

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ И БЪЛГАРСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

На 7 и 8 декември 1998 година в София се проведе конференция на тема “Достъп до информация – международни стандарти и българско законодателство”. Конференцията бе организирана от Фондация “Програма “Достъп до информация” и базираната в Лондон организация “Артикъл 19”- със съдействието на Българския Хелзинкски комитет. Гости на конференцията бяха представители на български държавни институции, на Конституционния съд на РБ, на Министерството на вътрешните работи. За участие в работата на конференцията пристигнаха и изследователи, учени и представители на Съвета на Европа и на Международни организации, специалисти в областта на достъпа до информация.

“Article 19” е неправителствена международна организация, чието седалище е в Лондон. Наименованието ѝ цитира чл. 19 от Всеобщата декларация за правата на човека. Основната им дейност е насочена срещу всички проявления на цензура в световен мащаб. Наблюдават степента на спазване на изискванията на международните стандарти по отношение на правото на свобода на изразяване в отделни страни и работят както на правителствено, така и на неправителствено ниво за защита на това фундаментално човешко право.

Участници в конференцията

Александър Кашъмов – завършил е право и философия, работи във Фондация “Програма “Достъп до информация” и един от авторите на Концепция за законодателна уредба на правото на достъп до информация в България

Весела Терзиева - юрист, правен експерт в Български Хелзинкски комитет, специализирала е в Международния център за правна защита на човешките права Инетрайтс в Лондон, един от авторите на Концепция за законодателна уредба на правото на достъп до информация в България.

Гергана Жулева - завършила е философия и социология, от 1996 година работи по проблемите на достъпа до информация, учредител и председател на Управителния съвет на Фондация “Програма”Достъп до информация”.

Еван Рут - юридически експерт на Артикъл19. Изследвал е медийното законодателство в балканските държави.

Еми Барух – журналист, била е директор на национален седмичник, съветник по печата и културата в българското посолство в Брюксел, редактор на правозащитно списание, издавано от Българския Хелзинкски комитет и белгийската неправителствена организация “Човешки права без граници”, в момента е медиен координатор във Фондация “Програма “Достъп до информация”.

Иван Секели - главен съветник в офиса на парламентарния комисар за защита на персоналните данни и свободата на информация. Работи и в института Open Society

Archives в Будапеща.

Йонко Грозев - юрист, специализирал е в Харвард и в Директората за човешки права в Съвета на Европа, ръководител е на проект за правна защита към Българския Хелзинкски комитет, член на Управителния съвет на БХК, един от авторите на Концепция за законодателна уредба на правото на достъп до информация в България.

Константин Паликарски - координатор в Институт за конституционна и законодателна политика към Отворено общество, юридически консултант във Фондация “Програма “Достъп до информация”, един от авторите на Концепцията за законодателна уредба на правото на достъп до информация в България.

Меглена Кунева - съветник в правния отдел на Министерския съвет, специализирала е в Оксфорд - Великобритания, в Джорджтаун Юнивърсити – САЩ, и в Института за човешки права Турку във Финландия и е един от авторите на Концепцията за законодателна уредба на правото на достъп до информация в България.

Отакар Шолтис - работи през последните години в областта на медийната проблематика. Има множество изследвания и анализи за съществуващите стереотипи, манипулативни техники и интерпретации при журналистическото предаване на информация. Участвал е в много семинари по проблемите на медиата. Един от авторите на първото изследване за ролята на медиата в процеса на разделянето на бивша Чехословакия.

Пар Трехорнинг - журналист на свободна практика с 15 годишен стаж. Интересите му са в областта на свободата на достъп до информация, трудовото законодателство и др.

Рамон Прието – юрист, специалист в отдела за медии в Съвета на Европа от 1996 г. Неговият професионален опит е свързан с Европейската конвенция за трансгранична телевизия, правната защита на базите с данни и въпросите отнасящи се до плурализма на медиите; по образование е юрист и специалист по международни отношения.

Ричард Бакстер е работил е в областта на околната среда и транспорта. В периода 1983-85 г. работи в британското посолство в САЩ. Академичната му кариера е в университетите в Кеймбридж и Манитоба, Канада. Като висш държавен служител е отговорял за приемането на Закона за свободата на информация във Великобритания. Подготвя и провежда обществена консултация върху предложеното законодателство. Има публикации върху процедурите за решаване на конфликти и търговската тайна. Участвал е в делегацията на Великобритания в обсъжданията за подписването на Конвенцията за достъпа до информация и гражданското участие в процеса на взимане на решения в областта на околната среда, подписана по-късно в Орхус, Дания.

Фани Давидова - завършила е право, работила е като съдебен репортер в Българското национално радио, в момента е координатор на правната програма на Фондация “Програма “Достъп до информация” и е един от авторите на Концепция за законодателна уредба на правото на достъп до информация в България.

Фиона Харисън - член на Управителния съвет и директор на Европейската програма на Артикъл 19.

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ - МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ И БЪЛГАРСКО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

София, Народен дворец на културата

7 и 8 декември 1998 година

ЧАСТ I СЪСТОЯНИЕ НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

ГЕРГАНА ЖУЛIEВА - Председател на Програма Достъп до Информация:

Практики на търсене и предоставяне на информация – нагласи за промяна

Програма Достъп до информация започна своята работа с преглед на законодателството, регулиращо достъпа до информацията в страната. Тогава ни се струваше, че не е необходим закон, който специално да урежда достъпа до информацията, а по-скоро на основата на сега съществуващата нормативна уредба да концентрираме своите усилия за активизиране на търсенето на информацията, което да покаже слабите места в общуването между гражданите, журналистите и българската администрация, и едва тогава да направим опит да формулираме какви са исканията към една нова нормативна уредба.

От началото на нашата дейност много неща се промениха. В повечето държавни учреждения - на местно и централно равнище, съществуват пресцентрове. В пет общини в страната започна изграждането на информационни центрове. В Стара Загора този център вече функционира. От друга страна случаите, които постъпваха при нас в продължение на две години, показваха, че е дошло време за правно регулиране на процеса на търсене и предлагане на информацията.

През лятото на 1998 г. екип от юристи към Програма Достъп до информация с участие и на юристи от Българския Хелзински комитет започна работа по изработването на концепция за такова законодателство в страната. Беше извършено сравнително правно проучване на законодателството в тази област в осем държави. През това време стартира и проучването на мнението на юристи и журналисти за принципите, които трябва да залегнат в основата на такова законодателство. По две причини се обърнахме към тези две професионални групи:

- първо, журналистите имат най-голям опит в търсенето на информация и биха могли да формират основните си очаквания за по-добра правна уредба;

- второ, юристите от своя страна познават най-добре сега действащата правна уредба и също така биха могли да формулират в каква насока са възможни изменения на

уредбата.

Ето защо резултатите от проучването представят мнението на експертите за такова законодателство. Изследването беше проведено от нашите координатори по места сред 56 юристи и 60 журналисти от цялата страна. Въпросите бяха свързани с основните принципи, които трябва да залегнат в такова законодателство. Първият въпрос е кой има право на информацията и необходимо ли е обосноваването на интерес при търсенето на информация.

Мнението на юристите е следното. **56 на сто** от анкетираните отговарят положително на въпроса, докато **23 на сто** смятат, че не е необходимо обосноваването на законен интерес.

Ако се обърнем към мотивите, които са посочили анкетираните юристи, като отговарят на въпроса с категорично “да”, т.е. че само този, който може да обоснове такъв интерес, ще трябва да получава информацията, ще видим, че всъщност става въпрос за обосноваването на такъв интерес, който да залегне в закона. Ако нашият законодател заложи като основен принцип, че всеки има право на информация, за юристите това ще бъде обоснован законен интерес.

При журналистите преобладава разбирането, че всеки има право на информация. Значителен е процентът и на журналистите, които смятат, че търсецията трябва да обосновава законен интерес. За мен това беше интересен резултат.

Друг основен въпрос е - кой има задължението да предоставя информацията. Мненията на юристите по някакъв начин фиксират сега съществуващи практики. 40 на сто от тях смятат, че ръководителят на ведомството е този, който трябва да разрешава или да предоставя информацията. 32 на сто от юристите смятат, че трябва да се обособят в специални отдели (които те разглеждат като отдели за връзки с обществеността) пресцентрове и информационни звена към държавните ведомства. Журналистите са твърдо ориентирани към информационните отдели, които за тях не съвпадат със сега съществуващите пресцентрове и отдели “Връзки с обществеността” към ведомствата на централно и местно равнище.

Как си представят анкетираните юристи и журналисти ограниченията за достъп до информация?

Юристите свързват ограниченията за достъп до информация с интересите на националната сигурност и със защитената от държавата тайна, но почти със същите проценти, на второ място е ограничението за защита на информацията, засягаща личните данни на други лица.

Сред анкетираните журналисти на първо място стоят ограниченията, свързани с информацията, засягаща интересите на националната сигурност. Само 33 на сто от журналистите поставят на второ място личната тайна, т.е. информацията, свързана с личните данни на трети лица.

Как се отнасят анкетираните към следния въпрос, който специално зададохме: възможно ли е да се ограничават личните права на публичните личности в полза на обществения интерес? Като се има предвид дискутирания проект на Закона за публичен регистър на доходите на лица, заемащи висши държавни длъжности, то и резултатите от нашето изследване са интересни: те показват, че законодателят по някакъв начин

откликва на един обществен интерес.

Болшинството от анкетираните юристи смята, че е възможно такова ограничаване на правата на публичните личности. Много по-висок е процентът на анкетираните журналисти, които смятат, че това е необходимо да залегне в Законопроекта за достъп до информацията.

Към процедурите на достъпа на информацията бяха включени въпроси, свързани с формите на искане на информация, формите на предоставяне ѝ, сроковете и таксите за предоставяне на информацията.

В голямото си болшинство журналистите и юристите смятат, че е необходима регламентирана форма при искането и при предоставянето на информацията. Т.е. общо е мнението, че регламентираният начин на предоставяне на информацията ще разреши по някакъв начин проблемите, които са свързани със сегашните практики за търсене и предоставяне на информация, които се характеризират със субективизъм, с лични предпочитания, с търсене на определени познанства, ако искате дори и с нерегламентирано заплащане на информацията. Журналистите в голямото си болшинство са за регламентиран начин за предоставяне на информацията. Съществуват обаче и опасения, че една точна регламентация на начина на предоставяне на информацията може да доведе до нови бюрократични пречки.

Какви са нагласите по отношение на сроковете? Мнението на юристите и на журналистите съвпада в това, че сроковете трябва да са кратки (веднага - 24 часа), когато става въпрос за налична информация. Във връзка с това и едните, и другите въвеждат условието - "вид и обем на информацията". Ако исканата информация предполага търсене в други ведомства, или е с по-голям обем, тогава се допуска и по-дълъг срок за предоставянето ѝ. И за двете групи е характерно това, че срокът и неговата зависимост от вида информация, трябва да бъде регламентиран в закона. Според анкетираните трябва да бъде регламентиран в закона и максималният срок за предоставяне на информация.

Интересно е мнението по отношение на таксите. Повечето от юристите смятат, че трябва да бъдат въведени такси за предоставянето на информацията; за разлика от тях журналистите не са за въвеждането на такси, което е професионално обяснимо. Ако се въвеждат такси, то те трябва да бъдат свързани със заплащането на себестойността на услугата.

Що се отнася до контрола - също професионално обусловено е мнението на юристите и журналистите по отношение на това каква трябва да бъде отговорността на държавните служители, които са нарушили правото на достъп до информацията или са отказали информация на търсещите. При юристите тази отговорност трябва да бъде административна и дисциплинарна, а при журналистите се изисква малко по-строго отношение към отговорността при отказ от информацията.

31 на сто от юристите смятат, че въвеждането на институцията на омбудсмана може да бъде предвидено в този закон; журналистите в много по-голям процент се надяват на въвеждането на такава институция, която да следи за нарушенията при достъпа до информация. В заключение бих искала да напомня някои неща.

През 1983 г. Държавният съвет на Народна република България и Министерският съвет

приемат решение N 29 с основни насоки за усъвършенстване на административно-правното обслужване на населението в Народна република България. На основата на това решение през 1985-1986 г. се приема Указът за административно-правно обслужване на населението. В това решение се определят основните причини, които налагат да се развива административно-правното обслужване на населението. Сред тези причини са:

- да се ограничи разпиляването на работното и свободното време на трудещите се, защото са загубени много “човекодни” за административно-правни услуги;
- да се способства за повишаване на обществената производителност на труда;
- да се издигне жизненото равнище на народа и т.н.

Основните принципи, които тогавашните управляващи смятат, че трябва да залегнат в Указа за административно-правно обслужване на населението, са чисто технократски:

- опростяване и намаляване на документацията;
- децентрализация на дейностите по обслужването;
- въвеждане на задължително служебно начало при извършването на услугите;
- интеграция в изграждането и функционирането на различните системи;
- автоматизирана система по административно-правно обслужване, и т.н.

Сред всички тези насоки от един технократски период на късния социализъм отсъства обаче важен принцип, който характеризира процеса на взаимоотношения между администрация и граждани в демократичните общества. Едно такова законодателство, би трябвало да дава възможност за упражняване на гражданските права на хората и предотвратяване на злоупотребите с власт, което е и действителното добро “административно-правно обслужване на населението”. Ето защо, когато говорим за Закона за достъп до информация, трябва да имаме предвид, че освен процедурите по достъпа, този закон би трябвало да осигури прозрачност в действията на администрацията и възможност за ефективен съдебен и граждански контрол.

КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:

Правни аспекти на необходимостта от законодателство в областта на свободата на информация

Правото на достъп до информацията е сравнително младо. То се развива, като получава своята нормативна уредба и в най-напредналите страни през XX век. До този момент на практика такова законодателство не съществува. То се превръща в жизнено важна материя едва в средата и в края на XX век.

Това е и периодът, в който се осъзнава, че в крайна сметка правото на достъп до информация е основна предпоставка, за да бъдат упражнявани всички останали права. В случай, че ние нямаме информацията, ние може дори да не знаем, че едно наше право е нарушено. В този случай би било невъзможно да вземаме каквито и да било мерки по предотвратяване на нарушението на правото и възстановяване на предишното състояние.

Основните международноправни документи, които определят съществуването на правото на достъп до информацията, са Всеобщата декларация за правата на човека, Международният пакт за граждански и политически права, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

Важно е да се отбележи и препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа от 25 ноември 1981 г., която урежда принципите, които стоят в основата на правото на достъп до информацията.

В България Конституцията от 1991 г. закрепва в чл. 41, ал. 2 правото на всеки на информация от държавни органи по въпроси, които представляват за него законен интерес, стига те да не съставляват държавна или друга защитена от закона тайна, да не накърняват чужди права.

По силата на чл. 5 от Конституцията тя има пряко действие. За съжаление обаче в конкретния случай не можем да се позовем на прякото действие, за да може да упражняваме това свое право, поради много сериозна пречка, която е тълкувателното решение на Конституционния съд по членове 39, 40 и 41 от Конституцията, в което се уточнява, че може да бъде обосновано задължение на държавата да регламентира законодателно достъпа до информацията. Това е цитат от Решение N 7 от 1996 г. Т.е. конституционният текст ни дава най-общата рамка, а вътре в нея задължение на законодателната власт в страната е да създаде правните норми, които гарантират упражняването на това конституционно право. Тук става въпрос за ограниченията на това право, които са посочени в чл. 41 от Конституцията, като държавна или друга защитена от закона тайна и правата на други лица. Става въпрос за процедури, контрол и в крайна сметка за санкция за неспазване на този закон.

Така ясно изпъкват двата аспекта на необходимостта от правно уреждане на проблема за достъп до информацията. От една страна са налице международноправни актове, по които България е страна, и които съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията са част от вътрешното ни право, стига да са ратифицирани и обнародвани в Държавен вестник. Те създават най-общата рамка на правото на достъп до информацията. От друга страна съществува конституционният текст на чл. 41, ал. 2, който в нашето вътрешно законодателство предвижда това право. Съществува и решението на Конституционния съд, който определя, че за упражняването на такова право е необходим закон.

Най-грубо казано, чисто правната страна на необходимостта от достъпа до информацията по този начин може да бъде изчерпана. Съществуват обаче редица други необходими за приемането на такова законодателство, които по един или друг начин са свързани с правото.

Съвсем накратко може да се изброят възможностите за повишен контрол над целесъобразността и законосъобразността на актовете на администрацията от страна на гражданите; дисциплиниращото действие, което приемането на подобно законодателство упражнява върху администрацията. Това дисциплиниращо действие не се изразява единствено и само в това, че администрацията е подложена на контрол. Става въпрос за нещо повече. Става въпрос за това, че стимулирана от запитванията на гражданите администрацията ще подреди собствените си архиви, ще въведе система, при която се знае ясно кое къде се намира, ще функционира по-ефективно.

ГЕОРГИ ГАНЕВ :

Икономически аспекти на необходимостта от законодателство в областта на свободата на информация

Освен чисто обществените аспекти и много съществените юридически аспекти на проблема за достъпа до информация, всички добре знаем, че информацията е изключително важен ресурс. Поради своята недостатъчност тя се вписва в категорията “икономически ресурси”. Затова е важно, според мене, да се анализира значението на достъпа до информацията и на неговото правно регламентиране от икономическа гледна точка. Преди няколко дни в Народното събрание беше внесен законопроект за бюджета за 1999 г. Започнах да питам хора тук и там дали имат този законопроект, преди той да бъде внесен в пленарната зала. Общо взето с изненада установих, че колегите, които попитах, не разполагат с него. След това си помислих: какво става? Сигурно има някаква тайна. Един ден се сетих, че правителството си има Интернет страница. Отворих я и законопроектът си седеше там. Можех да си го чета колкото си искам. Същото се отнася и до матрицата по тригодишното споразумение с Международния валутен фонд.

Казвам всичко това, за да подчертая, че достъпът до информацията не е само въпрос на предлагане, а е и въпрос на търсене. Хубаво е да има повече информация в едно общество и колкото се може повече субекти да разполагат с нея. За да се постигне това, е необходимо и двете страни на уравнението да си свършат работата. Става въпрос и за търсенето, и за предлагането.

Защо е важна информацията от гледна точка на икономическото развитие на една държава? Това е въпрос, който е толкова очевиден, пък и отговорът му изглежда толкова очевиден, че има известна нужда от уточняване.

Стандартният от 200 години насам модел на икономическо развитие включва, както е казал Адам Смит, значението на разрастването на пазарите. Поради това се създава възможност чрез размяна да се постигне по-добра специализация на различни стопански субекти в различни дейности, която в крайна сметка да се отрази в по-висока производителност и от там в по-голямо богатство на народите. Това е основният икономически модел, който си остава един и същ. От 200 години насам нищо ново не сме измислили.

Проблемът за информацията се закачва именно в стъпката между увеличаването на пазара и възможността за специализация. Защото когато пазарът се разраства и колкото по-дълбоко специализират различните стопански субекти, толкова повече сделки са необходими, за да се осъществява размяната и да може те наистина да се специализират в това, което правят. Колкото повече са сделките, толкова повече са разходите по тях. Информацията е нещото, което прави разходите по сделките големи. Всъщност сключването на една сделка винаги представлява информационен процес. Информационните проблеми на размяната са именно тези, които правят сделките скъпи. Ще илюстрирам казаното с два примера.

Първо, в съвременните развити икономики вече много повече от половината от brutния вътрешен продукт е в сектора на сделките, а не е в сектора на физическото

производство. В съвременния свят много повече струва юридически издържаното прехвърляне на собственост и на имуществени права по веригата, отколкото физическата трансформация, която се осъществява по същата верига.

За САЩ може би разходите за сделките се равняват на над 70 на сто от brutния вътрешен продукт.

Второ, в началото на 1998 година Рем Вяхирев каза: Повече време и средства изгубихме, за да се договаряме за сделката с газта с България, отколкото струва самият газ. В съвременния свят е така. Повече струва сделката.

Защо подчертавам това? Не може да имаме ефикасна, пък и ефективна размяна, ако разходите по сделката са забранително високи. А те са такива, когато липсва информация както по отношение на обекта на размяна, така и по отношение на субектите на размяна, т.е. на страните по сделката.

Типът информацията, за който говорим тук, всъщност е информацията, с която разполага държавата. Въпросът е защо има икономическа необходимост от изрично уреждане на въпроса с достъпа до информацията, с която разполага държавата?

На първо място причина за това е, че липсата на информацията е нещо, което създава проблеми на пазара. Липсата на информацията и особено на т.н. несиметрична информацията, т.е. липсата на информацията по другата страна на една сделка, а не толкова по обекта на сделката, може да доведе до сриване на пазара, до невъзможност на пазара да работи, а именно - да се достигне до някаква пазарна цена и да се осъществи размяната.

В икономическата наука съществуват много такива модели, най-популярният от които е моделът за пазара на лимони. За да се преодолее сриването на пазара, е необходима някаква намеса отвън. Много често за това е достатъчно да има посредник, който чрез различни механизми съумява да съживи пазара. Българските субекти не са най-добрият пример. Това са банките. Като финансови посредници те изпълняват в огромната си част една чисто информационна функция.

Защо в информацията, която събира държавата, това е невъзможно? Защото има два проблема на държавно събирана информация, които трудно могат да бъдат разрешени, ако въпросът не се регламентира изрично.

Първият е проблемът с корупцията. Когато държавата събира информация, тогава съществуват стимули за корупция. Държавата (в случая държавният служител) може да избира този, на когото да предостави информацията и този, на когото да не я предостави. По този начин да осигурява някому конкурентно предимство срещу заплащане.

Втората причина, поради която държавната информация е трудно да бъде регламентирана чрез чисто пазарни отношения, е характерът на обществено благо, който тази информация има. Т.е. за обществото като цяло наличието на тази информация е по-ценно, отколкото сбора от ценността на информацията за всеки отделен индивид. Поради тази причина, ако се остави тези взаимоотношения да се уреждат на чисто пазарен принцип, няма да се достигне до това оптималното количество информация да се разпространява в обществото. Това е стандартен модел на проблема на обществените блага. Същият е проблемът със здравеопазването, с образованието и т.н.

Поради тази причина се налага да се разреши въпросът с реалната възможност държавата да злоупотребява с информацията. Знаем като данъкоплатци, че тази информацията се събира с парите, които всички ние целокупно плащаме на държавата.

Когато се уреди изрично въпросът с достъпа до информацията, се разрешават всъщност няколко проблема на икономическото развитие. Първият е корупцията. Той не се разрешава никога напълно. Намалява се обаче както стойността на ресурса, с която разполага държавата - в случая информацията, защото тя става по-лесно достъпна - така също се намалява и стойността на лична преценка на обществения служител, който разполага с информацията, защото му се дават точно определени и ясни правила, при които той трябва да дава информацията. Увеличава се неговата отговорност. Обикновено винаги има някакви наказателни или административни разпоредби, които се стараят да изяснят отговорността на държавния служител или държавния орган, който е длъжен да предостави информацията.

Освен това наличието на повече информация, което ще е резултат от такова законово уреждане, ще доведе до снижаване на разходите по сделките, защото ще бъде по-лесно човек да си извади някаква скица на имота, за да може да сключи сделка.

В по-дългосрочен план повечето информация, която ще стане налична в обществото като цяло, ще доведе до възможност за по-ефикасно вземане на решения от всички стопански субекти, а и от политическите субекти (т.е. когато става въпрос за вземане на политически решения било от страна на избирателите, било от страна на управляващите).

За да стане всичко това, за да се разреши проблемът, който пазарът би срещнал при разпространяването на информацията, с която разполага държавата, има нужда от репутационен механизъм, затова че държавата добросъвестно предоставя информацията, с която разполага. Този репутационен механизъм, след като ние сме леко скептични по въпроса за способността на държавата сама да си изгради такава репутация и да си я пази, може да бъде направен чрез т.н. достоверно обвързване на поведението на държавата. Това става чрез такъв закон, който може да направи поведението на държавата обект на надзор от страна на друга власт - например съдебната власт.

Друг аспект на икономическото уреждане на въпроса с достъпа до информацията е заплащането. Като четох социологическото проучване и всички аргументи на журналистите в подкрепа на това информацията да бъде безплатна, ми хрумна едно съображение за справедливост, което не е много в полза на журналистите. От една страна те казват - да, обществото трябва да знае, затова такива ограничения от сорта на цена са лоши. От друга страна, когато ми продават вестника, не ми казват, че аз като член на обществото е важно да бъда информиран и не ми го дават безплатно, а слагат цена на вестника.

Въпросът е двустранен. Събирането на тази информацията не е безплатно. Това е доста скъп и сложен процес, който изисква много ресурси, време и труд. Според мене е справедливо да се плаща. Въпросът е, че ако се остави на чисто пазарна основа, няма да може да се определи най-добрата цена. Поради две причини - първо, информацията има характер на обществено благо, и второ, държавата е монополист в огромната част от данните, които събира. Поради тази причина е необходима законова регламентация,

законово регулиране на тази цена.

Дори държавата да не изпълни изцяло своите задължения по предоставянето на информацията, ако търсенето се увеличи и стане по-взискателно, а търсенето зависи от нас, от гражданското общество и от всички, независещи от държавата стопански субекти, то неминуемо количеството информацията, която ще се разпространява в държавата, ще се увеличи, а според мене това ще бъде добро.

ЕМИ БАРУХ:

Информацията като дезинформация

Темата, която обсъждаме днес е свързана с бъдещия Закон за достъпа до информация. Логично е, медиите да се интересуват живо от начина, по който управляващите възнамеряват да регулират този процес в страната. Смята да твърдя обаче, че ненаписаният закон за достъпа до информация има по-голямо значение за обикновения данъкоплатец, отколкото за журналистите, за които информацията е всекидневна професионална потребност. Допускането, че Законът за достъпа до информация ще увеличи количеството информация, е дълбоко погрешно. Ако някой смята, че Законът би следвало да уреди и отношенията възникващи със СЪЗДАВАНЕТО на обществената информация, то означава, че в нечи глави все още блуждаят рецидиви от миналото, когато събития се “произвеждаха” с декрет. Законът може да регулира потоците информация – това е всичко. А потоците информация в края на ХХ век се характеризират с невиджано до този момент разнообразие на носителите на информация. Информационната среда е наситена, интензивна, плътна и проблемът на консуматорите на информация, каквито сме всички ние, е във все по-трудното й “декодиране”. Единственият начин да стане това, е поставянето на информацията във верния контекст. Неспособността да бъде “дешифрирана” информацията е най-големият проблем пред медиаторите. Това е и причината много често информацията да се превръща в дезинформация.

Ако сравним българската периодика от преди 10 ноември 1989 г. с днешните вестници, ще констатираме различен по качествен състав тип невярна информация. Това е резултат както на смяната на политическата система, така и на обезценяването на смисловото послание, на думите и на словото. Количеството опровержения в днешните вестници са много ясен индикатор за количеството неверни факти, които журналистите тиражират всеки ден. Това не може да се каже за вестниците преди 10 ноември. В “онези” вестници нямаше толкова много сбъркани и непроверени данни, колкото в днешната преса. Същевременно цялостната картина за обществото, която те създаваха, беше напълно погрешна. Точно колкото погрешна би била една топографска карта, без мащаб и със сбъркани посоки. Липсата на ориентири за поднесената информация, не позволяват тя да бъде “декодирана”. Извадена от своя контекст, всяка информация се превръща в дезинформация. Доколко това се прави тенденциозно и доколко е резултат на непрофесионализъм е тема за специален анализ, който има отношение към съзнателните манипулации на властта. Един от най-елементарните начини да се манипулира общественото мнение посредством информацията е да се залага на липсата на професионален морал и на непрофесионализма на посредниците в публичното

пространство, а както знаем, нито едното, нито другото подлежат на правна регламентация. (Правно предизвикателство пред юристите може да бъде друго: регулирането на информационния поток в публичното пространство и ясно разграничение на публичното от личното пространство. Юристите трябва да отчитат, че новите технологии все по-силно ще влияят върху публичното и личното пространство; и едното, и другото все повече ще се видоизменят, ще се преплитат и ще си влияят. Ние вече съществуваме в едно виртуално пространство, което влиза безпрепятствено в личната ни територия и именно тази заплаха поставя нови правни предизвикателства пред експертите, които ще работят през XXI век.)

Непрофесионализмът може да е съзнателен или несъзнателен, но във всички случаи той не е “невинен”. Ако отговорният редактор изпрати репортер-международник да отрази есенната сеитба, или спортен журналист да напише за проблемите на АЕЦ “Козлодуй”, колкото и добросъвестно да се опита да изпълни задачата, репортерът ще се провали. Това се е случвало не веднъж в нашите национални медии. Информацията, която се събира по този начин, е безполезна за обществото. Тя не може да бъде положена в контекста на проблематиката, за която се отнася, и се превръща в дезинформация, в средство за манипулация. Като участват в подобни ротационни експерименти, журналистите се лишават от единственото, което може да ги защити, ако желаят да останат в тази професия, а то е тяхната професионална биография. Журналистът, в старанието си да изпълни възложената му задача, става ловец на информации, самоцелната гонитба на факти само замъглява картината и обърква аудиторията. В тази амбиция има една невъзможна претенция, която изхожда от погрешното схващане за информацията – че информацията е цел, ценност сама за себе си. Тази многократно тиражирана заблуда е в основата на твърдението, че който владее информацията, владее света. Няма информация сама за себе си, тя не обект, който можеш да хванеш, да пипнеш, да опаковаш, да си го сложиш в джоба, да го изядеш. Информацията е знак и е винаги знак за нещо. Самоцелното преследване на информацията може да изправи преследвачите пред риска да паднат в собствения си капан. Може да бъдем засипани от информация, без да разбираме нейния смисъл. Ето един пример: анализирах представително социологическо изследване за образа на корупцията в медиите. Ето какво показва то: журналистическите разкази отвеждат читателя към конкретни сюжети. В тях има и конкретни лица. Обаче те не са анализирани от гледна точка на структурата, до която се отнасят. Дори, когато разказът на журналистите е убедителен, то онова, до което се стига е махленско подмятане на имена, които са достатъчно ниско поставени в йерархията. Йерархията показва цялата система, а изолираните факти не дават възможност за визия върху нея. Такава информация запазва външния, повърхностния слой на съзнанието. Еди кой си взел подкуп от еди кого си. Подобен кръчмарски подход към разхвърляни факти от различен порядък не обогатява познанието на обществото за процесите, които текат в него. Твърдението, че българските медии се занимават сериозно с корупцията, е манипулативно.

Друг пример е информацията, поднесена в тенденциозно подбран ракурс. Става дума за всички онези псевдо-журналистически разследвания, които не са журналистическо откритие, пристигат в редакциите под формата на справки, сводки и досиета и са подредени по начин, удобен за този, който предоставя папката на редакцията. В тази

папка има много информационни “знаци”, но липсва съответствие между знак и реалност и нито един Закон за достъпа до информация, колкото и добър да е той, няма да спаси преносителя на информацията от опасността да се превърне в манипулатор.

Ето и още един пример: Когато убиха Галина Старовойтова, веднага се появи съобщение, че при обиска на нейното жилище са намерени 1 700 долара и 10 000 български лева. Тази дописка представлява друг типичен случай за манипулация чрез информация: в случая се разчита на психологията на възприятието – акцентът е поставен не върху едно само по себе си чудовищно престъпление, а върху съмнението относно мотивите за неговото извършване. Съобщението за политическото убийство, което би трябвало да отведе към анализ на състоянието на правата на човека в Русия, остана в първия момент в сянката на други подозрения.

Двойката информация-дезинформация е опасен тест за професионализъм и нито един Закон, колкото и перфектен да е той, не може да помогне на журналистите да го издържат.

МАРИЯ НЕЙКОВА – Факултет по журналистика:

Преподавам във Факултета по журналистика и масова комуникация на Софийския университет. Член съм на управителния съвет на Фондация “Център за независима журналистика”. Имам въпрос към юристите. Лично мен ме вълнува реформирането на българското законодателство на парче - как то може да се отрази върху един Закон за достъп до информацията, който може да е сам по себе си много добър.

Интересува ме възможността журналистиката да манипулира и чрез информацията, което в много случаи е заради недостига на информация.

КОНСТАНТИН ПАЛИКАРСКИ:

Само по себе си реформирането на законодателството стъпка по стъпка така, че всяка стъпка да произтича от предходната и да бъде основа за следващата, не е нещо лошо. Напротив. Точно това би бил начинът, по който трябва да се действа. Въпрос е доколко тези стъпки са координирани. Въпросът е какво е цялото, което ще се получи от всички парчета.

ЧАСТ II ИНСТИТУЦИИ И ИЗИСКВАНИЯ КЪМ ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

РАМОН ПРИЕТО:

Европейското законодателство и достъпът до информация

Като начало ще направя преглед на работата и инициативите, предприети в Съвета на Европа в сферата на достъпа до информация. Позволете да изтъкна, че достъпът до

информация е основна ценност в демократичното общество и право, което не само съответствува, но и се съдържа в общите принципи и човешки ценности, възприети от Съвета на Европа, и е тясно свързано с Член 10 от Европейската конвенция за човешките права, която защитава и гарантира свободата на изразяване. Член 10 посочва, че свободата на изразяване съдържа в себе си правото да се получава и разпространява информация. Достъпът до информация е до голяма степен свързан с този член, но като цяло разсъжденията и общото тълкуване сочат, че то не може да бъде разглеждано като пряко включено в този член. Отделни случаи, отнасящи се до достъп до информация, са били разгледани по реда на съдебните механизми на Страсбург от предишната Комисия за човешките права и Съда, но не са произнесени присъди в този смисъл, а и не съществува прецедент, тъй като всички случаи, представени пред съда, са били обявени за недопустими за разглеждане. И все пак, спирайки се на тези случаи, които, повтарям, не завършват със съдебно решение, можем да кажем, че посоката на разсъждение на съдебното тяло в Страсбург е била към становището, че достъпът до информация според Член 10 се отнася най-вече до всеобщите източници на информация, информация, която е общодостъпна по силата на местното законодателство в съответните страни членки, но то примерно не гарантира абсолютно право на достъп до официални документи или архиви. И тъй, в юридически смисъл не можем да фиксираме отделно общото право на достъп до информация и съответно задължение на публичните органи на властта да предоставят информация по този член. Отделно лице не може да се позове на този член, за да наложи правото, нито пък може да се смята, че според този член страните-членки са задължени да създадат законодателна уредба в тази сфера. И отново трябва да подчертая, че в тази сфера връзките са твърде многобройни и не бива да се изключва възможността в бъдеще да разполагаме със съдебни решения от Съда за човешки права, които ще ни предоставят нови интерпретации на връзката между свободата на изразяване и правото на достъп. Така че това отсъствие на прецеденти, от които да извлечем принципи, съвсем не е изключило въпроса от вниманието ни през годините, а съществуват и определени текстове, отразяващи политиката ни в тази област. Съществува препоръка, възприета от Съвета на министрите още през 1981 г., Препоръка 81-19 върху достъпа до информация, съхранявана от публични органи на властта. Това е един много кратък текст, който гласи, че всички лица в юрисдикцията на страните-членки имат право при поискване да получат информация, съхранявана от публични органи на властта, които не са законодателни и съдебни органи. Текстът изброява пет най-основни принципа и изисква от страните-членки в своята юридическа практика да се ръководят от тези принципи. Следвайки препоръката в годините след нейното изготвяне и приемане, много страни-членки на Съвета на Европа предприемат задължителни законодателни мерки във връзка с общото право на достъп, но все още има страни, в които не съществува законодателна уредба на достъпа до информация или пък са налице само конституционни гаранции, които не са достатъчни, за да може това право да се прилага, каквато е, доколкото разбирам, и ситуацията в България. По този начин дискусията върху достъпа бе подновена в Съвета на Европа с оглед утвърждаването на предишната препоръка, Препоръката от 1981 г., с цел достъпът да се превърне в действително и действено право във всички страни и се оформи идеята за подготовка на правно обвързващ документ, този път под формата на конвенция. Съставена бе група от специалисти, която да проучи възможностите, открити пред Съвета на Европа в тази

област. Предоставянето на достъп до информация съдържа в голяма степен медиен компонент, в смисъл, че най-вече журналистите ще се възползват от правото на достъп. Първоначално работата започна в медийния сектор, който аз представлявам и където работя, но впоследствие работата се прехвърли в друг сектор, тъй като се наложи мнението, че правото на достъп е генерално право и трябва да бъде предоставено на всеки, а медиите не бива да получат правото да ползват привилегирован достъп или привилегирани права по силата на новите, подготвени от Съвета на Европа документи. Искам да кажа, че в момента въпросът се обсъжда от друга комисия в Съвета на Европа.

Компромисното решение, което се обсъжда, вероятно ще се сведе до подготовката на препоръка към страните-членки, което е правен инструмент, но няма силата на конвенция. И все пак независимо от формата, която в крайна сметка ще придобие документът, независимо дали това ще е правна конвенция или препоръка, съдържаща повече морални ценности, морална сила, приложимостта или стойността на документа вероятно ще се изрази по-скоро във вдъхновение, което ще насърчи страните-членки да изработят законодателна уредба за правото на информация. Трудно е да се прогнозира какъв ще бъде резултатът от тази работа, тъй като без да правя предвиждания, аз ще изброя някои от елементите, които са предмет на дискусия в групата, работеща по темата, като най-напред ще се спра на терминологията: вместо официална информация вероятно ще се използва терминът официални документи, което ще рече, че това ще е правен инструмент за достъп до официални документи, а не информация. Обсегът на документа ще бъде ясно очертан посредством няколко основни дефиниции, например терминът официални документи ще покрива информация, записана под каквато и да било форма и съхранявана от публични органи на властта. Това ще означава основно документи в общ смисъл, независимо дали са изработени на компютър, обработени на компютър, записани на аудио или видео носител. По отношение на публичните органи на властта този термин включва всички нива на администрацията - национална, регионална или местна и дори други органи, които изпълняват публични функции. По този начин ще бъдат включени министерства, градски съвети и всички други административни структури. Що се отнася до административните и съдебни органи, те няма да бъдат директно включени в обсега на документите, но за страните-членки няма да съществува никаква пречка за прилагането или отнасянето на принципите в документа до информация, съхранявана от съдебните институции или парламентите. Разкриването и предоставянето на достъп ще залегне като основен принцип в документа, но тъй като достъпът до официални (служебни) документи или официална (служебна) информация не е пряко ограничен, един от най-важните и трудни за решаване въпроси ще бъде определянето на ограниченията върху генералното право на достъп. Общият подход към ограничението, приложен в Европейската конвенция за човешките права, вероятно ще бъде възприет и за този документ и следователно ще трябва да се спазват три критерия за ограничение на достъпа, а те са:

- ограничението трябва да е законодателно уредено,
- то трябва да обслужва едно демократично общество
- и да бъде съобразено с целта да се осигури защита на чужди интереси.

Този подход на придържане към трите критерия вероятно ще бъде възприет и за новия документ, който се подготвя. Достъпът може да бъде ограничен тогава, когато нарушава чужди права, други права и интереси, и затова новият документ вероятно ще съдържа изброяване на правата и интересите, които могат да служат за основа на ограничението, за ограничаване на достъпа. Интересите вероятно ще бъдат изброени, както публичните като държавна сигурност, национална сигурност, икономически интерес на държавата, равнопоставеност на партии и правното производство, но също на базата на частни интереси като защитата на неприкосновеността на личността. Идеята е да се изготви възможно най-изчерпателен списък, който да гарантира, че органите на публичната власт ще отхвърлят молби за достъп само въз основа на интереси или права, посочени в рестрикционната клауза на новия документ. По мое мнение наличието на клауза с ясно очертани ограничения е ценно с това, че предотвратява до голяма степен субективността на публичните органи на властта, упълномощени да приемат молбите за достъп. Законите за държавната тайна, които забраняват разкриването на определени видове информация, също представляват ограничение на генералното право на достъп. В отделните страни начинът на засекретяване на документи е различен. Някъде съществуват списъци със стотици елементи, които са конфиденциални, в други страни са набелязани само категории конфиденциални елементи, но във всеки случай новата препоръка, която подготвяме, вероятно ще съдържа уточнението органите на публична власт да имат грижата документи, дефинирани като конфиденциални по силата на закон за тайната, да бъдат предоставени за достъп веднага щом обстоятелствата позволят, а ако законът за тайната упоменава срокове, то тогава, когато сроковете изтекат. Свързано с тайната е и задължението за дискретност от страна на държавните служители по отношение на факти и информация, които те узнават по време на изпълнение на своите задължения, но по отношение на това задължение трябва да се въведе баланс между него и пълното право за свобода на изразяване на държавните служители. Разполагаме със становището на Съда за човешки права по делото “Вогт срещу Германия”, което гласи, че този баланс трябва да се търси между правото на изразяване на държавните служители и техните задължения за дискретност и опазване на тайната. По този начин теоретично и в резултат или въз основа на това становище може да се разсъждава, че ако държавен служител разкрие информация, която е от висока степен на публичен интерес, то този служител може да бъде защитен поради правото, което има: правото на изразяване. Други принципи, които биха залегнали в препоръката, са свързани с разходите по достъпа и жалбите. По първия въпрос за разходите, вероятно ще се възприеме принципът за лично покриване на разходите, тоест ако са направени разходи, то лицето, предявило молбата, трябва да ги заплати, в противен случай достъпът би бил безплатен. А що се отнася до жалбите, в общия случай се смята, че отказът за предоставяне на информация подлежи на обжалване, ще бъде разгледан в съда или от по-горна административна инстанция или парламентарния омбудсман, но за жалбите трябва да има установена процедура. Това са някои от основните елементи, някои от основните идеи, които ще бъдат заложени в новата Препоръка на Съвета на Европа. Трудно е на този етап да се предоставят повече подробности, тъй като препоръката, както казах, все още се подготвя и не е лесно да се постигне консенсус между страните-членки. В страните-членки съществуват твърде различни традиции в правото, твърде различни традиции в правителствената уредба и всички те обуславят различната отправна точка към съдържанието и формата на

препоръката в тази сфера. В някои страни, например в Скандинавските, се наблюдава дългогодишна традиция в предоставянето на достъп до информация и в публичността на официални документи. Днес или може би утре ще чуем какво ще сподели нашият колега от Швеция. В същото време, в други страни страхът от откритост произтича от това, че откритостта може да навреди на публичните функции, може да увеличи обема на работа за държавните служители, приемащи молбите, но и този проблем може да бъде преодолян по пътя на структурни промени посредством въвеждането на специални услуги, включващи обработването на запитвания за информация например в централните агенции или министерства, които се занимават с въпроси, представляващи особен публичен интерес. И тъй, нека обобщя: достъпът до информация е от особена важност и е постоянно в сферата на вниманието на Съвета на Европа. Нашата цел е да допринесем за откритостта на правителствата и да я превърнем в законно право, ето защо ще продължим в усилията си да изработим правна основа в тази област.

МИХАИЛ МИКОВ - народен представител:

Кои са били аргументите и мотивите при обсъждането да бъдат изключени законодателната и съдебната власт? Вие споменахте за шведския опит в тази насока. Там например законодателният орган е като че ли най-светлият пример в Европа как гражданите могат да имат достъп до пълната информацията, с която върховният орган разполага.

РАМОН ПРИЕТО:

Както споменах, все още няма окончателно решение за изключването на законодателната и съдебната власт, но по принцип препоръката ще визира само обичайните правителствени органи, органи на администрацията. Всеобщото становище е, че парламентите, както се изразихте вие, в повечето страни вече са твърде открити институции и достъпът не е толкова ограничен, а съществуват и съвсем открити институции. За съда принципът е същият и важи с не по-малка сила, да го направим открит, но в отделни случаи, в много от страните-членки, на основата на криминалното право и наказателно-процесуалния кодекс някои видове информация са конфиденциални по закон с оглед закрилата на страните и за да се избегне пристрастността на съдебния служител. Ето това са другите основания да ги третираме отделно, но както казах, може би окончателното решение ще бъде просто да се заяви, че страните-членки ще могат да прилагат по своя преценка общите принципи, предвидени за тези институции.

ДИМИТЪР ТОТЕВ:

Господин Прието, вие споменахте, че инструментът, който подготвя Съветът на Европа, ще третира също и ограниченията на достъпа до информацията. Във връзка с това споменахте за държавната тайна. Факт е, че много страни имат списък, в който са изброени категории или инструменти, които са покрити с държавна тайна. Дали в подготвения инструмент има идея за това какви основания трябва да има държавата, за да включи една категория информацията в списъка на държавната тайна. Дали държавата трябва да се съобразява с определени основания, когато засекретява един

документ, или самото засекретяване е достатъчно, за да оправдае ограничението на правото на достъп до информацията. Т.е. зад средството “засекретяване” стоят ли някакви основания, които трябва да бъдат съобразени в държавата, или то просто се взема като факт, с който трябва да се съобразяваме?

РАМОН ПРИЕТО:

Според мен въпросите за тайната и достъпа са съвсем отделни един от друг. От гледна точка на нашата работа, връзката между тях е безспорна, тъй че законът за тайната ще се окаже ограничение на генералното право, ала подготвяната препоръка вероятно няма да третира въпроса по какъв начин да се засекретяват документи; тя просто ще указва, че ако документите са засекретени, те трябва да бъдат разсекретени след изтичане на съответния срок. Препоръката няма да определя начина, защото законът за тайната е съвсем различен и предмет на отделна, съвсем различна препоръка, макар да оказва влияние върху типа законодателство и ограниченията, които ще бъдат изброени. Ще има известно припокриване, защото, когато укажем в тази препоръка за достъпа до информация “ограничението на правото може да се основава на държавната сигурност”, то налице са връзки със закона за тайната, който по всяка вероятност ще класифицира документи въз основа на държавната сигурност, но тук ще бъде включен само общ списък на интересите, нуждаещи се от закрила, без да се навлиза в подробности за това по какъв начин даден документ ще бъде засекретен или кой подлежи на засекретяване, тъй като това според мен е съвсем друга правна сфера.

ЙОНКО ГРОЗЕВ:

Ще има ли предвидено задължение за съдебен контрол? Какъв ще бъде механизмът за контрол на самия документ?

РАМОН ПРИЕТО:

Вероятно ще има включена клауза, указваща, че съдебно разглеждане ще се осигурява за всички видове отказ, но не действителен съдебен механизъм за разглеждане на ниво Съвета на Европа. Следователно, ако този документ е конвенция или препоръка, теоретично страните-членки трябва да предвидят механизми за разглеждане на национално ниво. Няма да има Европейско съдебно разглеждане, освен ако въпросът не бъде отнесен до Европейския съд за човешките права на основата на нарушение на права по Член 10 или друго разглеждане по Конвенцията за човешки права, която има свой механизъм за разглеждане, но тази конвенция или документ ще установи друг вид механизъм за разглеждане.

ИВАН ХРИСТОВ - Сдружение “Свободна информацията и гражданско участие”:

Доколко и в каква форма са включени европейските граждани и обществеността в обсъждането на този проект? До каква фаза е доведен проектът за Европейски граждански форум в Интернет, където могат да се обсъждат най-различни нормативни проекти на Европейския съюз?

РАМОН ПРИЕТО:

Документите, съставяни в Съвета на Европа, се изготвят от правителствени експерти, правителствени представители, а публичните консултации в подготвителната фаза не са много популярни. Понякога се провеждат консултации върху документ, който не е достигнал етапа на развитие, в който е необходимо проучване отвътре. Например, за сферата на медиите консултациите може да не се провеждат с граждани, а с професионални асоциации. Миналата седмица обсъждахме документ върху плурализма в медиите. Проект на този документ бе предварително изпратен на няколко медийни асоциации, сдружения за свобода на изразяването, за да предоставят свои мнения и коментари, тъй че това може да се нарече един вид публична консултация. Такива случаи са редки, в общия случай документите се изготвят от правителствени експерти и правителствата също имат свободата да провеждат консултации на национално ниво, ако искат да са наясно относно общественото мнение по дадена тема.

ИВАН ХРИСТОВ:

Достъпен ли е този проект някъде в Интернет, за да може всеки да го прочете?

РАМОН ПРИЕТО:

На този етап, не. Документите, които се подготвят, не са на разположение, ала политиката, възприета в Съвета на Европа, е щом даден документ бъде приет от съответния орган, от Съвета на министрите, той обикновено се пуска по Интернет три дни след приемането му. Очевидно това става едва след като окончателният текст е приет от съответния орган - Съвета на министрите.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:

Вие казахте, че проблемът достъп до официални документи е извън приложното поле на чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека според практиката на европейските институции, комисията и съда. Дали такава практика съществува по други членове и по-специално чл. 8, макар и в частична хипотеза? Това засяга важния въпрос дали все пак може да съществува петиция, свързана с подобен проблем.

РАМОН ПРИЕТО:

Според мен въпроси, свързани с достъпа до информация, могат вероятно да се отнесат и към Член 8 за неприкосновеността: щом защитата на неприкосновеността е едно от основанията за забрана за разкритие, разбира се че дадени моменти могат да бъдат разглеждани в неговата светлина - сходните сфери за неприкосновеността и баланса между неприкосновеността и информацията. Но ако говорим за самото право на достъп, най-близък е Член 10 от Конвенцията за човешките права, в частност правото да се получава информация, което е упоменато в алинея първа на Член 10.

ЕВЪНРУТ:

До каква степен самият Съвет на Европа ще се нагоди към информационните разпоредби, наместо да подготвя документи за националните правителства?

РАМОН ПРИЕТО:

Въпросът е много уместен, защото погледне ли човек документите на Съвета на Европа, ще констатира, че много пъти ние толкова ги ограничаваме, че всъщност подаваме погрешен сигнал. В момента политиката се променя и идеята всички документи да се пуснат по Интернет цели да направи документите достъпни, така че когато получим молба за информация, самият акт на нейното предоставяне вече ще предполага съответна практика на откритост. Предстои допълнително да се дискутира на ниво Съвет на Европа по какъв начин да прилагаме тези принципи към самите себе си, но не бих казал, че сме затворена институция, макар да приемам упрека. Понякога препоръчвам отделните страни да създават законодателни уредби, след което налагаме ограничения върху нашите документи, което внася известно противоречие, но според мен, макар и бавно, нещата се променят, хората го осъзнават и отделните служители, които работят там, ако получат молба, предоставят информацията, освен ако тя действително не е обект на ограничение. При нормални обстоятелства повечето хора с удоволствие ще ви предоставят нужните ви документи.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:

Концепция за законодателно уреждане на достъпа до информация в България

На първо място бих искал да кажа, че в изготвянето на тази концепция взеха участие не само юристите, които работиха, но бих казал целият екип на Програма “Достъп до информацията”. Тя е основана и на сравнително-правен анализ на доста чужди законодателства.

Говорейки за закон за свободата на информацията или закон за достъп до информацията, ние трябва да сме наясно, че зад думата “информация” стои точно определена дефиниция. Иначе няма да ни е ясно какво точно искаме да бъде предмет на правото на достъп. Самата дума информация има много значения. Ако някой иска да присъства на заседание на общинския съвет или на заседание на Народното събрание, за да научи какво се дискутира там, също става дума за информация, но това съдържание на понятието информация не влиза в определението на един закон за достъп до информация. Това, за което става дума в един закон за достъпа до информация, е цялата документация и всичко, което държавата притежава във вид на запис. Това може да не е само документация на хартиен носител. Това може да бъдат различни видове записи от типа на звукозаписи, записи върху дискети и т.н.

Защо изобщо има нужда от закон в тази насока? Ясно е, че Конституционният съд в Решение 7 от 1996 г. изрично е препоръчал създаването на такъв закон, говорейки, че такова задължение за законодателната власт се извлича пряко от текста на чл. 41, ал. 2 от Конституцията. Причината, заради която извън правното задължение е нужно да има

такъв закон, е, че става дума за активно задължение на държавата да дава информацията, която тя притежава в документирана форма. Без да задължим държавния орган да ни даде тази информация, не можем да упражняваме правото си на достъп до информацията.

Задължението на държавата в случая, когато искам да присъствам на публично заседание на даден държавен орган, е тя да не ми пречи да вляза и да слушам. Това е негативно задължение, не е необходимо да го уреждаме със закон. За него не са необходими процедури. В този смисъл разбирам всички бележки и критики, които идват особено от страна на медиите: защо ще ни регламентирате правото на информацията. В този смисъл правото да се събира информация не подлежи на уредба със закон. То произтича пряко от Конституцията, пряко от международните договори, по които България е страна. Нарушаването на това право може да се защитава по съдебен ред и в България. То може да стигне и до една международна защита. Това, за което става дума в нашия случай, е достъп до информацията, която се съдържа от държавата под формата на документи и записи.

Следващият важен въпрос е кой има право на информацията. Тук става дума за правоотношение. От една страна са тези, които имат правото, а от друга страна са тези, които имат задължението. Тези, които имат правото, следва да бъдат всички. Нашата препоръка е да не става дума само за български граждани, но и за чужденци, когато се регламентира това основно човешко право. Такава е тенденцията в модерните закони.

По-интересен е въпросът кой следва да бъде задължен да дава информацията. Първо, трябва да се подчертае наистина много дебело, че става дума за изрично задължение на държавата да дава информация, което означава, че трябва да бъде извършена и цялата подготвителна работа, за да се изпълни това задължение. Съответните държавни органи и ведомства трябва да подредят информацията, която обработват по компетентността си в съответните регистри, и когато им бъде поискана, те да имат реална възможност да изпълнят задължението си. Това е задължение, а не пожелание.

Второто е свързано с въпроса - трите власти ли ще дават информация, както и всички останали органи на държавна власт в България, или само изпълнителната власт. Законът за администрацията в това отношение казва: администрацията е задължена да дава информация. Законът за администрацията урежда не само администрацията на изпълнителната власт, но и администрацията на държавната власт, т.е. на всички власти в България, откъдето следва, че администрацията на всички власти вече има задължението да дава информация. Все още го няма законът, който да регламентира цялостно реда и условията за това. Това обаче съдържа две сериозни предизвикателства.

Първо, самите държавни органи ли ще дават информация, тъй като държавният орган е министърът, а всички, които работят в министерството, са администрацията. Тогава заповедите на министъра ще бъдат ли предмет на правото на достъп, т.е. ще можем ли да ги поискаме. Конституцията създава задължения за държавните органи да дават информация, т.е. става дума за държавните органи, а не просто за администрацията.

И второ, идеята на тази разпоредба, която съществува в Закона за администрацията, според нас, е просто да се получи улеснение. Да не караме министъра лично да ни дава своята документация. Това не означава обаче, че неговата администрация няма да е

задължена да ни дава неговите заповеди и актове, които той издава по компетентност.

Второто предизвикателство е свързано с реда на защитата на правото. Актовете, с които администрацията и държавните органи са задължени да ни дават информация, трябва да са индивидуални административни актове по смисъла на българското административно право - чл. 2 от Закона за административното производство. Защо? Отговорът е много прост. В противен случай те не могат да бъдат обжалвани пред горестоящия административен орган или пред съда, т.е. защитата на правото няма да може да бъде реализирана.

Навсякъде в законодателствата, които уреждат проблема достъп до информация, редът на защита е административен, т.е. той е свързан с административното правораздаване. Следователно това трябва да бъде разрешението и в българското законодателство. Още повече, че двата закона, които засега уреждат процедури по достъп до информацията, са Законът за опазване на околната среда и Законът за българските документи за самоличност, които ясно говорят за това, че правото ще се защитава по реда на административното правораздаване.

Много е важно да се отбележи, че достъпът до информация е всеобхватно право. Това не е право да получим информацията в дадена конкретна област на управлението, както това беше досега. Законът за опазването на околната среда например ни дава право да поискаме само информация, свързана с опазване на околната среда. Регламентирането на тази уредба с един общ закон, означава, че той е всеобхватен. Той създава задължение да ни бъде давана цялата информация под формата на документация, съдържащи се у всички държавни органи на управление, с изключение на... Изключенията следва да бъдат изрично определени от закона. Тези ограничения на правото на информация по правило трябва да бъдат тълкувани стеснително, защото те са изключения от правилото.

Сериозен въпрос е как се определя какво е изключение и кои категории информация ще бъдат изключени от правото на достъп. Това, което нашата Конституция казва, е: информацията ще бъде ограничена, т.е. няма да се дава достъп до нея, когато тя засяга чужди права или когато представлява държавна или друга защитена от закона тайна. Ясно е, че за да предвидим изключение от едно право и то, особено когато става дума за основно човешко право, каквото е правото на достъп до информацията, това изключение трябва да е оправдано. То трябва да има определен защитен интерес. Ако няма защитен интерес, самото изключение от правото, самото ограничение на правото е нещо безсмислено. Всички законодателства предприемат този метод на посочване на защитените интереси. Нашето законодателство посочва като защитен интерес информацията, засягаща чужди права. Това са права на търговци, това са права на физически лица. Или става дума за т.нар. ограничение на личните данни. Това са данните, които даваме на държавата по силата на различни законови изисквания, и които данни държавата няма право да ги дава на всеки, защитавайки нашето основно право на неприкосновеност на личността.

Също така държавата няма право да дава на всеки информация, която засяга данните на търговците. Това би създавало условия за сериозно нарушаване на правилата на лоялната конкуренция. Това е другият защитен интерес, който се крие зад израза “засегнати чужди права”.

Като изхождаме от настоящия списък на фактите, сведенията и предметите, представляващи държавна тайна, ние ясно виждаме, че защитеният от държавната тайна интерес е всъщност интересът на националната сигурност. В този списък влизат три категории информация. Първо, това е информацията, свързана с отбраната на страната. Второ, това е информацията, свързана с вътрешния ред. Трето, това е информация, свързана с държавните интереси в областта на икономиката. Тези категории интереси могат да бъдат обединени от интереса на националната сигурност. В такъв случай държавната тайна е едно средство за защита на интереса на националната сигурност. Тя е средство, което пряко отправя, в българския случай, към Наказателния кодекс, където има наказуемост на деянието “разгласяване на държавна тайна”. Това означава, че държавната тайна не може да се простира отвъд интереса на националната сигурност. Не може други интереси, които не са определени, да бъдат защищавани от държавната тайна.

Идентичен е проблемът, свързан с израза “друга защитена от закона тайна”, който също стои в Конституцията. “Друга защитена от закон тайна” е т.нар. служебна тайна, която е по наше мнение едно сериозно предизвикателство за законодателя в момента. Това е много, много остарял институт на правото. Тази служебна тайна е също средство за защита. Интересите, които стоят зад нея, не са толкова ясни, както е при държавната тайна. Това, което може да се посочи от прегледа на законодателството ни, е, че институтът на служебната тайна защитава предимно личните данни на хората и данните на търговците, които се съдържат у държавните органи. Т.е. създава се задължение за държавата да не разгласява и да не дава данните на лицата и на търговците, които тя притежава. Това са интереси, които както преди малко казах, заслужават да бъдат защитени и следователно трябва да имат защитата си в ограничение на правото на информацията.

Изразът на служебната тайна, това, в което тя се състои като средство за защита, е, че държавният служител, който издаде такава тайна, също носи наказателна отговорност по силата на чл. 284 от Наказателния кодекс.

Търговската тайна е друга защитена от закона тайна. По наше мнение тя не съставлява ограничение пред правото на информацията. Не става дума за интереса на търговците, за който преди малко говорих. Търговската тайна обхваща няколко правни норми, които са включени в Закона за защита на конкуренцията, и които дават право на един търговец, чиято информацията е разгласена, да съди този, който я е разгласил. Този, който я е разгласил, по правило не е държавен орган. Ако той е държавен орган, ще носи отговорност за издаване на служебна тайна. Както знаем, задължени по този закон да дават информация са само държавни органи и тяхната администрация. Следователно търговската тайна е изобщо извън предмета на регулиране на този закон.

На следващо място трябва да се спомене нещо, което господин Рамон Прието спомена, че е уместно да бъде въведено като изискване в законодателствата, касаещи правото на достъп до информацията, а именно необходимостта от ограничения в едно демократично общество. Това, според мен, означава, че дали дадена информация е ограничена или не, не би следвало да произтича само по силата на закон. Ще илюстрирам казаното със следния пример.

Един документ става държавна тайна тогава, когато оправомощеният орган на

изпълнителната власт го взема, съпоставя го с категориите информация, които законодателят е позволил да бъдат засекретявани, като е казал, че това са факти, сведения и предмети, свързани с интереса на националната сигурност. По-нататък този документ ще стане държавна тайна, когато съответният орган на изпълнителната власт го засекрети, т.е. сложи му гриф - “секретно”, “строго секретно” или “строго секретно с особена важност”.

Според мен трябва да се предвиди и възможността администрацията и изпълнителната власт да не бъдат задължени да засекретяват всичко, което попада в тези категории информация. Това следва да бъде въпрос на техен избор. Те трябва да преценят дали тази информацията наистина е наложително да бъдат превърната в държавна тайна или тя не застрашава интереса на националната сигурност и следователно може спокойно да не бъде засекретена и да бъде предмет на правото на достъп.

На следващо място бих искал да отбележа, че правото на достъп до информация не би получило своята сериозна гаранция, ако не е защитено. То трябва да се защити, както споменах, по разпоредбите, свързани с административното правораздаване, т.е. да се даде право да се обжалва отказът за предоставяне на информация пред горестоящия административен орган, както и пред съда. Тук трябва да се каже изрично, че когато държавният орган отказва информация на основание държавна тайна, разбира се правото може да бъде защитено пред съд само тогава, когато аз мога да кажа на противника ми по делото да представи засекретения документ пред съда и нека съдът да реши дали той съответства на категориите, които са приети от законодателя.

Що се отнася до една фигура, която не е позната в нашето право, но която също има своята роля при защитата на човешките права и на правото на достъп до информацията, а именно комисионер по защита на правото на информацията, по защита на личните данни, то тази фигура съществува в други законодателства. Това е въпрос, който смятаме, че заслужава да се постави на сериозно обсъждане.

Кои са задължени да дават информация? В някои държави съществува задължение някои частни субекти на правото, т.е. субекти, които не са държавни органи или учреждения, да дават информация. Причината е много силният обществен интерес към тяхната дейност, както и фактът, че ако няма такова задължение, те могат да вършат тази си дейност чрез корупция и чрез нарушаване на други права на хората. Поради това някои законодателства предвиждат предприятия, които извършват обществени услуги, чиято дейност се отразява директно на бюджета на всяко едно семейство, да бъдат задължени да дават информация. Пример за това са топлофикацията, електрификацията, водоснабдяването и комуникационните услуги. Техните актове трябва само по силата на този закон и само в това отношение да бъдат приравнени, според нас, към индивидуални административни актове.

ДЖЕЙМС ХАТЧЕСЪН - Съветник по печата и културата в Посолството на САЩ в България:

Когато говорихте за ограниченията на правото на достъп до информация, вие споменахте търговските интереси, корпоративните интереси. А аз не съм сигурен, че ви разбирам правилно, дали предлагате защитата на подобни интереси да се изключи от обсега на закона. Бихте ли разяснили становището си?

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:

Нашата концепция е, че “защитен интерес” и “средство за защита на интерес” са две различни неща. Търговският интерес в българското право се защитава чрез института на служебната тайна. Институтът на търговската тайна защитава търговците от хора, които по някакъв незаконен начин вземат техните данни. Но тези хора не са държавни служители. Търговците имат две защиты. Едната защита е чрез ограничението на правото на информация. Това е защитата, която е вменена като задължение на държавните органи. Тя се осъществява чрез служебната тайна.

Другата защита, която имат търговците, е срещу всички останали, които биха взели тяхната информацията и биха я разгласили. Тази защита се реализира по гражданско правен ред, за разлика от служебната тайна, при която защитата се реализира в българското право по наказателно-правен ред. Т.е. разликата е в способа за защита, но е абсолютно безспорно, че интересът за запазване на търговските данни е едно от ограниченията на правото на достъп до информацията.

ДИМИТЪР ТОТЕВ:

Търговската тайна като ограничение на публичното право на гражданите да получават информацията от държавните органи е доста разтеглива област. Много е трудно да се дефинира публичен интерес, който да се защитава с института на търговската тайна. Много често необходимостта от това лица или групи лица да получават информацията от търговски дружества всъщност няма нищо общо с техните граждански права, а е осъществяване на корпоративно управление на търговските дружества. Когато акционерите искат информация от едно търговско дружество, когато правото им гарантира получаването на такава информацията, те очевидно не осъществяват свое публично право. Те упражняват корпоративен контрол над дружеството. Това не е предмет на Закона за достъп до информацията.

В специфични случаи обаче, когато държавата притежава информацията, която се отнася до търговски дружества, може да възникне въпросът дали държавата има право да разгласява тази информация, защото тази информация, макар и намираща се в държавата, си остава търговска тайна. Когато се изготвя концепция за бъдещ Закон за достъп до информацията, много трудно е да се дефинира до каква степен търговската тайна е защитена от Закона за достъп до информацията и до каква степен тази тайна е защитена от други закони - Търговския закон, Закона за банките и от всички други търговски закони.

АЛЕКСАНДЪР КАШЪМОВ:

Мисля, че тук по-скоро възниква въпросът за т.н. баланс на интереси. Възможно ли е, когато приемем някакви ограничения на правото на информация, те да са фиксирани веднъж завинаги или трябва да се преценява кой от двата интереса е по-тежък. Веднага ще дам пример, но не от сферата на търговската тайна и на търговските данни, а по-скоро примерът ми ще касае засекретените документи.

Един документ се засекретява, защото зад него има определен интерес на националната сигурност. Това е подобно на мида и черупка. Мидата, т.е. съществото е живо и стои в черупката, която е засекретеността. В един хубав момент съществото умира, а черупката продължава да съществува. Ние можем да имаме същата хипотеза. Един засекретен документ, който вече не е свързан със защита на интереса на националната сигурност, е като мъртва мида в черупка. За да се избегне този проблем, трябва най-напред да се предприеме мярка на засекретяване на документи с определена давност, т.е. за определен период от време. Второ, необходимо е да се даде на властта, която засекретява документи, и правото и да ги разсекретява в определен момент.

ЕВАН РУТ:

Според мен много важно е да се разграничи една частна корпоративна единица на пазара на стоки и една корпоративна единица, която извършва публични услуги, защото е била създадена от правителството или е сключила договор с правителството, за да извършва публични услуги. В случая с частната корпоративна единица, според мен, уредбата за достъп до информация не е подходящ механизъм за прозрачност; подходящият механизъм, според мен, е осигурителното законодателство: изисквания открито да се публикува информация, както и всичко онова, което би унищожило една пирамида. Въпросът за достъпът до информация се отнася до информация, която оказва влияние върху членове на обществото, тъй че ако с дадена корпорация бъде сключен договор за извършване на услуги, които имат своето въздействие върху членовете на обществото, то тогава въпросът за баланса става актуален. Ако обаче корпорацията работи единствено на търговския пазар, за да печели, и не извършва публични услуги, то тогава съществува публичен интерес по отношение прозрачността и уредбата на корпорации, но това според мен не е въпрос на достъпа до информация в смисъла, който обсъждаме в момента.

ДЖЕЙМС ХАТЧЕСЪН:

Искам да развия коментара върху търговската информация, която е част от официалните правителствени документи, които все пак трябва да бъдат защитавани. В едно много сложно и твърде регулирано общество като онова, от което идвам аз, съществуват много места, в които от частните компании - а в този случай аз визирам компаниите производители на лекарства - се изисква да представят най-разнообразна информация пред правителствените контролни органи, преди изобщо да започнат тестовите върху дадено лекарство, за да се разбере дали след 10, 12 или 15 години то ще може да бъде предложено на пазара. Тази информация трябва да остане поверителна, трябва да бъде защитена от закона за достъп до информацията, за да могат тези компании да продължат своята изследователска работа и развият своите проекти. Тъкмо такъв тип информация трябва да бъде изключена от достъпа до информация, макар че Федералното управление по лекарствата разполага с цялата тази информация, документираща я и това е информация, изпратена от въпросната компания. Ако тя не се запази в тайна поне известно време, то това сериозно ще навреди на напредъка в научните изследвания в търговията. Според мен точно този вид търговска информация имаме предвид, когато говорим за изключения в законодателната уредба

на правото на достъп до информация.

РИЧАРД БАКСТЕР:

Информация за защита на околната среда във Великобритания

Работил съм във Великобритания доста дълъг период от време. Отговарях само за един малък сектор от законодателството, което минаваше през парламента и имаше връзка със свободата на информацията, а именно с информацията за защита на околната среда. Няколко години бях на дипломатическа работа в нашето посолство в САЩ, така че съм запознат и със състоянието на свободата на информацията в тази страна. Напоследък работих и към програма “Кампания за свободата на информацията” в Лондон. Много съм пътувал, най-вече в Австралия, Нова Зеландия, Канада и в някои европейски държави, за да се запозная с различни законови уредби на свободата на информацията, с проблемите там и начините на тяхното преодоляване. Това което винаги ме е поразявало, са споровете и то обикновено във връзка с изключенията, когато правото на индивида за достъп до информация е отнето, по силата на някакво изключване. И ако ми позволите да се отклоня за миг, бих заявил, че правната уредба на свободата на информацията е благодатно поле за творческа дейност на юристите. И в това има голяма доза истина, защото юристите са хора, които обичат да спорят (особено по такива деликатни проблеми). Порази ме също и разликата в подбора на думи (в двете английски-говорящи държави, в които съм се задържал по-дълго време), както и безкрайните спорове, в които съм чувал да се впускат юристи по повод на нюанси в синонимите. И тъй като не съм юрист, бях поразен, когато разбрах, че терминът “търговска тайна” може да бъде тълкуван от различни юристи в различни държави по съвършено различен начин.

А що се отнася до повдигнатия преди малко въпрос относно състоянието на нещата в САЩ, напълно съм съгласен, че от гледна точка на търговската тайна, някои видове информация трябва да бъдат запазени от достъпа на трети лица. Съществуват естествено обстоятелства, при които публичните интереси налагат подобна информация да бъде разкрита. Любопитно е да се спомене, че в САЩ има закони, които действат от близо 30 години, но и до днес някои текстове от тях предизвикват разгорещени спорове. Понякога имам впечатлението, че днес в съдебните зали се спори повече отколкото в миналото. Сред интересните случаи на изключване е търговската тайна. Преди около две или три години, съдилищата направо преобърнаха с главата надолу начина на мислене по отношение на това какво е търговска тайна. В резултат съдебни решения, взети преди това, бяха подложени на сериозни съмнения. Онова, което всъщност целя с тези примери е да ви призова много внимателно да подбирате думите и термините при съставянето на новия закон, защото юристите, с парите в джоба си, са готови да започнат да оспорват най-различни текстове.

А сега нека ви разкажа как стоят нещата във Великобритания що се отнася до свободата на информацията. Трябва да призная, че ние все още нямаме такъв закон. Всяко ново правителство идва на власт с обещанието да приеме закон за информацията. Но се оказва, че само след няколко години управление, всички правителства намират благовиден предлог да отложат този акт. Същото се случи и с настоящето

правителство. Преди две години, четяхме в програмата му: "... в най-скоро време ще предложим за гласуване закон за свобода на информацията". Но познайте какво се случи? През миналия декември бе публикувана Бяла книга, ще ви я покажа. Това е чудесно, мисля си аз, ако успеят да прокарат такъв закон, то те вероятно ще покажат на света най-съвършения закон за информацията. Но членовете на настоящото правителство също намериха предлог да се извинят и да не свършат тази работа. Интересно е да знаем какво мислят те за категориите информация, които ще бъдат изключени от закона. Доколкото знам мисленето на такива хора е следното: искаме свобода на информацията, до която всеки може да има достъп и ще бъде отказвана, единствено в случаите, когато това може да доведе до "значителни вреди". Твърди се, че "значителни вреди" могат да бъдат причинени, когато се търси информация от следните групи, които всъщност са ограничени за достъп на информация: 1. Национална сигурност, отбрана и международни отношения; 2. Съдебен контрол; 3. Неприкосновеност на личността; 4. Поверителност на търговската информация; 5. Сигурността на личността, на обществеността и околната среда; 6. Поверителна информация. Основната идея е, че достъп до информацията от много области може да се откаже, ако разгласяването ѝ може да доведе до "значителни вреди". И сега хората от правителството вероятно се опитват внимателно да обмислят какво означава "значителна вреда". Какво ли си казват? "Как можахме да кажем толкова глупаво нещо преди година? Няма да успеем да докажем какво значи "значителна вреда". И така, една от областите, в които правителството положително ще се отдръпне от обещанията си, ще е информацията. И най-вероятно продължават да се чудят дали да не помислят още известно време. И за да не допуснат пореден случай на "значителна вреда", предпочитат да задържат процеса на прокаране на закона. Той бе възложен на един от министрите, но тъй като същият напусна Кабинета, законът бе прехвърлен като задача на друг министър. Той пък, по всеобщо мнение, не е твърде склонен към прибързани решения и ще обмисля още дълго време текстовете.

ЕВАН РУТ:

Австралийското законодателство и ограниченията на достъпа до информация

В основни линии Федералното законодателство на Австралия дава право на достъп до документите, които се съхраняват от Федералната административна агенция. Но на практика нещата са много по-сложни. Ако молба за достъп до документ бъде отхвърлена, то тя може да бъде отхвърлена на базата на една от шестте по-общии категории, като всяка от тях съдържа под-категории. Имате право да поискате преразглеждане на това решение от по-високопоставен служител на същото ведомство, и ако отново ви бъде отказано, можете да подадете оплакване до така наречения Административен апелативен съд, който много прилича на съд, или до омбудсмена - независима институция, приемаща оплаквания от действия на правителствените служби. Ако решите да се обърнете към съда по този въпрос, то тогава се обръщате направо към върховния съд на Австралия.

Преди да говоря за обхвата на категориите ограничения, бих искал да подчертая, че австралийският закон се отличава с невероятно големия си брой ограничения, за което

е и много критикуван. Не бих искал някой от присъстващите в залата да остане с впечатлението, че държава като Австралия, където от 15 години съществува закон за достъп до информацията, е истински рай за онези, които искат да получат информация от правителството. При нас има твърде много проблеми, както и сами ще се уверите след малко. За първата категория ограничения, а те са общо 16, ще говоря след малко. Втората категория се отнася до документи, които са напълно извадени от федералното законодателство за достъп до информация и тук са включени документите на твърде много организации, като например Австралийската тайна служба, Службата за сигурност и други. Някъде около 25-30 правителствени служби са изключени изцяло от действието на този закон. Всички документи, съставени повече от 5 години преди влизането на закона в сила, освен ако не съдържат лични данни, също са изключени от действието на Закона. Изключени са и всички документи, до които можете да осъществите достъп посредством Интернет или чрез Правителствената информационна служба, което според мен е доста справедливо. Съществува ограничение с доста плъзгава формулировка, което е и най-обичано от бюрократите. То гласи следното: Всеки документ, за чието издирване се налага да се извършва дейност, отвличаща служителите на ведомството от нормалната му работа, също не попада под действието на закона.

Три основни проблема трябва да бъдат обсъдени, преди да продължа с обясненията си на 16-те категории изключения. Първият и вероятно най-негативният е: министър може да издаде т.н. окончателен сертификат, с който да извади 5 от 16-те категории, до които да няма никакъв достъп. Получите ли отказ за достъп до някоя от тези пет категории, решението не може да се обжалва и в съда. Може да се разгледа въпроса, дали министърът е имал основание да издаде подобен окончателен сертификат, но това е изключително ограничен вид преглед. А и дори съдът да прецени, че действието на министъра е неоснователно, съдът не може да отмени отказа и само препоръчва на съответния министър да промени решението си. На практика мерките са драконови. Трябва да се изтъкне също, че не съществува първостепенна проверка на публичния интерес. Когато разглеждаме въпросните 16 категории с ограничения на правото на информация в австралийското законодателство, в някои от категориите изрично се поставя изискването за проверка на обществения интерес. Ако документът попадне в други категории на ограничение на правото на информация, тогава независимо от обществения интерес, те са достъпни за информация. Както виждате австралийската система съвсем не е съвършена. От друга страна, дори да е налице обществен интерес, който да балансира действията на държавните ведомства при разглеждането на въпроса дали да се разреши достъп до даден документ, възниква въпросът какво точно е “публичен интерес”. Дори в съдилищата и в законодателството на Австралия липсват точни указания какво да се разбира под това понятие. Няма яснота и по въпроса какви са аспектите на международните норми за човешки права и свобода на информацията, свързани с обществения интерес.

Нека сега се върнем на основните ограничения в споменатите вече 16 категории. На първо място, ограничен за правото на информация е всеки документ, който по някакъв начин застрашава националната сигурност, отбраната или международните отношения на държавата или може да доведе до създаване на атмосфера на недоверие към друго, чуждо правителство или международна междудържавна организация. Тази категория не

е обект на проверка на обществения интерес и подлежи на включване в Окончателен сертификат. Трудно е да се определи как точно работи този сектор, тъй като не съществува правна уредба във връзка с него, поне аз не зная за такава. Попадне ли даден документ в такава категория и стане обект на окончателен сертификат, цената на неговото искане е твърде висока, в резултат на което вие получавате единствено препоръка от страна на съда към съответния министър. Самият съд не показва особено голямо желание да демонстрира своята независимост от държавните институции по подобни въпроси. Така че на практика се получава непреодолимо ограничаване на достъпа до подобни документи от страна на правителството. Съществува известна съдебна практика на подобни ограничения, но тя е във връзка с информация, получена от международни и междуправителствени организации. Във връзка с това мога да дам един пример. Световната здравна организация поиска от австралийското правителство информация, която очевидно не биваше да бъде секретна, но след влизането на закона за свободата на информацията, достъпът до исканите данни бе отказан, издаден бе окончателен сертификат въпреки, че документът по никакъв начин не нарушаваше определени интереси. Съдът бе сезиран, но междувременно информацията в документа изтече и всички можаха да видят съдържанието му. Така или иначе съдът постанови да не се дава официално разрешение за отварянето на документа. Друго и много важно ограничение, което често се използва и не е обект на проверка на обществения интерес, а също така е обект на окончателен сертификат, се отнася до всеки документ, който вече е даден или ще бъде даден на Кабинета за разглеждане, както и всеки документ, който съдържа решения на правителството. Съдът напълно поддържа ограниченията от този вид. Същото се отнася и до документи постъпващи в другите изпълнителни звена на австралийското правителство, дори и за тези, които консултират т.н. Изпълнителен Съвет. Всеки документ, който бива представен пред Изпълнителния съвет, е по принцип ограничен за правото на информация. Изобщо всеки документ, който регистрира по някакъв начин дейността на правителството или на някоя от правителствените служби, е обект на ограничение. Съдът внимателно следи да не нарушава тези ограничения, което пък е добре дошло за бюрократите, които се възползват от тази практика при всички възможни случаи.

Друг важен сектор, който подлежи на ограничения на правото на информация и на проверка на обществения интерес, но не и на включване в окончателен сертификат, е всеки документ, който по някакъв начин би могъл да възпрепятства разследване или би представлявал нарушение или изпълнение на закон или правен контрол или който би могъл да застраши по някакъв начин живота на отделна личност; такъв документ ще попадне в категорията на ограничение на правото на информация, макар да е обект на проверка на обществения интерес. Ето защо в раздела, където е записано дали документът може да бъде показван и информацията в него разпространявана, е записана думата “разумно”. Това именно предполага проверка на обществения интерес от една страна, а от друга възпрепятства достъпа на редовия гражданин до документи, свързани с криминални разследвания. Друг сектор, изтъкан от противоречия, ограничава правото на информация от всеки документ, който е засекретен по силата на друг закон или от Закона за свобода на информацията. В края на Закона са изброени законите, съгласно които други обекти или дейности са закрити за достъп. Не се изисква проверка на обществения интерес, в случай, че по силата на друг закон, някой обект е засекретен. Друг сектор:

-документи, които съдържат съществен неблагоприятен ефект върху финансови или имуществени интереси на Австралийските щати, но са обект на особено отчетливо изразен публичен интерес;

-документи, които може да застрашат управлението на кадрите, производствените връзки или официалното представяне на дадена организация; (Такива документи са обект на проверка на обществен интерес и са от онези документи, които държавните служители обичат, защото статутът им не е изяснен и те спокойно могат да отказват достъпа до тях.)

-документи, които може да разкрият лична информация, дори когато човекът не е вече между живите. Те са обект на косвен обществен интерес, също и на изискването, ако предявите искане към правителствена служба за информация, в която се съдържа лична информация, тогава служителите от съответния отдел са длъжни да поискат от засегнатия или засегнатите хора тяхното съгласие. Към това ограничение обикновено най-често се предявяват съдебни искове. В това отношение съдилищата имат известна практика. Когато например държавен служител в правителствена служба се опитва да скрие самоличността си (много често лицето взело решение за отказ на достъп до документ остава анонимно и предпочита да остане такова), той често се опитва да се скрие зад текста на това ограничение. Съдът обаче категорично отказва да приеме подобно искане и настоява самоличността да бъде разкрита. В това отношение нещата се развиват към по-добро.

-Документи, които разкриват търговска тайна или намаляват търговската стойност на информацията от трети лица, която по принцип е обект на обществен интерес и ако поискате документ, който може да разкрие информация от търговско естество, тогава съответната служба може да се свърже с лицето, за което се иска информация и да попита готово ли е да я предостави. Обект на обществен интерес могат да бъдат и документи, които биха имали неблагоприятен ефект върху управлението на икономиката от страна на правителството или биха дали преждевременна информация за намеренията на правителството по отношение на деловите среди. Ограничението се използва твърде рядко, а и оспорване почти не се прави.

-Много сложна и трудна категория ограничения, която не е предмет на проверка от страна на обществен интерес са документи, чието разкриване би довело до подкопаване на доверието в държавата. Това е изключително сложна сфера, която според мен почти никой не разбира, включително и юристите и държавните служители, колкото и да се стараят да се справят с това да предоставят или не документи. Съдът почти никога не е дал ясно становище по тези проблеми.

И на края последните две ограничения, и двете не са обект на проверка от публичния интерес:

-документ, който би представлявал обида на съда или противоречи на решение на Административния апелативен съд, на Кралската комисия или на каквото и да е друго право-раздавателно тяло или на постановленията на някой от парламентите в Австралия, които мисля, че са 7.

-И на края всеки документ, който по някакъв начин засяга интересите на националните компании и комисиите за сигурност, се включва в категорията на ограниченията.

Както се уверихте, пред тези които биха искали да се доберат до някакъв вид информация за федералното правителство на Австралия не стоят кой знае колко бляскави възможности. Съществуват множество заплетени и объркани проблеми пред текстовете, засягащи ограниченията, а и съдопроизводството не предоставя кой знае каква помощ в това направление.

Съвсем накратко ще се върна към проблема за проверката на обществения интерес. Възникне ли проблем, свързан с обществения интерес, съдилищата никога не могат да дадат ясна формулировка за това какво се съдържа в това понятие. Съществуват две основни направления от мнения, които не са достатъчно съвместими със системата в Австралия. Едното е изключително консервативно и в основата си гласи, че има разлика между проблем, който е от обществен интерес и въпрос, от който обществеността се интересува. Когато се решава дали един документ да бъде открит, обикновено се взима пред вид обществения интерес и едно от съображенията, които изиграват решаваща роля, е дали той се отнася и до човек от високите етажи на изпълнителната власт, дали е свързан с политически процеси. Тогава общественият интерес ще налага той да остане закрит. Едно от странните постановления на съда гласи, че разкриването на документа не би трябвало да води до объркване и ненужни дебати. Ако въобще може да се говори за нужни и ненужни дебати.

Другото направление в системата на Националния съд на Австралия, което е и по-либерално, подсказва, че някои от следните факти трябва да се вземат предвид в полза на по-лесното освобождаване на документите от обществен интерес: дали откриването на документа ще даде възможност на гражданите да се информират за дейността на правителството, и дали тази дейност е пряко свързана със значителна част от населението, дали ще даде информация, засягаща пряко хората и няма да доведе до ситуация, в която правителството да трябва да отговаря пред обществото, а не само пред парламента, каквато беше традицията по време на Британската Уестминстърска система, наследена и от Австралия. На практика взимането на решения се колебае между тези две направления, така че не може да се каже, че съществува някаква конкретна практика.

ПАР ТРЕХОРНИНГ – журналист, Швеция:

Шведският модел

Основен принцип в Швеция е откритостта, но по пътя към нея съществуват редица ограничения. Предполага се, че за да има секретност, има опасност от някакво зло. И това важи най-вече до безопасността на държавата или на връзките ѝ с международни организации. В това отношение бих могъл да дам един пример. След влизането на Швеция в Европейския съюз, се наложи да поискам документ, отнасящ се до преговори на ЕС със селскостопанските власти в Швеция. Беше ми отказан достъп. Подадох оплакване до Административния апелативен съд, който ми предостави документа, но нямах право да се запозная с мненията на другите държави. Когато ми връчиха документа, видях, че изказването например на френския министър е плътно зачертано с молив. Имах право да публикувам само думите на шведския представител на тези преговори. За мен това означаваше, че ако прочета думите на френския

министър има опасност да причиня вреда на шведските интереси или на интересите на други държави. Друг вида защита на държавата са службите на отбраната. Както може би знаете, шведското правителство, заедно със заводите СААБ построиха самолет, който се наричаше ДЖАС и правителството на Южна Африка започна преговори за закупуването на този самолет. В самото начало бе извънредно трудно човек да се добере до информацията относно това как протичат разговорите между хората от военната промишленост, от СААБ и министерството на отбраната. Първата информация, която получихме бе по телевизията, когато преодоха снимки от разбития самолет. Военните власти съобщиха, че от съображения за сигурност не могат да покажат как е разбит самолета, защото, това щяло да застраши сигурността на страната.

У нас съществуват и ограничения на правото на информацията относно проверки от страна на държавата или на местното управление. Например, когато се инспектира един ресторант от хигиенните власти, от вестниците можете да научите само, че се е състояла проверка, но не и какъв е резултатът. Днес това ограничение вече го няма и всеки гражданин може да прочете във вестника в кой ресторант кухнята е чиста и в кой не. Стана така, защото общественият интерес е по-важен от интересите на частния бизнес. В Швеция съществува проблем и с баланса, както спомена преди малко и Фиона. Частните корпорации в Швеция са доста затворени институции, с изключение на една категория от тях - стопански сдружения, в които местното управление на много градски съвети участва при взимането на решения, свързани с правото на достъп до официални документи. Това означава, че местната управа създава предприятие, но задържа властта вътре в предприятието и документите са открити за обществеността. Вярвам, давате си сметка каква е разликата между предприятие, на което се казва какво да направи и такова, което е притежание на местната общност. Според мен, един от основните въпроси, които трябва да обсъдим, е правото на личността да запази своите данни. Мога да ви дам пример - доходите, които декларирате пред данъчните власти в Швеция са отворен документ, но всичко, свързано с вашето здраве е тайна. Никой не може да отиде в болница и да поиска информация за някой друг. Единствено вие лично можете да получите някаква информация. Смята се, че ако някой друг получи достъп до нея той може да ви навреди по някакъв начин. След края на Втората световна война в Швеция се създава нещо като бюро, в което се регистрират хора с комунистически убеждения. Кое то означава, че ако сте били активни в дейността на комунистическата партия в Швеция, вие сте регистрирани и в полицията. Това напълно противоречи на законите в Швеция. Някои хора не можеха да получат работа, защото се е подозирало, че са комунисти. През 1973 година двама генерали, бивши служители в това бюро, разкриха фактите във вестниците. В Швеция, ако разкриеш информацията чрез вестниците, подлежиш на преследване от специален съд, със съдебни заседатели. Но правителството предпочете да съди двамата бивши генерали и ги осъди за шпионаж и те лежах по една година в затвор, за това, че казаха истината. Сега повече от 20 години след като бе разсекретен списъкът на хората, подозирани в комунистически убеждения, които са имали страхотни проблеми тогава да си намерят работа, а това е създавало и много лични проблеми, мога да ви кажа, че в тези списъци фигурира човек, когото познавам лично, изключително мил и интелигентен човек, който говори само за класическа музика. И той, моля ви се, бил записан в регистрите на това незаконно бюро! Искрено ми е неудобно да говоря за този срамен факт, но той не може да бъде скрит. Много политически партии днес в Швеция настояват да се състави Комисия на

истината, която да се занимае с този факт от нашата история. За сега правителството отхвърля подобни искания.

ЧАСТ III ОГРАНИЧЕНИЯ НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ И ПРОЦЕДУРИ ПОПРЕДОСТАВЯНЕТО НА ИНФОРМАЦИЯ – МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ И НАМЕРЕНИЯ

ФИОНА ХАРИСЪН:

Йоханесбургските принципи и националната отбрана

Ще говоря за националната сигурност, като сфера на ограничения на правото на информация и за принципите от Йоханесбург, с които се направи опит да се установят някакви международни стандарти в тази област. Националната сигурност е едно от правните основания за ограничаване на свободата на информацията във всички по-значителни международни закони за защита на човешките права. Това включва Международния Пакт, Европейската конвенция, а също е споменато и в “Препоръката за достъп до информацията, която е на разположение на публичните власти” на Съвета на Европа. Националната сигурност е и ограничение на правото на информация, за което става дума в Член 41, алинея 1-ва на Конституцията на България. И макар тя да е законово ограничение, продължава да е област, предизвикваща проблеми. Традиционно съществува противоречие между необходимостта от действителна национална сигурност и правото на свобода на изразяването и на информацията. Правителствата твърдят, че разкриването на секретната информация и даването на възможност да се изразяват критични мнения, подкопава авторитета на институциите, които бранят сигурността и добросъстоянието на гражданите, спазващи закона. В същото време скриването на огромно количество информация, от съображение за национална сигурност, често се използва като средство за прикриване на действия или сведения, които са неудобни на дадени държавни служители. Например укриване на нарушения на човешки права, опорочаване на идеите на демокрацията или заплахи за мира. Изследванията показват, че законните интереси на националната сигурност се защитават много по-добре, когато медиите и обществеността имат възможност да разгледат правителствените решения, а не когато правителството действа в пълна тайна. Свободата на изразяването и на информацията са истинска стража срещу злоупотреби на правителствата и в същото време законосъобразната национална сигурност е необходима за пълноценното използване на човешките права от гражданите, включително и свободата на изразяването. Очевидно е, че съществуват обстоятелства, при които двете неща са несъвместими: когато действителен интерес на националната сигурност налага забрана за изнасяне на информация, способна да доведе до насилие срещу държавата. Но терминът “национална сигурност”, използван наред с други подобни като: държавна сигурност, международна сигурност, обществена сигурност, е доста труден за дефиниране. Тези термини често се използват от правителствата, за да

се прикрийт нарушения. Например, информация, която може да разкрие нарушения в демократичните процеси, увреждане на околната среда, корупция, неправомерно изразходване на обществени средства или други видове нарушения от страна на публичните власти. Нещо повече, това е сфера, в която съдилищата по целия свят са склонни да приемат, че колкото по-ограничена е независимостта, толкова по-голяма е възможността за своеволия от страна на управляващите, под предлог за национална сигурност. Всички закони за свобода на информацията допускат независими разследвания в случай на ограничения в достъпа до информация, но има държави, в които, ако информацията е класифицирана от съображения за национална сигурност, съблюдаването на независимостта е неосъществимо, нито в правно отношение, нито практически. Така например Законът за свобода на информацията на САЩ от 1966 година не постановява изрично дали класификацията в интерес на националната сигурност може да бъде отменяна от федералните съдилища. През 1974 година бе направена поправка, която уточнява, че документите трябва да са класифицирани както трябва и съдът има право да постановява дали класификацията е уместна. От тогава до сега, доколкото знам, няма такъв прецедент американски съд да е осъдил правителството за неточна класификация. Правителството гледа да заобиколи проблема, правейки частични разкрития на информация. Така че, ако ограниченията бъдат разрешени и това е подкрепено с местен закон, остава въпросът, къде да се тегли разделителната линия. Решаващо значение трябва да има достъпът, свободата на информацията трябва да е факторът, който управлява ограниченията, необходими при определен брой обстоятелства. Европейският съд за човешки права и Комисията за човешките права към ООН дава известна свобода на действие при тълкуването на обхвата на националните интереси за сигурност, макар, че законните изисквания за сигурност би трябвало да важат единствено при защита на териториалната цялост или националния интегритет и за отбрана и за защита интересите на определено правителство. Значителен брой правителства в света предпочитат да се прави разлика между сигурността на държавата и на тяхното правителство или партия. Националната сигурност не бива да се използва като основание за отбрана на интересите на политическа партия. Европейският съд като окончателна инстанция разглежда подобни казуси според обстоятелствата, движейки се в широки граници на възможностите и преценките. Преценката дали правото може да бъде ограничено на основание на националната сигурност, може да бъде оспорена от съда. Малко вероятно е съдът да постави под въпрос мерки, възпрепятстващи разпространяването на информация, отнасяща се до стратегически военни действия. Вероятно общественият интерес ще бъде значителен, когато основание за него са единствено слухове, изтичащи от разузнавателните служби. Претенциите за ограничаване на информацията трябва да се подкрепят с факти и това е задължение на правителството. По време на процес по обвинение в шпионаж в Европейския съд, правителството на Великобритания не предостави доказателства, от които да личи, че е застрашена националната сигурност. Оказа се, че пасивната заплаха се базира на мнението на правителството.

Бих искала да се спра на Принципите за национална сигурност, свобода на словото и достъп до информацията от Йоханесбург, които могат да бъдат намерени и тук в България. В резултат на напрежението, за което току-що говорих, между свободата на словото, от една страна, и законната защита на националната сигурност, от друга, през октомври 1995 г. "Article XIX" и Университет в Южна Африка, събраха в Йоханесбург

специалисти по международно право, национална сигурност и човешки права, които да изготвят проект за принципи, които ще съчетаят правото на свободата на словото и информацията с правото на правителствата да ограничават тази необходимост, с цел защита на интересите на националната сигурност. Принципите се базират на международни и местни законодателства, както и на стандарти, свързани със защита на човешките права, включващи практиката на отделните държави и основните принципи на правото. Ще спомена съвсем на кратко само принципите, които имат връзка със свободата на информацията. Първите няколко принципа са свързани със свободата на словото и на информацията.

Принцип 1 - за всяко ограничение на свободата на словото и информацията на основание национална сигурност, трябва да бъдат представени ясни и изрични доказателства от съответното правителство за това, че действието е в защита на законните интереси на националната сигурност. Веднага възниква въпросът, какво означава “законни интереси на националната сигурност”.

Принцип 2-А - определя по-подробно изискването за ясни и изрични доказателства, че интересите на държавата и териториалната ѝ цялост са застрашени. Тук се включва превенция на насилието, на промяната на правителствените институции или граници, предотвратяване на шпионски действия и съхраняване на военни тайни; опазване на възможностите на държавата за ответни действия срещу заплахата и измама. Това е признание, че правителството може по законен път да ограничи разкриването на информация за дадена оръжейна система или придвижване на военни части. Формулировката би трябвало да ви подсказва, че става дума не само за цели но и за очевидни действия за постигане на тези цели. Това означава, че ограниченията трябва да бъдат преценявани първо като резултат, а след това да бъдат налагани. Терминът териториална цялост е приет от Европейската конвенция като законен държавен интерес, тясно свързан с международната сигурност и е възприето изрично да се признава от останалите договорености за човешките права. И макар интересът към защита на територии и цялост да оправдава ограниченията и защитата от последователни насилствени действия, то той не оправдава ограниченията на мирни форми на защита на права на малцинства или самоопределение. Принципите от Йоханесбург не позволяват правителствата да прилагат защита на тероризма като средство на националната сигурност. Защита срещу тероризма може да бъде постигната с други мерки, като приемане на закони срещу престъпността и безредиците. Допускането на ограничения от съображения за национална сигурност на основание заплахата от тероризъм, създава широки възможности за злоупотреба. В тази връзка Европейската Комисия за човешките права възприе доста либерална позиция, която бе използвана в началото на 90-те години - по време на проблемите срещу Ирландия и по-късно срещу Англия, а именно, че мерките предприети от правителствата в съответните дела са били необходими за борба с тероризма, нещо което е разрешено в Член 10 алинея 2, с цел защита на националната сигурност. Комисията не счете, че мерките са били неправомерни и несъобразени със законната цел.

Принцип 2-В - подчертава неправомерните основания за използване на националната сигурност. В него се забранява на правителствата да използват термина, в случаите, когато искат да представят свои по-широки интереси, за да се “предпазят правителствата от опасността да предприемат нередни действия”. Твърде много

правителства са заинтересовани от това, тъй като поддържането на добри отношения с чуждите правителства е важна част от националната сигурност и те са длъжни да държат в тайна много от информацията, свързана с междудържавните си отношения.

Икономиката на една държава също се смята за безспорна част от стабилността на страната, но това не значи, че правителството може да наложи ограничения върху свободата на словото и информацията, за да скрие данни за икономическото състояние на страната. Нито пък правителството има основания да забрани национална стачка, позовавайки се на заплахата за националната сигурност.

Принцип 4 - гласи, че информацията не може да бъде ограничавана, до степен на дискриминация. И така стигаме до принципите, така характерни за достъпа до официална информация:

Принцип 12 и Принцип 13 - Първо, една държава не може да категорично да откаже достъп до информация, свързана с националната сигурност, длъжна е да определи в закон онези тесни категории, чието разкриване може да застраши законни национални интереси. Второ и много важно, публичните интереси в информацията трябва да се ползват с приоритет при оценяване на необходимостта от секретност. Принципите се базират на слаба, но упорита тенденция сред националните съдилища и законотворци да се поставят ограничения на свободата на действие на служителите от изпълнителната власт при класификацията на дадена информация като секретна. В Холандия например Законът за публичен достъп до информацията осигурява активни задължения да се прехвърля информация, там където тя е в интерес на справедливи и демократични правителства. В Германия и някои други държави на пресата се дават по-големи и по-стабилни правомощия за достъп до информация, отколкото на обикновените граждани, защото се има пред вид публичната функция на медиите. Възможността хората да получат информация, държана от правителството, колкото и непоклатимо да е уредено това право със закон, е нещо хубаво, само когато съществуват механизми за преглед и отказ.

Принцип 14 - гласи, че индивиди, на които е отказана информация трябва да имат възможност да се обърнат и към друга независима инстанция за преглед на отказа, включително и за форма на правен анализ на основанията. А инстанцията пък да бъде в състояние да разгледа информацията, която е била отказана. Това отново е по-силно като мярка, ако се сравни със защитата на Европейския съд, който заявява, че се изисква преглед от страна на административна единица, независима от институцията, отказала информацията, но не и правен преглед.

Принцип 15 - гласи, че хората не бива да бъдат наказвани на основание национална сигурност, дори когато разкриват класифицирана информация: ако разкритието не причинява действителна вреда или няма вероятност да застраши законната национална сигурност, или когато публичните интереси са от по-голямо значение от евентуално причинената вреда. Това е показателно за тенденцията наблюдавана във все по-голям брой държави, в които медиите не са действително преследвани или санкционирани при подобни обстоятелства. Но този принцип отива с една стъпка по-нататък. Той защитава всички хора, с изключение на онези, които работят в обществените служби. Тук са включени и средствата за масова информация. Така този, който открива информация от публичен интерес, би трябвало да има равни права с медията, която я публикува.

Принцип 16 - се занимава с правителствените служители, които може да попаднат на информация, която да се окаже класифицирана информация. Те са с по-слаба защита, може да бъдат защитени от уволнение или от предварително съдебно преследване само в случаите, когато могат да докажат, че публичният интерес от това информацията да е известна стои по-високо от вредата, която разкриването на информацията може да причини.

В заключение, Принципите от Йоханесбург бяха много добре приети от международната общественост. Бяха приложени към Специалния доклад на Комисията на ООН през 1996 г. Използвани бяха и от Комисията за човешките права при тълкуване на стандартите за свобода на словото и от Международния Пакт за граждански и политически права и са преведени на 15 езика.

ВЕСЕЛА ТЕРЗИЕВА:

Националната сигурност и отбраната като ограничение за достъпа до информация

Ще коментирам накратко действащата в момента уредба на проблемите за достъп до информацията, когато тази информация засяга националната сигурност и отбраната, на проблемите на правната уредба на държавната тайна в България. Ще изложа предложенията, които работната група по съставяне на концепцията за законодателна уредба на правото на достъп до информацията предлага за подобряване на сегашното състояние.

Разглежданата концепция за законодателно уреждане на правото на достъп до информацията се основава на два основни принципа. На първо място, това е правото на всяко лице да получи информацията, която търси от държавните органи, освен ако тази информация не попада под някое от изрично определените ограничения на правото на достъп до информацията в закона.

Вторият основен принцип е принципът на съдебен контрол върху отказите за предоставяне на информацията от държавните органи. Тези принципи са вградени в цялата концепция. Те намират своята проекция и върху материята, която засяга ограниченията на правото на достъп до информация и конкретно ограниченията, свързани със защита интересите на националната сигурност и отбраната.

Правото на достъп до информацията не е абсолютно право. То търпи ограничения там, където упражняването му би могло да наруши, би могло да увреди друг правно защитен интерес. Това е позиция, на която остават всички международни актове за защита на правата на човека, по които България е страна. Такава е позицията и в сравнително правен аспект. Всички изследвани от нашата работна група законодателства, докато се подготвяше концепцията, поставят на първо място като ограничение пред достъпа до информация, информацията, свързана с националната сигурност и отбраната на съответната държава. Подходът на българската Конституция е малко по-различен. Чл. 41, ал. 2 поставя като ограничение пред правото на достъп до информацията не интереса на националната сигурност и отбраната, а интересът на държавната тайна, т.е. не се предоставя информация, която представлява държавна тайна, както и някакви други

тайни, които няма да цитирам, тъй като нямат отношение по темата.

Докато интересът на националната сигурност и отбраната е защитен както в международните договори, така и в другите законодателства, защото самият интерес представлява ценност сам по себе си, институтът на държавната тайна не представлява ценност сам по себе си. Тя е средство за защита на друга ценност - например на националната сигурност и отбраната.

Понастоящем държавната тайна или материята, която се нарича държавна тайна в България, но засяга националната сигурност и отбраната, се регулира от списък, приет от Народното събрание. Това е списъкът на фактите, сведенията и предметите, които представляват държавна тайна. Той е приет през 1990 г. и за последен път е променян през 1992 г. Според този списък сведенията, които представляват държавна тайна, условно се разделят на три групи. Това са: сведения, свързани с отбраната на страната; сведения, свързани с външната политика и вътрешната сигурност на държавата; сведения от икономически характер.

Концепцията е изградена върху разбирането, че достъп до информацията трябва да се предоставя във всички случаи, освен в изрично предвидените в самия закон за достъп до информацията ограничения. В сравнителен план всичките предвидени възможни ограничения от достъпа до информацията намират правна уредба в закона, който регламентира достъпа до информацията. В тази светлина сега действащата уредба поставя ограничения за държавна тайна, като препраща в един съвсем различен акт - дава на него думата да каже какво е съдържанието на тази държавна тайна. Това крие риска в един момент като ограничение пред правото на достъп до информацията да се поставят такива интереси, които не са защитени от международни стандарти, които стоят далече от националната сигурност и отбраната. Въпреки това те ще бъдат напълно съвместими с Конституцията, доколкото чл. 41, ал. 2 всъщност поставя ограничения - държавната тайна. Всъщност такава тенденция засега не се наблюдава. Все пак с оглед на по-голяма правна прецизност и с оглед избягване на такъв риск за в бъдеще, може би ще бъде по-удачно в бъдещия закон за достъп до информацията като ограничение да бъде изрично посочена националната сигурност и отбраната. Списъкът, който ще представлява факти, сведения и предмети, съставляващи държавна тайна, ще конкретизира общото ограничение в самия закон за достъпа до информацията.

Известни проблеми сега действащата правна уредба създава не само относно материално-правната уредба на въпроса, но и относно процедурата. Процедурата по засекретяване в момента се урежда от множество подзаконови нормативни актове. Основно това са постановления на Министерския съвет. До края на септември т.г. действаше Наредбата за дейността на Националната служба за сигурност по осигуряване защитата на стратегически обекти и дейности по опазване на държавната тайна в Република България, която отскоро е заменена с Правилник за приложение на Закона за МВР. Правната уредба и в двата акта е много сходна. Разликите са малки и незначителни. Един документ сам по себе си не се създава секретен. Решението за засекретяване се взема в един по-късен момент на основата на списъка, за който говорих преди малко. Решението за засекретяване на един документ се взема еднолично от ръководителя на ведомството. Той решава в коя степен на секретност да го постави. По досега действащата уредба съществуват три степени на секретност: секретно, строго секретно и строго секретно от особена важност. В някои случаи, ако

лицето, което е взело решението за засекретяване на документа, прецени, може да вземе решение за оттегляне на засекретяването, т.е. да предостави достъп до конкретен документ.

Изрична възможност за контрол по засекретяването на тези актове постановлението на Министерския съвет не предвижда. Евентуално в рамките на теорията може да се търси възможност за административно обжалване. Съществуват много процесуални предпоставки, които на практика не биха могли да направят това право реално и приложимо - право на административно обжалване на актове по засекретяване.

Основният принцип, на който е изградена нашата концепция, е, че всеки отказ за предоставяне на информацията следва да подлежи на съдебен контрол. В сравнителен план повечето от разгледаните законодателства допускат отказите за предоставяне на информацията дори и в името на защитата на националната сигурност и отбраната да подлежат на съдебен контрол. Тези, които я допускат и сред които е и Великобритания, а може би и някои други държави, предвиждат особена институция, която да изпълнява тези функции. Това е орган, който в нашата правна система би могъл да се определи като особена юрисдикция, който има същите права или много сходни правомощия като тези на съда. Той може да отмени отказа, той може да разгледа информацията и да прецени дали тя действително е подлежала на засекретяване или не.

За съжаление българското законодателство към настоящия момент не предвижда възможност за съдебно обжалване на актове, които засягат интересите на националната сигурност и отбраната. Член 34 от Закона за административното производство изрично изключва от списъка на индивидуалните административни актове, подлежащи на съдебен контрол тези, които се отнасят до националната сигурност и отбраната. Веднъж засекретен, актът остава секретен до момента, когато лицето, което го е засекретило, реши да предостави достъп на обществото до него. Така на практика може да се стигне до положения, в които един акт може да е засекретен без непременно информацията, която е в него, да бъде секретна, или без тя да бъде вече секретна, тъй като основанието, поради което е бил засекретен един документ, да е изчезнало.

Това разсъждение не се дължи просто на една презумпция за недобросъвестност от страна на служителите, които ще работят с тази информация. Решението за засекретяване на един документ е много отговорно решение. Страхът от евентуално неправилно решение понякога води до създаване на тенденция за презастраховане и засекретяване на документи, за които обективно не съществуват основания да бъдат засекретявани. И така, както и в цялата материя, свързана с ограниченията, отново излиза въпросът за баланса между интересите. От една страна единият интерес е правото на гражданина да получи информацията, която търси, а от друга страна е интересът от защита на националната сигурност и отбраната на държавата, който може да се наруши при едно преждевременно разкриване на документи, съдържащи секретни сведения. За да се намери разумният баланс между тези два интереса, може би удачен вариант е да се предвиди по-различна процедура за разглеждане на жалбите срещу откази в такива случаи. Такава би била процедурата на закритото заседание без участието на страните. Ако това се възприеме, органът, който ще решава дали отказът да се предостави информацията, засягаща националната сигурност и отбраната на страната е законосъобразен или не, ще бъде съд - орган, независим от административната власт и с всички гаранции за едно независимо решение. В същото

време ще се преодолее рискът от преждевременно разкриване на информацията, която съставлява държавна тайна. Ние предлагаме въвеждане на процедура за съдебен контрол върху отказите за предоставяне на информацията с възможност за закрити заседания по тези въпроси. Така ще може да се предотврати и необоснованото и преждевременно разкриване на секретна информация.

РИЧАРД БАКСТЕР:

Ограниченията – елемент от културата на общуване на държавните служители

Една от областите, която винаги ме е интересувала, е как държавните служители тълкуват законите. Във Великобритания нямаме все още закон за информацията. Съществува нещо частично в Закона за опазване на околната среда. Но пък имаме правилник за държавните служители, което значи, че все пак има някакви нормативи за предаване на информация. Но те не са закон все пак. За човек като мен, бил 20 години на правителствена служба, е любопитно да изследвам културата на правителствената работа. Известна истина е, че старите навици умират трудно. Всички държавни служители подписват декларация за опазване на тайната. В малко случаи, най-вече когато става дума за околната среда, тайната се взема на сериозно, просто защото съществува съответния закон.

В моето министерство отговарях за одобряване на отказите. Така че, ако някой служител откажеше достъп до информация от даден документ на правно основание, папката трябваше да мине през моето бюро. Имахме един случай, при който бе поискана информация, която хората от министерството не искаха да дадат и поискаха от юристите да намерят благовиден предлог за това. Знаете, че юристите са умно съсловие и могат да измислят хиляди начини да свършат работата, стига да искат. Те сътвориха подходящо ограничение на правото на информация и го занесоха направо на министъра. Той ме повика и ме попита съгласен ли съм или не. Но аз казах, че не съм съгласен. Радвам се, че министърът се съгласи с мен, но пък загубих един приятел в министерството. Бяха ме предупредили, че свободата на информацията може да създаде подобни напрежения вътре в правителството, а също и в правителствените служби. От опит знам, че американците специално подготвят служителите си за подобен вид работа. Според американското законодателство на молбите за достъп до информацията трябва да се отговаря в срок от 20 дни. напоследък обаче, тези срокове не се спазват и просителите, завеждат дела. От съда пък им отговарят, че те знаят какво изисква закона по отношение на сроковете. За съжаление в американската администрация се наблюдава недостиг на хора, ето защо на делото вероятно няма да се даде ход.

Това, което всъщност искам да ви кажа, че ограниченията и работата с тях зависи до много голяма степен от културата на работа на държавните служители, а културата е нещо, което се мени много бавно.

ЙОНКО ГРОЗЕВ:

Защитата на личните данни като ограничение за достъпа до информация

Структурата на един закон за достъп до информацията предполага освен общата клауза, предвиждаща задължение за държавната институция да предоставя информацията, също и ред изключения. Една от тези категории ограничения се отнася до личните данни.

Проблемът с личните данни е може би по-сложен, отколкото другите изключения, предвидени в законодателството за достъп до информацията. От една страна интересът, който се защитава, е интерес, защитен и по смисъла на конституционни разпоредби.

Всяка конституция, включително и българската, защитава правото на неприкосновеност на личния живот. Необходимо е да се направи баланс между два интереса, които са в някаква степен конституционно защитени.

От друга страна развитието на модерните комуникации и технологии е наложило приемането на специално законодателство за защита на личните данни, което има сходен предмет. То очертава една граница отново между информацията, която е публична, и информацията, която не е публична. Това се прави с друго законодателство. От една страна имаме законодателство, което предвижда санкции в случаите, в които се публикува и разпространява информация, която представлява лични данни. (Такава е информацията за здравословното състояние на едно лице. Тя се придобива служебно. Българският наказателен кодекс, който работи с определени категории, предвижда наказателна санкция за разпространяването на такава информация.) От друга страна - законът, който евентуално ще бъде приет за защита на личните данни, също ще направи категоризация и ще опише по някакъв начин информацията, която би трябвало да не е публична; там ще се използва друг категориален апарат. По трети начин информацията ще бъде описана евентуално от един закон за достъп до информацията, който ще предвиди общо задължение за държавните институции да предоставят документацията, с която разполагат. В същото време ще каже, че те няма да предоставят информацията, отнасяща се и до лични данни за отделното лице. Именно тези няколко напластявания на норми от различен ред, норми от различни законодателни актове, създават особената трудност при тълкуването и при прилагането на законите за достъп до информация, за защита на личните данни и търсенето на отговорност - в случая на нарушаването на някои от тези разпоредби. Тъй като тези норми са различни, те на практика създават, най-общо казано, три отделни полета в областта на информацията. Ако си представим информацията като едно цяло поле, а тук става въпрос само и единствено за информацията, с която разполагат държавните институции или администрацията, едната част от това поле е информацията, която е публична по определение, и това поле се очертава от закона за достъпа до информацията; другата част от това информационно поле е информацията, за която държавната администрация има дискреция. Тя може да преценява дали това е или не е информация, която трябва да се разпространява. Това поле се очертава от една страна от Закона за достъп до информация, от друга страна - от конституционните гаранции за защита на неприкосновеността на личността, а от трета страна - от специализираното законодателство за защита на личните данни. Последна част представлява тази информацията, за която разпространяването и разгласяването ѝ би било свързано с някакви санкции, включително и наказателни санкции, защото

представлява публикуване на информация, която е станала известна на лицето по силата на неговото служебно положение.

Разчертаването на всички тези линии и граници няма да бъде лесен процес. То в голяма степен ще зависи от фактори, които са извън законодателството, които са извън това, което конкретно законодателят ще приеме като указание. Колкото и старателно да се опитваме да дадем на администрацията указания посредством законодателните текстове, това няма да може да се получи. Те неизбежно работят с общи категории. Опитът да се приеме законодателство, което детайлно изброява тези неща, неизбежно е обречено на неуспех. Категориите информация са прекалено големи и не бихме могли предварително да предвидим всички специални случаи. Възможни са и конфликти на различни интереси.

Едно от нещата, което за мен беше много интересно, е фактът, че например в Швеция данъчната декларация е публична информацията. Мога да ви уверя, че в няколко страни това е така. Това е отново един от факторите, които не можем предварително да преценим и при които до голяма степен крайните решения зависят от културата, от преобладаващото отношение към информацията. Дали едно общество преценява конкретна информацията за конфиденциална или публична, е въпрос на много фактори, които предварително, посредством законодателен акт, не биха могли да бъдат отчетени.

Ето защо съдилищата и съдебният орган по прилагането трябва да е решаващо при преценяването и постигането на конкретния и окончателен баланс. Ако има нещо, което е съществено в приемането на закон за достъп до информацията, това е възможността за балансирането и процедурното гарантиране на това, че страните ще бъдат представени. Много ясно и добре се решава проблемът посредством предвиждането на процедура за уведомяване на лицето, чиито лични данни биха могли да бъдат засегнати от искане за предоставяне на информация, и предвиждане на възможност то да заеме позиция по въпроса. Тази процедура в някаква степен ще направи цялостното функциониране на механизма за предоставяне на достъп до информация, за предоставяне на документи в държавната администрация по-бавен и по-тромав. Неизбежно включването на една трета страна, предвиждането на допълнителна процедура ще забави цялостния процес и ще го усложни. Това обаче е сякаш единственият работещ механизъм и гаранция, че двата интереса - интерес от публичност на информацията и личния интерес от защита на личната информацията, ще получат своите гаранции. Той неизбежно ще стои като окончателно решение в съдилищата и правоприлагащият орган ще бъде накрая.

Преди да завърша краткото си изложение ми се иска да кажа няколко думи за механизмите на правоприлагане. Нещо, което ми се струва, че ще бъде проблем при конкретното реализиране на законопроекта, ако приемем, че усилията за неговото създаване ще бъдат успешни и ще имаме закон за достъп до информацията в обозримо бъдеще, е проблемът с начина, по който българските съдилища са свикнали да контролират действия на администрацията. Цялата палитра от интереси и невъзможността за законодателно регламентиране на тези интереси, освен в най-общи линии, ще създаде необходимост от преценка на съдилищата на тези конфликтни интереси - нещо, което нашата съдебна практика не познава.

Съдебният контрол върху администрацията в България е в много голяма степен по-

скоро формален, отчитайки строги и ясни законови критерии, а не баланс на интереси. За съжаление личните данни са може би най-ясният пример за това. Определянето на достъпа, на публичността и конфиденциалността в документацията, която се пази от държавните институции, няма да бъде възможно. Това е един от проблемите, които ще трябва да преодоляваме при правоприлагането на съдилищата, които ще трябва да вземат предвид различните интереси и да постигат този баланс на интереси, който е неизбежно конфликтен.

ЗДРАВКА КАЛАЙДЖИЕВА – юрист, “Адвокати за човешки права”:

Напълно споделям виждането, че съдебният контрол следва да търси баланса между обществения интерес от разкриване и предоставяне на информацията и други защитени интереси - били те на конкретно лице или на обществото. Вярно е, че в момента българските съдилища осъществяват контрола върху индивидуалните административни актове предимно от гледна точка на формалната законосъобразност, а именно дали един конкретен акт е постановен от компетентното лице и дали това компетентно лице сочи формално-правни и законосъобразни мотиви, т.е. сочи ли издаващият орган основание в закона.

Опасявам се, че предимно с това се ограничава досегашният съдебен контрол върху много административни актове, особено, когато те се отнасят до това, което съдът вижда като административна дискреция. По същия начин ще се процедира и при осъществяването на правото на достъп до информацията, ако не помислим върху следното:

При всички останали хипотези за защита на права - освен когато става дума за националната сигурност - има конкретни субекти, които най-често са частни лица. Тези частни лица биха могли да оспорват необходимостта от разкриване или достъп до информацията. Не така стоят нещата, когато говорим за националната сигурност. Не познавам никаква дефиниция на понятието национална сигурност по българското законодателство. Малко са и страните, които предвиждат конкретно дефиниране на това понятие. Това именно дава широка дискреция за ограничение на данните, които биха били защитими от достъп от страна на самата държава. Въпросът не е в това дали националната сигурност се формулира като национална сигурност или се формулира като държавна тайна. Въпросът е в това да се конкретизират обстоятелствата, които ще дадат възможност за преценка - действително ли това, до което държавата няма да даде достъп, ще застраши важни интереси на национална сигурност или държавна тайна. Т.е. понятията трябва да бъдат достатъчно конкретни, за да дадат възможност на съда да преценява дали информацията действително по пада в този обхват или не и дали тази информацията, която попада в обхвата, по същество застрашава обществени интереси. В противния случай ще изпаднем в положение, в което на практика и досега изпадаме. Националната сигурност се ползва често като мотив за ограничаване на редица права. Например органите на полицията могат да издават заповеди за експулсиране на граждани на основание национална сигурност. Не е необходимо да се сочи с какво конкретно се застрашава националната сигурност. Понятието национална сигурност може да се ползва много широко, ако то не е дефинирано.

На повечето от колегите в правозащитните организации, които присъстват тук, е

известно делото Никитин в Русия. Това е дело, по което един известен учен разкри информация относно опасностите от радиация в Северно море. В момента е изправен пред съдебни процедури. Същевременно законът в Русия предвижда задължение за разкриване на информацията, която е важна например за обществото и неговото здраве.

Подобен беше случаят с данните от аварията в Чернобил. До къде стига националната сигурност и къде е общественият интерес? Това не винаги може да се формулира изцяло, конкретно и в детайл, защото би се навлязло по същество в обстоятелства, които могат да представляват държавна тайна. А няма критерий за това какво е национална сигурност, нито съществува дефиниция на понятието. Ако няма задължение на съда да упражнява не чисто формално правомощието си за преглед по законосъобразността, а да разглежда тези въпроси по същество, ще се изправим пред една възможност на администрацията да се самозащити под един етикет за национална сигурност. Трябва да изясним въпроса със съдебния контрол върху отказа на достъп до информацията на основание национална сигурност – дали имаме предвид закрито заседание или закрити врати? В едно закрито заседание съдът не изслушва никого и няма задължението да предоставя онова, което обсъжда на страните. На заседание при закрити врати публиката няма достъп до обсъжданите въпроси, но страните могат да защитават своите тези адекватно.

От обществен интерес е съдебният контрол да бъде именно такъв, а не чисто формално правен. В закритите заседания не се изслушват страните. Опасявам се, че в актовете на съда не се посочват и мотиви за необходимостта. По същество това прави съдебният контрол напълно безсмислен, а постановеният акт не може да бъде адекватно атакуван, защото не е известно на какви основания е взет.

ВЕСЕЛА ТЕРЗИЕВА:

Този въпрос беше включен в нашите дискусии по подготовката на концепцията. Съдът ще може да проверява дали документът, чието предоставяне е отказано, съдържа действително данни, които представляват държавна тайна или не. Съответно да прецени дали този отказ е правомерен или е неправомерен. За да може да прецени това, съдът трябва да се запознае с цялата документация. Ако се даде право на търсещия да упражни правото на достъп до информация, да присъства и също да се запознае с тези материали, тогава се рискува в случай, че отказът е бил правомерен и лицето да се запознае с тези материали неправомерно. За да се преодолее този риск, решихме да използваме фигурата на закрито заседание. Това се практикува единствено, когато съдът разглежда тези документи, но не принципно и не за другите процеси, а само в контекст на административното производство по обжалване на отказите за предоставяне.

За да може да се упражнява ефективен съдебен контрол, съдът не бива да следи само за законосъобразност при издаване на акта, а и да преценява накъде накланя общественият интерес.

ОТАКАР ШОЛТИС:

Процедурата по приемане на закона за информацията в Чехия

Не съм нито юрист, нито журналист. Моят възглед е възглед на учен. Ще говоря преди всичко за процедурата по приемане на закон за информацията у нас.

Революцията у нас се проведе под лозунга “Обратно към Европа”. Това бе призив за връщане на Чешката република, тогава Чехословакия, към Европа. Според мен законът за информацията е едно от средствата за връщане към Европа. Това означава, че не съществува политическа сила в целия политически спектър от крайно ляво до крайно дясно, която да е против приемането на този закон. Всеобщо е съгласието за неговото гласуване. Важен фактор в този случай играят и силните политически личности, които взеха участие при подготовката на проекта за закон за информацията. Такъв е Ярослав Пушилек от Граждански демократичен съюз, който е и член на парламента. Неговият проект бе разгледан и приет през 1997 от Парламента. Нашият Парламент се състои от две камари - Сенат и Парламент. Проектът бе отложен за разглеждане в Сената. В Сената има друга основна личност в нашия политически живот - Михаил Жандовски, говорител на президента Хавел. Именно той бе човекът, подкрепил втория проект с поправките в Сената. Ако трябва да сравня двата проекта, проектът на Жандовски се разпростира по посока на неklasифицираната информация, за разлика от проекта на Пушилек и на Парламента. Ако не се бяха случили известни затруднения в нашия политически живот, сега щях да мога да заявя, че имаме подобен закон. Както знаете през есента на 1997 година в Чешката република настъпи правителствена криза. Партията на Граждански демократичен съюз се разцепи на две и се наложи да се проведат предварителни парламентарни избори, тъй като Парламентът взе решение да съкрати мандата си от четири на две години. През 1998 се проведеха нови парламентарни избори, а след това и избори за Сенат. Ето защо съставът на Парламента се промени с близо 40% и с близо една трета - членовете на Сената. В момента разполагаме с всеобщо съгласие за този закон и проекта на Жандовски, въпреки многото нови хора. Надявам се законът да бъде приет много скоро.

Бих искал да споделя с вас една от характеристиките в този проект. Съществува известен натиск в Проекта по отношение на класифицираната информация. Там се среща текст, съгласно който всяка година трябва да се провежда рекласификация и по този начин обществото да има все повече и повече достъп до доскоро секретната информация. Важна роля в разпространението на информацията ще играят и компютърните мрежи. Всяка организация вече е задължена да представя до 1-ви април годишните си отчети в компютърната мрежа. Искането на информация в Чехия не става безплатно. Подаването на молба струва около 5 щатски долара (в крони), а всяка страница-копие - 10 цента.

Напълно извадена от класификацията е информацията, свързана с околната среда, което според мен е много важен момент.

Вярвам, че след приемането на Закона, ще можете да го прочетете в Интернет, под рубриката ЗАКОНИ.

ЕВАН РУТ:

Федералните закони за информацията в Австралия

Австралия е федерация от отделни щати. Всички те са бивши британски колонии, ето защо са наследили британската система на управление, а също и британската традиция на гражданска администрация, което включва здраво вкоренена традиция за секретност. Всички щати, с изключение само на един, имат свое законодателство, свързано с информацията. Но сега ще говоря за федералните закони за информация и работата на изпълнителните и административните органи, свързани с този проблем. Законът за свобода на информацията изисква: министерствата на федералното правителство, изпълнителните отдели и административните отдели всяка година да публикуват информация за своята дейност, както и сведение за техните протоколи. Така че гражданите на страната могат да се информират за всичко това, без да подават молба за достъп до такава информация, свързана с дейността на гореизброените управляващи звена. Законът дава право на всяко лице да подаде молба, за да му се позволи да се запознае с информацията, събрана за него, и да нанесе поправки, ако прецени, че тя е неправилна. Най-важното право, което дава този закон, е правото за достъп до документи, с които разполага даден административен или изпълнителен орган. Дефиницията “документ” е изключително всеобхватна и включва всички видове информация - независимо от това дали е в писмен вид, на видеозапис, на лента, на компютър или звукозапис. Всичко това е включено в Закона. Когато гражданин иска да получи информация от правителствена организация, подава писмена молба или в съответната организация, или в някой от федералните офиси за информация, които са разпръснати из цялата страна и са създадени, за да предоставят информация на подалите молби. Решението, дали да се предостави въпросният документ, се взима от съответното официално лице и ако то е отрицателно, въз основа на ограниченията, за които говорих вече, тогава молителят може да подаде молба за преглед на това решение от по-висшестоящ вътре в отдела или министерството. Ако молителят продължава да не е съгласен с полученото решение, той има възможност да подаде оплакване до още две инстанции. Първата е омбудсмана, който разглежда жалби, свързани с федерални административни решения от всякакъв вид, а не само с отказ за достъп до информация. Омбудсманът може да разгледа жалбата и да отправи своите препоръки към съответната административна служба или министерство, но препоръката му няма задължителен характер. Той също така може да откаже да се заеме с даден случай, ако прецени, че той не е от съществено значение, а може да откаже да се заеме със случай, на основание, че човекът е подал жалба и до другата инстанция, за която ще говоря по-късно. Омбудсманът е в правото си, ако прецени, че даден случай е от особено голямо значение, да се яви на страната на своя тъжител пред един специален съд, за който ще говоря след малко, който е и другата инстанция, пред която може да се подаде оплакване.

В случай, че тъжителят не желае да се отнесе до омбудсмана и не е доволен от отговора на съответното ведомство, той може да се отнесе до административния апелативен съд. Това е институция, създадена със закон и има за цел да преразглежда административни решения във всички области на федералното управление, включително и свободата на информацията. Този съд взема под внимание текстовете от

закона и взема свое собствено решение. Така той не само преразглежда дадено решение на администрацията от гледна точка на закона, но и замества напълно административното решение, което в крайна сметка влиза в сила. Ако съответното ведомство е издало документ със заключение, в което се казва, че на просителя се отказва достъп до документа, то административният апелативен съд не може да отмени това решение. Единственото, което апелативният съд може да направи, е да прегледа законосъобразността на взетото решение и да издаде препоръка към съответното ведомство, в случаите, когато не е съгласен с решението. На практика, съдът може да изиска въпросния документ и на закритя сесия да го разгледа, за да се произнесе окончателно. Но ролята на административния апелативен съд е твърде ограничена и се свежда само до препоръка към ведомството.

Бих искал да се спра на още два важни въпроса. Единият е цената на подаването на жалби в Австралия. А другият е да ви предоставя малко статистически данни, илюстриращи действието на Закона.

Макар, че Законът е в сила в Австралия от 1983 година, той все още не е твърде популярен. Все още броят на жалбите, подадени в административните апелативни съдилища е твърде ограничен, а още по-малък е броят на жалбите, отправени до омбудсмана. Така например жалбите, свързани със закона за свободата на информацията, подадени до административния апелативен съд представляват по-малко от два процента от общия брой жалби, подадени в този съд. От тях само 0.77% са подадени и към омбудсмана. Както сами виждате процентът е твърде малък.

Цената на подаването на жалба зависи от това дали исканата информация е свързана с лични данни или с публична информация. Ако поискате информация за себе си, то тогава трябва да платите такса от 30 австралийски долара, което се равнява на 20 щатски долара. След това могат да ви начислят такса за два часа работа по изваждането на данни. Така, че това не е толкова скъпа процедура. Не е такъв случая с искането на достъп до публична информация. Всеки, който подава такава молба трябва да плати първоначална такса от 30 долара, след това, отдела или ведомството ви начислява по 15 долара (приблизително 10 щ.д.) на час, докато издирват документа. След като го открият, служителите сядат в своя офис и започват да мислят дали да ви предоставят този документ или не. Могат да ви начислят до 20 долара (приблизително 15 щ.д.) на час за взимане на решение. Ако ви разрешат да получите документа и ви поканят в една стая да се запознаете с него, могат да ви поискат по 6.25 долара на час, докато те сядат и ви контролират как се запознавате с документа. Ако ви е необходимо да се свали текста от магнетофонен запис или трябва да се използва компютър, за да се извади протокол, тогава може да ви поискат до 4.40 долара на страница. Ако поискате фотокопие, то тогава цената на страница е 10 цента. Но ако служителите са прекарвали няколко часа във взимане на решение, и в крайна сметка ви откажат достъп до документа, а той вече ви е струвал достатъчна сума пари и искате да се направи преглед на отказа им, тогава трябва да платите нови 40 долара за това. В случай, че отговорът отново е "не" и решите да подаде жалба до административния апелативен съд, ще трябва да платите 300 долара за молбата до този съд и отделно съответните такси за юридическа помощ, които може да се окажат изключително високи. В края на деня, се оказва, че не сте получили нищо, но не ви връщат и парите. Ето как може да сте изхарчили около 350 щ.д. без никакъв резултат.

Въпреки тази твърде мрачна картина, много ведомства разглеждат възможността да се върнат всички или поне част от вложените от хората пари в тази процедура. Факт е обаче, че през 1995 година по-малко от 20% от подалите оплаквания са платили пълната сума, която току-що описах. Което значи, че хората са готови да платят за нужната информация. Жалбите към омбудсмана са безплатни. Както виждате, свободата на информацията в Австралия може да се окаже твърде скъпо занимание. А 500 долара са доста много пари за средния австралиеца.

Искам да ви дам някои статистически данни, за да илюстрирам работата на закона. Когато започна процедурата по обсъждане и гласуване на закона, ведомствата и отделите в министерствата изтъкнаха множество аргументи против този закон, един от които бе, че към тях ще потекат реки от жалби, с които служителите няма да успеят да се справят. Министерството по заетостта например, предположи през 1982 година, когато Законът влезе в сила, че ще получава годишно около 2000 молби и това ще обърка напълно работата на чиновниците. Всъщност през 1982 година в Министерството по заетостта постъпиха 166 молби. От тогава нещата не са се променили значително. През изминалите петнайсет години, откакто законът е в сила, интересът на обществеността към закона за достъпа на информация не е нараснал чувствително. Австралия има население от 17-18 милиона души. През 1993 година от цялото население са постъпили 34 000 молби по проблеми, свързани със закона за свобода на информацията. През 1994 молбите са 36 000, през 1995 - 37 000. И това представлява по-малко от 0.2% от населението. През същия период са постъпили 60 100 жалби до административните апелативни съдилища и по-малко от 300 молби на година до омбудсмана. Така че не може да се каже, че хората масово подават жалби по проблеми на информацията. И както спомена унгарският ми колега, близо 90% от молбите са по въпроси, свързани с лични данни. От тях 90% от молбите се отнасят до информация от общо четири министерства - министерството по проблемите на ветераните, министерството на социалното осигуряване, министерството на емиграцията и данъчните служби. В тези четири звена на управлението постъпват повечето молби за информация.

Ала когато проверим как стоят нещата в министерствата, представляващи сърцето на правителствената администрацията, ще забележим, че статистиката значително се променя. Министерството на вътрешните работи, на външните работи и на отбраната редовно отказват достъпа до информация на около 60% от подалите молби. Министерството на федералната полиция на Австралия и на федералния транспорт - над 95% от молбите. Тази статистика повдига няколко въпроса. На първо място, каква е причината за толкова ниският брой молби, свързани със Закона и защо процентът на откази за достъп до публична информация е така постоянно висок? Преди няколко години се проведе обстоен преглед на дейността по този Закон в Австралия. Резултатите показаха, че съществува значително неразбиране на проблемите. Освен това сериозна причина е високата цена, която просителите трябва да заплатят, незнанието на възможностите, които дава достъпа до информация, а и съпротивата на държавните чиновници, на които не им е разяснено подробно за действието на Закона. Сериозна пречка е и фактът, че Законът е твърде усложнен, в него има прекалено много изключения, труден е за разбиране, труден е и за приложение. И като към всичко това прибавим традиционната британска практика на чиновниците да се държат враждебно с

хората, които нямат много пари и не могат да бъдат представени от адвокат, тогава картината става доста мрачна. Изтъкната бе и друга причина - липса на интерес към публичната информация. Хората искали да знаят само за онова, което е свързано с личния им живот. Много хора се надяват, това да не е вярно, но се боя, че в него има голяма доза истина.

Сериозен проблем, за който стана дума вече, представлява трайно заложената в нашите граждани култура на секретност в съзнанието на държавните служители на Австралия, както вече казах, наследена от британската традиция. У австралийския чиновник е дълбоко заложена съпротивата към каквато и да е свобода на информацията и според мен това ще продължава, докато не се сменят поне едно-две поколения, които ще внесат нови идеи и ново отношение в администрацията.

Ще ви дам един пример на изпълнение на молба, подадена от гражданин. Законът изисква документът да бъде предоставен, освен ако съдържанието му не попада в категорията на някои от изключенията, цитирани в закона. В администрацията вместо да намерят документа и след като го прегледат да преценят дали да го предоставят, те решават, че няма да го дадат. След това започват да преглеждат списъка с изключенията, за да открият подходящия текст, на чието основание да отхвърлят молбата на гражданина. Това е много сериозен проблем, който сред държавните чиновници не среща никакво разбиране. Подобно явление се наблюдава и в поведението на съдилищата, които трябва да ревизират решенията на правителствените служби. Очевидно, те не желаят да влизат в противоречие с федералната администрация и създават атмосфера на прекалено голяма търпимост към някои твърде свободни тълкувания при отказа за достъп до информацията.

Както виждате, проблемите в Австралия по отношение достъпа до информация, никак не се малки. Постарах се да ви дам една бегла представа за тях и се надявам, че не сте останали с прекалено мрачни впечатления от действието на Закона за информация в нашата страна. Защото по мнението на мнозина, след влизането му в сила, бавно, но сигурно отношението на хората е претърпяло развитие към по-добро. Чувствително се е повдигнало нивото на работата на държавните служители, особено в случаите, когато те трябва да вземат първоначално решение, когато трябва да дадат в писмен вид препоръка. Очевидно, те вече внимават, знаейки, че след това някой може да разгледа техните становища.

Наблюдава се по-добра организация и в поддържането на самите документи, което според нас е резултат от работата на омбудсмана: документите се намират по-лесно и по-бързо, съществуват много повече препратки, човек много по-лесно може да разбере за какво става дума в даден документ. Това помага на федералната администрация при намаляване на цената на собствения им труд от една страна, а от друга при изпълнение на молбите за достъп до информация. Бавно и постепенно широката публика започва да осъзнава ролята на административните служби, благодарение на изискването на Закона да се публикуват годишните доклади за тяхната дейност.

Според мен, най-важен резултат от влизането на Закона в сила е постепенното осъзнаване от страна на федералната администрация, че свободата на информацията е задължителна. Забелязва се и олекотяване в информационния режим - вече можеш да

получиш достъп до някои документи, без да минаваш по дългата процедура, стига разбира се, това да не се отнася до информация, съхранявана от няколкото министерства, които изброих преди малко.

Както виждате, картината в Австралия съвсем не е съвършена, но както един от коментаторите заяви, петнайсет години се оказва кратък срок, когато става дума за законодателството, свързано със свободата на информацията.

ПАР ТРЕХОРНИНГ:

Откритостта на шведската държавна администрация

Като журналист и бивш член на борда на Съюза на журналистите в Швеция смятам, че проблема с откритостта на държавната администрация е много важен в нашата професия. Съществуват известни сходства между законодателствата на Швеция, Австралия и Унгария, но има и известни различия. Първото изречение от Шведската Конституция гласи, че: “Цялата публична власт произлиза от народа.” За да може да се постигне това, един от принципите на Шведската Демокрация е откритостта. Целта е на хората и на медиите да се даде правото да имат достъп до информацията за действията на правителството и на общините. Този принцип спомага и за ограничаването на корупцията и злоупотребите с властта. Като пример за неговото приложение е правото на всеки гражданин да проверява дали сумата, които той е платил като данъци, е била използвана ефективно. Тези права са конституционни и се регулират от Закона за Свобода на Пресата. Той е създаден през 1766, и е имал за цел да защитава свободата на журналистите от държавата. През годините този закон се е развил и днес той защитава не само пресата, но и всички медии. Освен това шведското законодателството успява да се справи и с проблема за баланса между правото на достъп до информация и личното човешко право за защита на личните данни.

Принципите, заложи в Закона за свобода на пресата са:

- Обществен достъп до официални документи;
- Задължение на властите да предоставят информация;
- Свобода на словото на държавните служители;
- Правото на комуникация с медиите;
- Защита на източниците на информация и
- Открити съдебни заседания.

Ако даден документ е секретен, доказването на този факт е задължение на органа, който отговаря за него. Документите трябва да се предоставят бързо, обикновено до 24 часа, и до деветото копие те са безплатни. Това важи, както за шведските граждани, така и за чуждестранните. Този, който получава информацията, не е задължен да разкрива идентичността си или целта за която информацията ще бъде използвана. Мотивите за отказ на достъп до информация трябва да бъдат изложени в писмен документ, чрез който отказът може да бъде обжалван в съда. Ако е отказан документ от орган на правителството, то обжалването е безплатно. Обществените органи трябва

да имат регистър на документите си, и самият той да е обществено достъпен. В него се вписват всички документи, дори и секретните, което означава че всеки може да разбере за съществуването на определен документ, бил той и секретен. Само обществените органи имат право да пускат или спират определен документ, без да се съобразяват с мнението на този, който им е изпратил документа. Това се отнася до документите, изпратени до Шведските органи от чужда страна, както и правителството не може да наложи на органите, че даден документ е секретен. Принципът за свободна комуникация с медиите дава право на всеки да разкрива информация пред медиите. Самоличността на индивида, който разкрива информацията, е защитена. В практиката под защитена информация се разбира, че изпълнителните органи не могат да разследват редакторите на вестниците и журналистите имат правото да не разкриват източниците си на информация. Освен това, не може да бъде разследван и човек разкрил информация, освен ако не е обвинен в сериозно престъпление, като шпионаж например. Само издателят е отговорен за публикуваните факти, репортера или източника на информация не могат да бъдат подвеждани под отговорност. Принципът за свободна комуникация включва в себе си и правото на държавния служител да взема участие в публични дебати, използвайки информацията, до която е имал достъп при изпълнение на служебните си задължения. В общи линии това е теорията на правото на достъп до информация в Швеция. Но каква е реалността? Първо ще разгледаме добрата страна.

Уолтър де Бок е бивш главен редактор на вестник “Морган”, издаван в Брюксел. Той дочул за разследване на незаконно изнасяне на оръжия за Иран, в което били замесени компании от няколко страни, включително и Швеция. Де Бок се нуждаел от документи, които били недостъпни в Белгия, тъй като достъпът до правителствената документация е напълно ограничен. Цитирам: “След известно време, чух, че същите документи са на разположение в Шведската Митница. Заедно с моя френски колега, през 1988 отидохме в Стокхолм и прекарахме една седмица в Митническото управление. Беше ни осигурен достъп до огромно количество документация и също така ни беше позволено да направим копия. Върнахме се в Брюксел и разменихме информация с други журналисти. Успоредно на журналистическото ни разследване, Парламента направи свое собствено разследване на Белгийските компании, свързани с аферата, но заседанията не бяха винаги открити и документите, с които те разполагаха, не се дискутираха. Въпреки това парламентарната комисия, която се занимаваше със случая, имаше по-малко информация отколкото ние успяхме да съберем в Стокхолм. Стигна се до там, че служители от шведската митница бяха призовани да дават показания. Депутатите в Брюксел бяха много изненадани от откритото отношение на Швеция към достъпа до информация.”

Не винаги обаче нещата работят така добре. Липсва познание за основни правила у обслужващите органи. Служителите се страхуват да доставят документ, защото може да се окаже секретен, без той обаче да е бил сериозно разгледан от служителя. От време на време, приятни и често не дотам приятни служители неохотно дават информация. Човек остава с впечатлението, че се опитва да вземе нещо чуждо, което не му принадлежи, но ако иска да реагира срещу това очевидно неправомерно поведение, той може да подаде жалба до парламентарния омбудсман, чиято задача е да следи и наблюдава дали властите спазват Конституцията и дали се подчиняват на закона. Едновременно с това човек може да обжалва в съда. Парламентарният омбудсман не

може да даде отказаните документи, той има право само да критикува съответните органи. Всяка година той издава дебела книга с най-големите случаи, които той е обсъждал и там може да се прочете: "...вие не трябва да правите това, ...това е грешно, ...моля спазвайте закона" и този документ сам по себе си е открит. Всеки може да си го купи в големите книжарници.

В Швеция основният принцип е откритост, докато в ЕС той е "затворени врати". В Швеция имаме специална декларация, в която сме подчертали, че общественият достъп е основен принцип в Шведското конституционно, политическо и културно наследство. ЕС се противопостави на тази декларация, предполагайки, че Швеция като страна-членка на ЕС трябва да спазва правилата и законите на ЕС. И ние забелязахме, че количеството секретни документи, закрити заседания и преговори се увеличи. Освен това в Швеция процедурата по приемане на ЕС-закони е свързана с определена подготвителна работа и основната част от тази работа е открита за обществото. Тази подготвителната работа е много важна за разбирането на самия закон и неговите цели. В ЕС нямат същата система, много малко е официалната информация за някоя нова директива, преди тя да бъде дискутирана в парламента на ЕС. Затова ние, особено шведските журналисти, разчитаме на устни източници, от които извличаме информация. Съществуват и други големи различия.

Няколко колеги от Съюза на Журналистите в Швеция поискаха 20 документа, свързани с операцията Европол, както от Швеция така и от ЕС. Почти всички шведски документи бяха доставени, но Съвета на министрите на ЕС отказа документите, под предлог, че тяхното доставяне ще застраши обществената сигурност. Случаят беше отнесен до съда на ЕС, който отново го върна на Съвета.

В последният месец се сблъскахме с още две заплахи срещу откритостта и демокрацията в Швеция. Първата е свързана със законопроект за подслушване на телефони и скрити микрофони. Това е нещо ново за Швеция. Много медийни организации отправиха сериозни критики към този законопроект за това, че той заплашва правото им на защита на източниците. Ако е възможно всеки да бъде подслушван, това ще възпре хората да предоставят информация. Преди месец най-големият шведски ежедневник получи писмо от терористична група от северна Швеция. Един ден след публикуването на писмото във вестника, беше взривена задната част на тротоара пред сградата на редакцията. Благодарение на този закон, полицията и прокурора имат право да подслушват всички телефонни разговори на вестника, с цел да засекат терористите в случай, че те отново осъществят връзка с вестника. Което означава, че полицията ще има достъп до всички разговори на редакцията, независимо от техният характер. Другият пример е със закона на ЕС за личните данни, който Швеция трябва да приеме. Големите спорове и критики относно този закон са свързани с разпоредбите, свързани с Интернет-страниците, и тяхното използване и с това, че те могат да бъдат прочетени извън ЕС. От 24 октомври 1998 г. се забранява човек да изпраща електронно писмо на получател извън ЕС, без негово разрешение и подателят трябва да може да докаже, че има такова разрешение. Във всички форми на Интернет-дискусии, с изключение на електронните вестници, се забранява да се споменава информация относно човек, освен ако той не е дал изричното си разрешение за това. Например, ако ПДИ има Интернет-страница тук и аз искам да разкажа за среща, която се е състояла в Швеция, то аз трябва да поискам разрешение от всеки, който е говорил

на тази среща. За научни публикации в Интернет, в които е изброена използваната литература се изисква предварително съгласието на всички споменати автори. Всяка критика на дадено лице, без неговото разрешение, също се забранява. Например, политици не могат да бъдат критикувани, професионалните съюзи не могат да критикуват поименно работниците си и т.н. За нас това е голям проблем, защото ние сме свикнали да работим открито и да имаме възможност да дискутираме в Интернет без да искаме позволение за това. Критиките върху този закон стигнаха и до правителството и то получи разрешение от парламента да редактира този закон. Първото нещо, което се направи, беше да се позволи всички страници в Интернет, които са преди 24 октомври, да не се променят. Правителството, трябва да се опита да реши, поне отчасти, най-големите проблеми с този закон, и то ще го направи, може би през следващата година. Този закон е голяма опасност за откритостта в Швеция, с която ние сме свикнали.

В заключение, искам да кажа, че ние имаме 200-годишен опит със свободата на словото и това е много важно за достъпа на информация и откритостта. Да се надяваме, че Шведският модел не само ще срещне разбиране, но и може да послужи за създаването на подобно законодателство и в други страни.

МЕГЛЕНА КУНЕВА:

Процедури по предоставяне на достъп до информация

Ако трябва да се прочете особено изразително някоя от думите в заглавието на закона за достъп до информация, бих предпочела и бих избрала думата достъп. Без сериозни правни механизми, които да облекчават и да осъществяват достъпа до информация, законът просто не би могъл да се реализира и според мен би нанесъл много повече вреда, отколкото полза. До голяма степен ефективността на този закон е заложена в процедурата по достъпа до информация.

Какви са традициите по предоставяне на информация, доколкото този проблем е уреден в българското законодателство. Имаме възможност да се позовем на Закона за околната среда, на Закона за народното здраве и др. Те ни дават картина на двата основни източника, от които идва информацията. Това е активният и пасивният достъп до информация.

Дали е активен или пасивен зависи от това дали инициативата е в органа да предостави тази информация, или в гражданина, който иска тази информация. В Закона за околната среда или в Закона за народното здраве има такива задължения - при определени обстоятелства съответният държавен орган предоставя задължително, т.е. без да бъде помолен, тази информация. Случаите са описани в закона. Обикновено е описан и начинът, по който това става в по-скорошните закони. Например, в Закона за околната среда е записано, че се издава бюлетин или се публикува годишник за състоянието на околната среда. В повечето от законите, които излизат напоследък, има такова активно право на информация.

В нашето предложение фигурира тезата, че задължително трябва да се предостави описание на процедурите по предоставяне на услуги, в т.ч. и информация. Тази

информация, чието материално-правно основание е законът, е безплатна. Ведомствата биха могли да бъдат задължени да предоставят друга категория информация, която се заплаща - брошури и др. Това важи и за местните органи на държавна власт. Ние сме изправени пред хипотезата, когато самият орган е стимулиран от закона да оповести своята дейност, както и начина, по който той ще оповестява дейността си - било годишен доклад, било бюлетин и т.н.

Мисля, че много по-интересен за разискване въпрос е този с пасивния аспект, т.е. когато действително на нас ни трябва една процедура за достъп при искане.

Две са тезите, от които се ръководеше работната група. Едната сякаш клонеше повече към детайлно описание на това каква да бъде молбата, с която се иска достъп до определена информация. Другата теза беше, че това не бива да се ограничава с някакви точни реквизити на молбата, а гражданинът трябва да бъде оставен свободно да формулира своето искане.

Лично аз мога да намеря аргументи в посока и на едната, и на другата теза. Струва ми се, че законът трябва да възпита не само гражданина, не само всеки, който търси информация, а преди всичко трябва да възпита и администрацията как да дава информация. Една по-голяма детайлизация при описанието на информацията, която се търси, би могла да бъде стимулирана, ако не чрез закон, за да не връзваме ръцете на хората, то поне чрез някакви наръчници, които ще обясняват как се иска тази информация чрез обществената практика. Мисля, че няма да пострада едно искане, ако то дава максимална информация на администрацията, от която ще се иска информацията – от какво точно се интересува лицето, искащо достъп до информацията.

Има още един интересен проблем, който беше разискван широко в нашата работна група. Това е наличността на информацията в държавния орган. Ако тази информация е налична в държавния орган, той може лесно и без проблеми да я предостави. Ако обаче става въпрос за събиране на информация, информация, с която органът не разполага, това безспорно означава и по-подробно определяне на искането. В противен случай няма да се осъществи нито административна икономия в труда, който ще бъде положен за събирането на информацията, нито вероятно самият консуматор на информацията ще бъде доволен. Бихме могли да препоръчаме това, което американският и австралийският закон поставят като изискване - разумно описване на исканата информация. Тук обществената практика е тази, която ще трябва да се намеси, за да бъде едно искане за предоставяне на информация действително грамотно направено, което ще обслужи и двете страни.

Формите на предоставяне на информацията биха могли да бъдат например преглед. След като направихме проучвания на други законодателства, се установи, че това би могло да бъде преглед на информацията в съответния архив или получаване на копия. Възниква въпросът с цената на предоставянето на информация. Много може да се говори за това дали една информация трябва да бъде заплащана или не. Струва ми се, че там, където става дума за достъпа на информация като едно човешко право, трябва много внимателно да се подхожда при заплащането и да не се превръща този принцип във водещ. Ако става въпрос за заплащане, нека това да бъде по-скоро консумативът за носителя, на който информацията ще се предостави. Идеалният случай вероятно е тя винаги да се предоставя безплатно. Това звучи много хубаво. Не е реалистично да се

смята обаче, че едно Министерство на финансите би могло да предоставя всяка информация, която бъде поискана от него, в пълен обем, без да държи сметка за разходите по ксерокс, хартия и т.н.

Тук става въпрос за пасивната информация. Що се отнася до активната информация, до задължението на органа да прави публикации, да информира за това как действа, кой отдел къде може да се намери, какви са архивите му и т.н. - всичко това естествено не би следвало да бъде предмет на някаква такса.

Предлагаме това да се уреди в бъдещия закон по системата на таксите.

Още една страна на въпроса, която ми се струва, че ще бъде интересна особено за представителите на средствата за масова комуникация, е съществува ли възможност журналистите да получат в привилегирован срок информация и следва ли това да подлежи на заплащане. Мнението по въпроса дали журналистите да бъдат освободени от такси при получаване на информация, клони по-скоро към това, че те не би следвало да плащат такси.

ЧАСТ IV ИНСТИТУЦИОНАЛЕН И ГРАЖДАНСКИ КОНТРОЛ В ОБЛАСТТА НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ

ИВАН СЕКЕЛИ:

Синдром на придобитата информационна недостатъчност или Унгарският модел

Както ви е добре известно, аз съм от държава, която принадлежи към същия блок като България, така наречения Източен блок, ето защо в нашето минало има твърде много общи неща. Така например обществата в нашите две държави страдат от една и съща болест: Синдрома на придобитата информационна недостатъчност или т.н. СПИН. Може би ще си помислите, че това е доста евтин начин да привлече вниманието ви, но ви уверявам, че проблемът наистина е сериозен. Защото става дума за истински синдром, а не само за симптом. Законодателството е само един елемент, с който този синдром може да бъде лекуван. За разлика от болестта СПИН, този синдром, който е обект на моето изказване, може да бъде излекуван, но процесът е много дълъг и законодателството е само елемент от лечението. Т.н. Унгарски модел е само едно от възможните решения. Надявам се, че вие ще използвате елементи от нашия опит и ще се поучите от нашите грешки.

Преди промяната на политическата система у нас, основният информационен поток в нашето общество изглеждаше горе долу така: от най-ниското партийно ниво се докладваше за настроеността на хората на по-горно партийно ниво; те пък докладват събраната информация на по-високо партийно ниво и така, докато се стигне до най-високото ниво - Генералният секретар на партията. Естествено, информацията, която стига до него е изкривена, защото на различните нива съществуват различни интереси и системата не функционира добре. Малко преди смяната на системата, поне в Унгария,

беше направен опит да се въведат подобрения в подаването на информация и всяко от по-горните нива се опитваше да открие някой от най-ниското ниво за проверка на надеждността на информацията. Сега при нас съществува съвършено друг модел и моля да ми позволите да ви го представя съвсем на кратко: този процес, до голяма степен, повтори историческото развитие, което ние преминахме през последните няколко години. По време на първия етап ние получихме правото да разпространяваме информация от информационни източници: били те държава, правителство, цар, партия и т.н. Втората стъпка е свързана със свободата на пресата, когато посредникът в средата има право да изисква информация. Ако имате специална карта и посетите определени места, до които обикновените граждани нямат достъп, на вашите въпроси ще трябва да отговорят. Третото ниво, което в момента се стараем да създадем и което според мен е именно свободата на информацията, е когато гражданите сами изискват информация от източника и на въпросите им трябва да бъде отговорено без помощта на посредник, без представител на пресата или друг вид посредник.

Ще ви представя накратко правната система в нашата страна, за да стане по-ясно каква е и процедурата.

По наше мнение съществуват само два вида информация: лична информация и публична информация. Бих добавил - лични данни и публични данни. Зная, че информация и данни не е едно и също, но онова за което ще говоря е валидно и за двете. Когато става дума за лични данни, ние говорим за свобода на волята; основно правило за публичните данни е откритостта - която е и общо правило. И няма други категории (държавната тайна, например, не представлява отделна област). Разбира се, съществуват изключения. Така например, не мога да упражня свободата на волята си в данъчната служба или в полицията, когато тече разследване, или не мога да упражня правото си на достъп до публична информация, когато става дума за държавна тайна или официална тайна. Законите, които регулират тези сфери, са обикновено закони (или нормативни документи) за защита на данните, за свободата на информацията, а в нашия случай - тук сме следвали шведския модел - ние имаме специален закон, в който са изброени изключенията. Това е законът за тайната. Законът в Унгария е двоен закон - за защита на данните и за свобода на информацията. Той е обединяващ закон - това е вид решение, за да се избегне злоупотребата с противопоставяне на едно основно право на друго. Бих искал да подчертая също така, че макар да говорим за защита на личните данни и за ограничение на достъпа до информация, двете не се противопоставят едно на друго. И двете са в защита на интересите на гражданите, на по-слабата страна от информационните монополисти, най-вече държавата и бизнес монополистите.

Бих искал да спомена накратко и проблема с архивите. Това може да прозвучи досадно и скучно, но архивите имат особено голямо значение, като се има предвид, че именно там се пазят документите, а информацията се съдържа в документи. Ето защо е особено важно да се регулира не само достъпът до информация, но и достъпът до документи. Един Закон за архивите регулира и двете.

В нашата система и двете основни права - откритостта (достъпът до информация) и свободата на волята, или ако искате защитата на данните, са включени в текстовете на Конституцията, която е най-високото ниво. На следващо ниво имаме Закон за защита на данните и свобода на информацията, като основен закон, създаващ рамката, а под него имаме няколко специализирани под-закона, които уреждат предимно проблеми на

защита на данни. Такъв закон е Законът за защита на околната среда, с който се урежда защитата на така наречената зелена информация, ето защо в това отношение той е секторен закон. Ще се опитам да ви покажа най-важните характеристики на тези закони. Тук вие имате комбиниран закон за защита на данни. Трябва да подчертая, че основните правила са именно в този закон. Това е свободният достъп до информация, без да е налице правен интерес. Той се отнася едновременно и за данни, и за документи, защото ако имате достъп само до информацията, тогава е възможно един служител да държи документа в ръцете си и да ви го чете. А ако имате право на достъп до документа, тогава можете да направите негово копие и да си го вземете, разликата е съществена. Става дума за функцията, за публичната функция, тя е от значение, а не кой е собственикът. Така че, това което прави една информация публична, е нейната публична функция. Имаме и независим контролен орган - това е парламентарния комисар или иначе казано омбудсман. Отхвърлените молби за информация се докладват веднъж годишно под формата на статистика; не случай по случай, но се споменават причините за отхвърлянето. Съществува и съдебен контрол - можете да се отнесете до съда в случаите, когато ви е отказан достъп до публична информация.

Закон за секретността. Държа да подчертая, че Законът за секретността не съдържа основните правила, а само изключенията. Основното правило е откритостта, а изключението е секретността. Това е един много дълъг и отегчителен закон, но във всички случаи така е по-добре, отколкото да имате кратък закон, според който всичко е секретно, а това е в интерес единствено на държавните органи. С комбинирането на защитата на данните и свободата до информацията в един закон, ние сме следвали канадския модел, а със съставянето на списък на изключенията от общото правило за откритост - шведския модел. Законът за секретността в Швеция съдържа един много дълъг списък. При нас съществуват два вида секретност - държавна тайна и официална тайна. Известно ви е, че някои централноевропейски държави ще бъдат приети в НАТО, ето защо е добре да възприемем класификацията на НАТО, без обаче това да се намеси в нашето вътрешно законодателство. Критериите даден проблем да се включи в класификацията са следните: проблемът трябва да се вмести в класификацията, дадена в Приложението; проблемът трябва сериозно да нарушава интересите на държавата, само малък брой упълномощени служители имат право да решават какво да бъде включено в класификацията; съществуват и някои формални изисквания като печати и други. Три от критериите са формални, но вторият критерий се базира на съдържанието и е от особена важност. Ако дадена информация не заплашва сериозно интересите на държавата, той не се обявява за държавна тайна и се класифицира само по формалните белези. Хората, които не са съгласни, може да се обърнат към съда или към омбудсмана и тогава именно може да започне процеса по рекласификацията. Всеки три години се провежда рекласификация. Службите, които са оторизирани да извършват това, са длъжни да прегледат съдържанието на отделните вписвания и отново да преценят дали те представляват държавна тайна. Съществува и друго, малко странно правило, но което е от особено значение. Документи, класифицирани преди 1980 година, трябва да бъдат ревизирани в срок от една година и тъй като законът влезе в сила през 1995 година, крайният срок за тези документи изтече през юли 1996. Документите на служби, които са пропуснали да сторят това след този срок, губят правото си да останат класифицирани. Това е много важна стъпка, която води към отваряне на нашето минало, наситено с държавни тайни. Съществува два вида контрол:

професионален - той влиза в задълженията на Министерството на вътрешните работи и контрол по съдържанието, който е задължение на комисаря по информацията и защита на данните или омбудсмана. И, естествено, съществува и съдебен контрол.

Много накратко ще се спра на Закона за архивите. Той се простира както до различните видове записи, така и до архивите. На английски се прави разлика между записи, което означава текущи записвания, и архиви, което означава събрани и съхранявани документи. Обхватът на този закон се простира върху публичните архиви и имаме категория на открити частни архиви. Те могат да получат пари и професионална помощ от държавата, като в замяна действат и като публични архиви. Правилата за достъп се отнасят както към данните, така и към документите. При архивите, ако имате достъп само до документите, имате обратния ефект на този на основния закон, защото архивистите обичат да мислят в документи. А за тях документ е голямо количество хартия, което е заведено под даден номер, техният каталожен номер. Ако те взимат решение на тази база, те може да ви предоставят или не целия този голям пакет. Ако мислят дали данните в документите са публични или не, те трябва да отворят пакета, да прочетат целия текст и тогава да решат да закрият част от текста и да ви предоставят останалото, което те преценят. Във всеки закон за архиви ще намерите защитни срокове. В нашия има текст, отнасящ се за документите, създадени преди 1990 година, преди смяната на политическата система, според който срокът за защита на тези документи е 15 години, а за документите след 1990 година - 30 години. Аз лично наричам този текст - информационна компенсация. Това е информационна компенсация за обществото, което в доста дълъг период е било лишавано от информация. Ето защо документите от този период е редно да бъдат секретни за по-кратък срок. Естествено, съществуват различни периоди на защита за документи, съдържащи лични данни. В нашия закон съществува доста необичаен за западните специалисти текст, който се отнася до учените и изследователите. Според нашия закон, те могат да имат достъп до документи, които по принцип не са достъпни за общата публика, дори в техния период на защита. Това също може да се причисли към информационната компенсация. Това не значи, че историците могат автоматично да публикуват данните; предполага се, че те имат по-високо ниво на етика (макар, за съжаление, не винаги да е така, но теоретично те могат да подберат и публикуват данни, които са от голямо историческо значение).

За вас, предполагам, ще представлява особен интерес институцията на парламентарния комисар, който някъде бива наричан омбудсман или информационен омбудсман. Законът в Унгария влезе в сила през 1992, но комисар беше избран през 1995. При нас това е съвсем нова институция. Имаме трима парламентарни комисари: един за общи човешки права, един за етническите малцинства и един за информацията - за защита на данните и свободата на информацията. Ще се спра на работата на комисаря, свързана със свободата на информацията, както и на неговите правомощия. Институцията е независима, комисарят се избира от Парламента за срок от 6 години и тъй като парламентарните избори в Унгария се провеждат всеки четири години, неговият мандат е по-дълъг от този на парламента, който го е избрал. Той се занимава с проблеми, свързани със защита на данните, свободата на информацията и спазване на секретността. Може да се каже, че той има гъвкави правомощия. Препоръките му не са задължителни. В света има най-различни видове независим контрол по тези проблеми: избран от парламент, определен от правителство или от дадени организации.

Правомощията на хората, заемащи тези длъжности в света, също са най-разнообразни. В голямата си част работата на омбудсмана се състои в разглеждане на оплаквания и възражения на хора, които смятат, че техните права са нарушени - например злоупотреба с лични данни, отказ на достъп до информация, представляваща публичен интерес. Такива хора могат да се обърнат, освен към омбудсмана, и към съда. Но в Унгария не може да се обърнеш към двете институции едновременно, а и не е редно двете институции да си пречат. Препоръките на омбудсмана в Унгария не са задължителни, но от практиката знаем, че 90-95% от препоръките се следват, което според нас е доста добър процент. Естествено, не можем да проведем разследване ex-officio, но даваме становища по проектозаконали.

Сега се налага да се върна към рекласификацията, защото единственото мнение, което омбудсмана дава и то е задължително, за разлика от другите становища на тази институция, е когато той прецени, че дадена държавна тайна може да бъде рекласифицирана.

Когато се въвеждаше тази система, имахме няколко сериозни възражения. Първото от тях бе, че тя е много скъпа. Оказа се, че сме грешали. В много случаи предоставянето на даден документ не струва нищо, трябва само да платите цената на издирването и копирането. Друго възражение беше, това, че предоставянето на документи ще доведе до хаос в нормалната дейност на институциите. И това не се случи в Унгария. Напротив. Наложих се повечето организации да въведат ред и порядък в документите си и се оказа, че те разполагат с документация, за която дори не са подозирали. И третият много сериозен контра-аргумент бе, че обществото все още не е готово за подобна свобода, че няма спешна нужда от нея. Тук искам да възразя. Стане ли нуждата от свобода належаща, то тогава вече ще е твърде късно, защото информацията и данните не са конкретна материя и хората нямат усет за опасността.

Бих искал да ви запозная с годишното натоварване на службата на омбудсмана, където работя. Правим около 1000 разследвания годишно. За съжаление, не разполагам с данни за предходната година, но със сигурност мога да кажа, че около 90% от случаите са били свързани с лични данни и само 10% с публична информация. Това показва, че хората в нашето общество са много по-сериозно заинтересувани от това да бранят личните си данни, отколкото да "проверяват" държавата. Тези 10% обаче са значителни, особено като се има предвид, колко сериозни проблеми повдигнаха и препоръките имаха особен принос за отвореността на публичната информация. Бих искал да спомена една от препоръките, които направихме.

Става дума за видеозапис от заседанията на проведената от опозицията в Унгария Кръгла маса. Доколкото зная в България е проведена също такава кръгла маса при промяна на режима. В нашия случай, заседанията бяха заснети на видеофилм и участниците бяха сключили джентълменско споразумение да не се публикува този запис, докато всеки от участниците не даде изричното си съгласие за това. И този запис бе своеобразно засекретен материал. Ние препоръкахме той да бъде разпространен и населението да види тези заседания.

ФАНИ ДАВИДОВА:

Механизми на контрола

Безспорна е необходимостта от контрол по изпълнение на Закона за достъп до информация като гаранция за добрата работа на закона. За да заработи механизмът, който ние предвиждаме, трябва тепърва да се научим да оперираме с информация. Администрацията тепърва ще се учи да събира, да съхранява, да поддържа собствените си данни. На нас ни предстои да се учим да я търсим, да я разпространяваме и събираме. Предстои ни доста дълга работа и доста дълго учене преди да имаме ефективни резултати от работата по този закон.

Коректив за добрата работа на администрацията в изпълнение на Закона за достъп до информация са ефективните механизми на контрол. Тъй като е ясно, че става въпрос за административни правоотношения със страни, а именно търсещият информацията и държавният орган, който му я предоставя, самото разрешение за предоставяне на информация носи белезите на индивидуалните административни актове. Към този момент българското законодателство предвижда две форми на контрол: както административно, така и съдебно обжалване. На такова обжалване подлежат както изричните, така и мълчаливите откази на администрацията. Законът за административното производство поставя знак за равенство между тях. Няма пречка тези два способа да се прилагат и спрямо отказите на администрацията да предостави информация. Те са добре познати, а и правната теория добре ги е развила, не мисля, че представляват някаква новост. Споменавам ги за прегледност.

По-екстравагантна за нашето право е фигурата на обществения защитник, комисаря по информацията или омбудсмана, както си изберем да го наричаме. Още в началото ще направя едно уточнение, че става въпрос за омбудсман, различен от този, който ще разглежда жалбите по защита на основните човешки права. Защо това е така, след като правото на информация е едно основно човешко право и не би ли могъл един омбудсман да разглежда и тези жалби. Работата е там, че правото на достъп до информация е такова основно човешко право, което изисква активно осъществяване на противостоящото му задължение от страна на държавата. Нейната дейност, както вече споменах, попада в областта на административното право. В много от случаите се налага пряк контакт на този орган с органите на администрацията, проверки, работа с архиви и т.н. Това е и причината законодателствата, които предвиждат такава фигура, да отделят омбудсмана по изпълнение на закона за достъп до информация от този по основните човешки права. Тук не е мястото да говорим за омбудсмана по човешките права. Като споменах преди малко, че това е екзотична фигура за нашето право, сега всъщност се замислям, че може би това не е съвсем така. Почти всички големи държавни учреждения, органите към Министерския съвет и общините в момента разполагат с т.н. отдели по сигнали, молби и жалби на гражданите. Доколкото си спомням в началото на тази година се прави проучване за това какви са молбите, които се отправят към тези звена на държавната администрация, как се отговаря на тях, в какъв срок и т.н. Тези резултати бихме могли да вземем по-нататък. Функциите, които в момента и те изпълняват, са част от функциите на един бъдещ комисар по информацията. Веднага искам да кажа, че ако такава фигура бъде установена в нашия

правен мир, това няма да означава закриването на отделите към отделните ведомства. Споменавам съществуването на тези звена, за да опровергая сама себе си, че тази фигура няма да бъде свършено нова за нашето право. Вече има единно становище по този въпрос. Становището на Програма “Достъп до информация” е: да, добре би било създаването на фигура на обществения защитник. Ефективно би било, ако се създаде такава допълнителна възможност за контрол.

Какво казват другите законодателства и какво препоръчва нашата група, съобразявайки се с българската правна реалност?

Най-често омбудсманът се избира от законодателната власт. Вариантите за уредба на правомощията му са два. Първият вариант е той да действа като юрисдикция, т.е. да може да съди, пред него да се обжалват отказите за достъп. Така е уреден въпросът в някои от разгледаните от нас законодателства. Омбудсманът в Австралия и Канада може да действа като адвокат или да участва като страна по съдебно дело по обжалване на отказ. Такъв тип омбудсман у нас не би могъл да съществува, тъй като Конституцията забранява уреждането на специални юрисдикции и специални съдебни процедури.

Вторият вариант на правомощия на омбудсмана е, когато той съдейства за ефективното изпълнение на Закона за достъп до информацията чрез препоръки и указания, отправени до административния орган. Т.е. точно такъв омбудсман, какъвто е уреден в Унгария.

На първо място, ако гражданите имат възможност да отправят жалбите си и до него, независимо от това дали са използвали способите на административната или съдебната процедура за контрол, те биха могли да получат указания и препоръки за това как да постъпят по-нататък. Или ако омбудсманът отправи своите препоръки директно към административния орган, административният орган би могъл директно да предостави исканата информация, съобразявайки се с мнението и препоръките на омбудсмана. Същото важи и за съдебното обжалване. То също може да бъде избегнато, ако администрацията се съобрази с въпросните препоръки и ги вземе предвид. Така се спестява един много скъп и продължителен процес, какъвто е съдебният процес. В подкрепа на това, което казах, е и американският опит, макар че там такава фигура не е предвидена и не съществува. В края на 70-те години, в резултат на масово завеждане на дела срещу администрацията, жалби по отказ за информация, Министерството на правосъдието на САЩ издава специални указания, в които се казва, че поради физическата невъзможност на съдилищата да отговарят на всички жалби по Закона за свобода на информацията, ще се оспорват само тези, които реално ще засегнат интереси.

Ние имаме възможност да не стигаме до подобно нещо, да не затрупваме съда с подобни жалби, след като можем да предвидим един орган, който по някакъв начин с препоръки и съдействие да отбие, ако мога да използвам този израз, много от случаите, които иначе биха подлежали на съдебен контрол.

На следващо място: знаем колко трудно, да не кажа почти невъзможно, е за гражданите в момента да съберат документи и други доказателства; ако например търсещият иска информация, за която администрацията твърди, че е засекретена и отказва достъп до нея, ще трябва да стигне до съдебно обжалване. Това би могло да бъде едно от правомощията на омбудсмана. Той би могъл да направи точно това и то много по-

лесно, отколкото обикновеният гражданин. Повечето от законодателствата, които уреждат тази фигура, предвиждат омбудсманът да има достъп до всички документи, достъп до помещения и да може да прави проверки на място. По този начин, като вземе становището по казуса и евентуално го представи пред съда, самият съд би могъл да има полза от това становище и от тези указания.

Дебело искам да подчертая, че становищата и препоръките на омбудсмана няма да имат задължителна сила нито за административния орган, нито за съда. Те просто ще бъдат указания, които - като се има предвид практическият опит на този орган, като се има предвид, че той общо взето само с това се занимава, някак си ще улесни и държавните органи, и съда.

В заключение искам да набележа накратко положителните ефекти, които се постигат със създаването на един такъв орган.

-На първо място, това е допълнителна форма на контрол по изпълнение на Закона за достъп до информацията. Обикновено омбудсманът има задължението да прави годишен доклад пред законодателната власт за това какви случаи са разгледани пред него, какви са най-честите поводи за отказ от страна на администрацията, как би могло това да се избегне и т.н. Така имаме контрол към контрола, контрол на законодателната власт върху Закона за достъп до информацията по някакъв косвен начин.

-На второ място, появява се възможност за избягване на административното или съдебното обжалване.

-На трето място, указанията, които този омбудсман отправя до администрацията и съда, ще улеснят тяхната работа.

ФИОНА ХАРИСЪН:

Медиите играят важната роля на бранител на интересите на обществеността и стимулират обществените дебати. В тази връзка те не би трябвало да плащат повече от индивидите, може би трябва да плащат определени преференциални такси. Втората ми бележка е свързана с рестрикциите и със създаването на закон които да е ефективен. Искам само да отбележа това колко е важно обществеността да бъде запозната със закона. Разбира се, необходимо е в него да има добри процедури и ограничения. Но ако хората не са наясно коя информация е достъпна и как могат да я получат, този закон няма да бъде ефективен. Аз мисля, че правителството трябва да се ангажира със задачата да предоставя възможно по-голям обем информация чрез Интернет или официалните вестници, за да не е необходимо хората да молят за нея, да предоставя информация относно своите действия и списък с достъпните документи, а също така да се създаде някаква форма на обучение или обществена кампания, чрез която индивидите да се запознаят с правилата на достъп, за да не се повтори случаят с Австралия, където броят на хората вземащи информация е много малък.

РИЧАРД БАКСТЕР:

Кампания за свободата на достъпа до информация във Великобритания

Във Великобритания е основана Кампания за свободата на информация и тя действа вече от няколко години.¹ Нейният персонал е малък, само трима души, тя е политически независима организация и изпълнява няколко функции. Една от тях е да образова пресата и медиите и да им привлича вниманието върху проблеми, които Кампанията преценява, че са важни и по които смята, че е необходимо правно регулиране. Има още две основни задачи, които Кампанията изпълнява: първата е да оказва натиск върху правителството и парламента да приемат добър закон за достъпа до информацията. Това се постига, като например се припомня на министрите какво са казали, докато са били в опозиция, и че трябва да спазват предизборните си обещания. Това става бавно, защото ние вече имахме редица правителства, които обещаваха неща докато бяха в опозиция и никога не ги изпълняваха, когато идваха на власт.

Много интересно е как политиците, когато са в опозиция, казват неща, с които после, когато дойдат на власт, не са съгласни. Такъв пример имаме и със сегашното правителство, министър-председателят на Великобритания, докато беше в опозиция, говореше за открито правителство, но сега, когато е на власт, това го смущава. Човек не може да си променя мнението, просто защото е дошъл на власт.

Ние имаме редица случаи, в които пресата разкрива държавни тайни. Един много пресен случай е свързан с избиването на огромна част от нашите крави, фермите ни останаха без добитък. Причината за това беше, че добитъкът е болен от “луда крава”. После се разбра, че има вероятност, макар и малка, ако хората ядат от това месо, да умрат от подобна болест. Оказа се, че министерството на селското стопанство е знаело за това, но тогава е премълчало тази информация. Още един пример, свързан с държавната тайна: преди войната с Ирак, британска фирма изнесе машини за изработка на детайли за иракската гражданска промишленост; във връзка с това тази фирма е трябвало да получи разрешение от британското правителство за износ. В последствие се реши, че тези машини могат да бъдат използвани и във военната промишленост. Правителството вкара директорите на фирмата в затвора, защото били изнесли нещо непозволено. Те, от своя страна, претендираха, че правителството е дало разрешение, но не писмено (каквото по принцип се изисква), а устно, на срещи между фирмата и представители на правителството, между които е имало и министри. Директорите на фирмата щяха да си останат в затвора, ако един от министрите не беше разкрил документ за това какво всъщност се бе случило. Пресата вдигна голям шум, защото информацията беше спряна. Тогава имах възможност да се срещна и да разговарям с правителствения секретар. Той ми разказа няколко много интересни неща. Той каза, че този случай може да унищожи кариерата му, когато отиде в съда. Случаят беше възложен на един адвокат, който откри много нередности, свързани със спирането на информация, на което пресата реагира моментално. Правителственият секретар сподели, че един от големите проблеми, с които се е сблъскал, бил когато трябвало да преглежда документите, отразяващи срещите на правителствените служители. Тези документи е предвидено да бъдат секретни, а в този случай е трябвало да бъдат разгледани от съда. Едно от големите притеснения на правителството, е че държавният чиновник записва

всичко. Те отиват на заседания със своите протоколи и записват всичко, но някои от коментарите сериозно уличават висшите чиновници. В правителството беше изказано мнението, че съобразно закона за държавната тайна, държавните служители, не трябва да протоколират абсолютно всичко.

Друг актуален във Великобритания случай е свързан със здравното осигуряване. В нашата здравна система има ограничения върху информацията, която човек може да получи относно медицинската практика на даден лекар. Хирург от Бристол имаше много смъртни случаи по време на операция. Хората поискали информация за него от здравната служба, но от там им казали, че нямат практика да изнасят подобни данни. Най-неочаквано във вестниците публикуваха, че хирургът е преждевременно пенсиониран. Това стана голям проблем и пресата отново разобличи официална тайна, която се оказва нещо обичайно в конкретния случай.

Смятам, че Кампанията е много полезна в откриването на тези случаи и предоставянето им на пресата, която представя информацията по един прекрасен начин и обикновено внася смут в правителството. Интересно е да се види как правителството реагира на това. Британското правителство винаги е претендирало, че е открито, но австралийците не мислят така, и аз съм съгласен с тях. Все пак, когато то действа, става много по-открито. Министрите са задължени винаги да информират за действията си първо пред парламента и ако не го правят, Парламента много се разстройва. Но това се случва много рядко и ако се случи, първа го научава пресата, особено за такива важни решения, като бюджета, например. И в това няма нищо неочаквано: хората в правителството предоставят тази информация на пресата, за да видят обществената реакция и ако тя не е задоволителна, бюджетът няма да бъде приет. Аз съм ви приготвил още един пример за вестникарско разобличаване. Една от статиите във вестника, който четох, на път за насам, разказваше за това как министър-председателят използва служебните самолети, за да замине на почивка. Ако разгледаме другите страни, ще видим, че едни от най-големите разобличения на държавна тайна, след което министри са подавали оставка (в Канада и Австралия), са били свързани с неправомерно използване на ресурси. Статията е интересна с това, че информацията в нея е изтекла от самото правителство, за да види какво ще е общественото мнение. Аз съм абсолютно сигурен в това. В общи линии историята е следната: министър-председателят имал официална среща на едно доста привлекателно място близо до Малдивските острови. Правителствените чиновници изчислили колко ще струва полета със самолет на Бритиш Еървейс и решили, че ще е по евтино да наемат чартърен полет, и понеже имало свободни места, министър-председателят решил да вземе жена си и двете си деца с намерение после да останат на почивка там. Смайващо е, че правителството очаква да разбере дали хората одобряват това или не, което само по себе си е много революционно за Великобритания. Още един пример от моята среща с правителствения секретар: ние имаме закон, с който определени засекретени документи след 30 години се разсекретяват. Това се отнася и за правителствените документи, в които се отразяват ежеседмичните срещи на правителството, в които то взима своите решения. Ролята на правителствения секретар е да преглежда всички такива документи и да решава дали могат да бъдат предоставяни за свободен достъп. И в момента, когато разговаряхме, той проучваше документи, свързани с един доста труден за Британската история момент, с афера, в която един министър се бе забъркал в сексуален скандал, беше

излъгал пред парламента за това, но впоследствие си призна. В резултат на това правителството паднало. Това, което потресло секретаря било, че те са дискутирали проблема и всъщност правителството е знаело истината, въпреки че тя никога не излязла наяве. Никой не разказал истината за тези министри. Сравнено със сега, в правителствените срещи няма нищо секретно, поради факта, че правителството издава цялата информация. Изтичането на информация е под формата на разобличаване в пресата, и когато попитат министър-председателя за неговото мнение той обикновено казва, че това е отвратително и че той ще намери източника на информацията на всяка цена. Но той никога не бива открит. Вестниците са невероятно добри в търсенето на такива инциденти. Основаната във Великобритания Кампания за свобода на информацията ги стимулира в тяхната дейност, особено, когато правителството реши, че свободата на достъпа до информация е излишна при британската демокрация. Мисля, че британската преса критикува липсата на закон за достъп до информация по един много конструктивен и интелигентен начин. Ако бъде създадено законодателство по този въпрос, то ще е първокласно. Кампанията е събрала всички елементи в този политически механизъм. И ролята на медиите беше от жизнено важно значение в увеличаването на откритостта на британското правителство.

По този въпрос Кампанията работи в две насоки. Първо, в британския парламент имаме процедура, която се нарича личен законопроект. Ние имаме правителствено законодателство, а също така и лични законопроекти. Кой ще представя личен законопроект се решава чрез лотария. Събират се всички имена в шапка и се изтегля едно. Всъщност, съществуват лобиращи групи, които внушават на депутатите, кой закон си заслужава и всеки път Кампанията предлага законопроект за достъп до информация на депутат и всеки път той е повдигнат в парламента. Но той никога не е бил приеман, тъй като има известни правителствени процедури, чрез които правителството може да спре един личен законопроект. Но за двете години, които изминаха от неговото създаване, той послужи за няколко неща. Първо, това позволи на повече депутати да разберат кой всъщност е изработил правния механизъм на тази процедура. Също така, Кампанията винаги е изработвала законопроектите за депутатите, и те са се подобрявали съобразно практиката на останалите страни. Сегашното правителство има много малко мнозинство и един депутат щеше да представи законопроекта, когато изведнъж правителството осъзна, че има достатъчно хора, които поддържат този нормативен документ и те няма да могат да спрат неговото приемане. Но накрая обещаха на въпросния депутат да направят определени неща и той така и не го представи в парламента. Правителството си изпълни обещанията - изработиха кодекс на практиката и Бяла книга на откритото правителство. Правителството сметна това за достатъчно, защото не искаше да се приеме законопроекта, но беше съгласно, че е необходимо открито правителство. Знаино е, че преработване на Бялата книга в закон ще е много трудно, след като при нейното представяне министър-председателят каза: “Това е всичко, приятели. Аз вярвам в това!”. Кампанията все пак успя да прокара един закон, който позволява на хората да разкриват неправомерни действия в организациите, в които работят. В основната си част държавните служители са “икономични с истината”, но има и такива, които са радикално мислещи и не разказват версията, която техните министри биха искали да бъде оповестена, а цялата история. По този повод има един класически случай, свързан с войната за Фолклендските острови между Аржентина и Великобритания, когато ние потопихме един техен кораб. Въпросът защо го потопихме

бе повдигнат в парламента. Истината беше, че техният кораб беше навлязъл във военната зона, която бяхме очертали и имахме пълното основание да го потопим. Но това, което правителството не каза, беше, че корабът е плавал към границите на тази зона с цел да излезе от нея. Един държавен служител знаеше това и разкри този факт на вестниците, което причини голяма суматоха. Искам да кажа, че държавният служител може да разкрие информация, ако смята, че неговия министър действа незаконно, или може да се обърне към парламента. Това беше втората насока, в която Кампанията работи. Третата насока, на която ще обърна внимание е правоприлагането. Ние чухме дълги разговори за това как съдилищата, информационните комисионери и омбудсмана прилагат законите. Необходимо е едно законодателство за информацията да работи и Кампанията спомага за това. Когато аз отговорях за достъпа до информацията свързана с околната среда, ние като министерство вярвахме в откритостта на информацията за околната среда. Друго министерство обаче не споделяше нашето мнение, те бяха помолени да предоставят информация, която беше свързана с околната среда, но я спряха. Юристите от нашия отдел им казаха, че трябва да я предоставят. Те пък ни отговориха, че тълкуват закона по малко по различен начин и няма да я предоставят. Тогава се намеси Кампанията и отнесе въпроса до Европейският Съд и чак тогава юристите пуснаха информацията.

Кампанията е много силна и вярвам, че такава ще остане, действайки от името на обществото като прилага законодателството. Независимо коя държава приема такива закони, тя трябва да ги прилага правилно. Интересно е да се забележи, как в другите страни отделите за правоприлагане на тези закони се съкращават. В Нова Зеландия част от правителството имаше за задача да следи за правилното прилагане на законите. Този отдел беше премахнат. Чухме как в Австралия техният отдел е бил преместен от министерството на правосъдието в службите за сигурност, където няма да е особено ефективно. В Канада също имаха такъв отдел, който се занимаваше с прилагането на техния закон за достъп до информация, който беше съкратен. Това отчасти е заради съкращаването на държавния сектор, но е отчасти и заради това, че такъв отдел не се смята за особено важен. Ето защо Кампанията и организации като нея са важни, защото именно те защитават обществения интерес. Пресата и медиите могат сами да се справят, но средният гражданин има нужда от организация, която да се бори за неговите интереси. Кампанията във Великобритания изпълнява много ценна и единствена по рода си дейност, въпреки липсата на законодателство. Ако то се появи, вярвам, че ще бъде добро. Да се надяваме, че това ще стане скоро.

КЛИМЕНТ МИНДЖОВ:

Конвенция за достъп до екологична информация

Ще се опитам да представя нещо, което бе организирано от неправителствени организации в осем страни от Европа. То бе част от кампания, свързана с приемането на нова конвенция - Конвенцията за достъп до екологична информация, участие на обществеността във вземането на решения по проблемите на околната среда и правото на справедливост. Това е конвенцията, носеща името на град Архус, Дания. Конвенцията е приета през юни 1998 година.

Стана така, че точно преди 3 години в тази сграда се състоя Третата министерска конференция “Околна среда за Европа” с участието на 55 страни от Европа, САЩ, Канада и Израел. Тук бе приет документ, който се казваше “Насоки за по-нататъшно подобрене на достъпа до информация и обществено участие във вземане на решения по проблемите на околната среда”. Тогава този документ беше уникален, защото даваше някакви правила на играта в това отношение и някакви насоки как законодателствата в съответните страни да бъдат приведени в съответствие с някои вече съществуващи законодателства в страните от Западна Европа. Този документ нямаше задължителен характер. Конвенцията, която бе приета през тази година в Архус, всъщност е крачка напред. След нейното подписване и ратифициране, тя регламентира проблемите, свързани с достъпа до информация и участие във вземането на решения по проблемите на околната среда.

Във връзка с това неправителствени организации се опитаха по един своеобразен начин да направят оценка какво е действителното състояние на достъпа до информация в някои от страните в Европа. Първоначално амбициите бяха това да бъде изследване само в страни, които са от Централна и Източна Европа и представляват т.н. нови демокрации. Впоследствие бяха въведени и други страни от бившите съветски република, а също и някои страни-членки на Европейския съюз.

Искам да представя едно изследване. То се нарича “Моментно изследване на състоянието на достъпа до информация”. Страните-участнички в това изследване бяха България, Хърватска, Чехия, Естония, Гърция, Македония, Русия и Испания. От българска страна участва сдружение “Природа назаем” и “Зелени Балкани”. Какъв беше подходът при провеждането на това изследване? Обикновено се постъпва по следния начин. Експерти се запознават с националното законодателство, със съществуващи разпоредби, сравняват ги с някакви международни документи и казват: тук нещата стоят добре, тук има какво да се желае и т.н.

Повечето от участниците в това изследване бяха преди всичко членове на граждански организации. Много малко от тях бяха със специална юридическа подготовка. Т.е. задачата, която се постави, беше: когато се касае за достъп до информация, с какви реални спънки се сблъсква всъщност обикновеният гражданин или член на неправителствена организация. По тази причина в изследването се направи активен експеримент - писма с приблизително подобно съдържание в определени области от околната среда бяха разпратени до различни институции на национално, регионално или местно равнище.

Методологията, която използвахме, е следната: представители на тези неправителствени организации образуваха работна група, която в съответните страни формира национални работни групи, състоящи се от граждани и членове на други неправителствени организации. Задача на работната група бе да формулира такива въпроси, които да са общи за съответните страни, да са същевременно в определени области от опазването на околната среда и да си приличат, за да може, след като се получат отговорите, да може да бъдат направени оценки на това по какъв начин реагират отделните институции в различните страни. Тези въпроси са групирани в девет главни групи. Това са въпроси, свързани със замърсяването, с качеството на питейните води и храната, с отпадъците, с издаването на екологични разрешения за дейност, с един особено парлив въпрос, свързан с оценката на въздействие върху околната среда, която

е задължителна процедура за всички страни, включени в изследването.

Една много чувствителна тема е свързана с финансирането на проекти в околната среда.

Други две важни теми, където се очакваше доста интересна реакция от запитваните институции, са свързани с генното инженерство и с ядрената безопасност.

След като бяха формулирани въпроси в деветте групи, които ви изброих, бяха изпратени съответните писма. След време бяха анализирани реакциите на институциите.

Резултатите, получени в отделните страни, бяха представени на национални кръгли маси, с участието на други представители на неправителствени организации, държавни институции и журналисти. Целта беше от една страна да се представят резултатите и да се коментират, и второ, да се събере допълнителна информация за съществуващи примери за това как работи достъпът до информация.

Най-накрая методологията включваше и провеждането на международна среща, на която резултатите бяха обобщени.

Какво се получи като резултат от това изследване. Всъщност анализът бе подведен по няколко плоскости.

Първо, дали се отговаря въобще на въпросите, свързани с околната среда. В повечето страни - на около 50 на сто от въпросите, които са били поставени, е било отговорено. Така е в Македония, в Испания, в България. В някои страни - Естония, Чехия, процентът е по-висок - в порядъка на 80 - 90 на сто. Изключително интересен е случаят с Гърция. Той ще ви припомни нещо и от българската действителност. Там например, за да получиш информация, не е проблем, но трябва да имаш свой човек. Ако имаш свой човек, той ще ти даде тази информация, но няма да можеш да я използваш и да я цитираш, нито да разкриеш източника на информация, защото това заключва завинаги този източник на информация.

Интересното е, че както Гърция, така и Испания са членове на Европейския съюз и при тях е влязла в сила директива, която регламентира достъпа до информация. Макар че директивата е формално приета и въведена в практиката, тя не се изпълнява от съответните институции.

Бе направен анализ колко бързо отговарят институциите. Ако те въобще отговарят, обикновено отговарят навреме. В някои случаи, особено институции, като Министерството на финансите в някои от страните, отговарят с много голямо закъснение. В България това закъснение е пет месеца.

Бе направен анализ на това по кои теми институциите отговарят по-лесно. Оказа се, че на общи въпроси е по-лесно да се отговори, също така на въпроси, където има вече някакви международни договорености. Например въпроси, свързани с озон-разрушаващите вещества, където има международен протокол, подписан от всички страни, много лесно се получава информация. Докато проблеми, свързани с генното инженерство, където въпросът е и морален, а и липсва съответно законодателство в тази област, отговорът на въпросите е мъгляв, в някои случаи изобщо липсва.

Също така особено неудобни са въпросите, свързани с ядрената безопасност. Тук, разбира се, се намесва, проблемът за национална сигурност и дали това е точно екологична информация и т.н.

Бе направен анализ как отговарят отделните институции на национално равнище, отделните министерства. По правило във всички страни най-лесно отговарят министерствата на околната среда. В някои случаи и Министерството на здравеопазването. Като правило в почти всички страни, най-трудни за работа са министерствата на отбраната и министерствата на финансите.

Анализът по вертикала на национално, регионално или местно равнище показва, че в повечето случаи действително държавните, а в някои случаи и регионалните органи на властта, по-охотно отговарят. На местно равнище е затруднен отговорът главно (поне въз основа на нашето изследване) поради липса на достатъчно обучени хора, липса на техника. Целият този процес се смята твърде скъп и ангажиращ много хора и време.

Бяха съпоставени отделните страни-участнички в изследването. За всеобщо учудване някои от страните в преход - например Чехия и Естония, се бяха представили на това изследване много по-добре, отколкото страните от Европейския съюз - Гърция и Испания.

Интересно е, че в някои случаи това, което се смята за добър резултат в една страна, се отчита като незадоволителен в друга държава - например в България и Македония местните организатори бяха много доволни, че на 50 - 60 на сто от въпросите са дадени отговори, докато в Испания същият процент се смята за недобър резултат.

Като заключение искам да ви представя какви препоръки бяха направени от наша страна на хората и институциите, участващи във формулирането на конвенцията и които фактически подписаха конвенцията в Архус през юни т.г.:

Първата основна препоръка е, че е необходимо образование в тази област не само за администрацията, но и за хората, за гражданите, които трябва да осъзнаят и да ползват активно това свое право. В много страни хората избягваха да се замислят по тези въпроси или това им се струваше не особено важно. Тук възниква въпросът: има смисъл да знаеш тогава, когато можеш да използваш това си познание и да участваш в процеса на вземане на решение. Проблемът с достъпа до информация винаги се свързва и с проблема за участие на обществеността при вземането на решение.

Втората препоръка е свързана с процедурите - в много от страните процедурите трябва да бъдат сложени в някакъв порядък, тъй като те са твърде неясни, особено в страните от Европейския съюз, където от една страна има законодателство, съобразено с Европейския съюз, а от друга страна отделните органи на регионално, национално или местно ниво просто не са наясно с компетенциите си.

Третата препоръка е свързана със средствата - важно е да се разполага със средства, които да подпомагат достъпа до информация. Нашите препоръки са да се използва конвенцията като всеобщ задължаващ документ, който би трябвало да бъде валиден в най-скоро време за 55 страни от Европа, а също и един регистър на замърсителите - нещо, което трябва да бъде обект на разработка. Той трябва да бъде попълван от компаниите от бизнес-сектора, производители на продукции, свързани със замърсяващи вещества.

Друга препоръка е свързана с необходимостта да се организира обучението на хора, особено в администрацията на национално, регионално или местно ниво, във връзка с компютъризацията и с достъпа до Интернет.

Не на последно място е важно да има натиск от страна на неправителствените организации за по-бързо въвеждане в действие на конвенцията, както и на съпътстващите я документи. Това е една от важните предпоставки за подобряване на достъпа до информация, свързана с околната среда.

Всичко това бе направено във връзка с участието на неправителствените организации в процеса “околна среда за Европа” и по-специално приемането на конвенцията от Архус.

ЕВАН РУТ:

Австралийската бюрокрация и Законът за свобода на информацията

Много важно е да се отбележи, че Австралия, която има различно минало и традиции и е западно-либерална демокрация, не може да се похвали, че нейната бюрокрация е по-усъвършенствана от вашата. Важно е да се разбере, че проблемът с развитието на достъпа до информация, както и на останалите човешки права, е процес. През 1983г. в Австралия беше приет Законът за Свобода на Информацията, по време, когато Лейбъристка партия беше на власт. И Лейбъристите останаха на власт повече от 15 години, най-вече заради този закон. Въпреки, че и това правителство, както и всяко друго, не винаги работи в полза на достъпа до информация, съществуваше определена политическа воля за приемането на този закон и убеждение, че това е важен нормативен акт. Това, разбира се, не можеше да се каже и за държавните служители, но когато има политическа воля за прокарването на даден закон и отношението на тези служители започва да се променя. Преди три години обаче дойде на власт Консервативната партия. Те предприеха корено различна политика спрямо достъпа до информация. През цялото управление на предишното правителство, Закона за Свобода на Информацията беше администриран от специален отдел към министерството на правосъдието и се смяташе, че това е един добър отдел, позитивно настроен към достъпа до информация, който поставяше много високи изисквания към държавните служители от другите отдели. Когато дойде новото консервативно правителство на власт, то закри този отдел и прехвърли неговите задължения към министерството на отбраната и отдела администриращ Австралийската разузнавателна служба и други документи свързани с държавната тайна. Това е пример за политически подход, който сегашното правителство предприе към достъпа до информация. За да се реагира на създалата се ситуация, важно е да се подтикват политиците да отстояват и развиват достъпа до информация, защото иначе има опасност да се върнем от там откъдето сме започнали.

Вие никога не трябва да преставате да развивате практиките на достъп до информация и да илюстрирате неговата важност и не трябва да смятате, че само защото имате различни традиции от тези на Австралия, сте непременно в по-лошо положение.

ГЕРГАНА ЖУЛЕВА:

Промените, свързани с гражданската активност в България, започнаха именно по повод на искане на информация от държавните органи в областта на околната среда. Спомнете си Чернобил, спомнете си “Комитетът за екологична защита на град Русе”. Така или иначе, в резултат на тази гражданска активност се прие в ранни години на прехода Законът за опазване на околната среда с глава за достъпа до информация в областта на околната среда.

Най-активни в търсенето на информация са пак екологичните организации. Може би защото информацията свързана с околната среда засяга много хора. Без гражданска активност едва ли ще се подобри състоянието на достъпа до информация.

Като неправителствена организация ние също се стараем да подпомагаме търсенето на информация от страна на гражданите, на други неправителствени организации и журналисти.

Само по този начин ще се подобри състоянието на достъпа до обществена информация.