ блог, на който ще се публикуват данни на турски и на английски език за свободата на информация в Турция и прилагането на Закона за право на информация, приет през 2003 година. Адресът е: <http://foia.bilgiedinmehakki.info>.



**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](mailto:office@aip-bg.org)  
[www.aip-bg.org](http://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 издването 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 ПДИ!*

©Програма Достъп до Информация

Материалите в това издание са обект на авторско право.  
При цитиране позоваването на източника е задължително.