

**Проект "МОНИТОРИНГ НА ДОСТЪПА ДО ИНФОРМАЦИЯ" на ПРАВНА
ИНИЦИАТИВА на ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО**

ДОКЛАД ВЪЗ ОСНОВА НА ПИЛОТНО ПРОУЧВАНЕ В ПЕТ СТРАНИ

Увод и резюме по изпълнението

Увод

Нуждата от мониторинг на достъпа до информация

Правото на достъп до информация от обществени институции, се превърна в признак за демократично развитие. Общо 59 държави в целия свят имат закони, които установяват обществени механизми за искане и получаване на обществена информация. Голяма част от това законодателство е резултат от скорошни инициативи за прозрачност в управлението на демокрации в преход: за последните 12 години са приети 45 закона за свобода на информацията или техни еквиваленти. Централна и Източна Европа са водещи по пътя за утвърждаване на правото на достъп до информация в закон. Следват ги голям брой държави от Латинска Америка. Азия и Африка също се присъединяват към глобалното движение за свобода на информацията.

Управляващи и законодатели приемат закони за свободата на информация, подтиквани от различни фактори, като успешни обществени кампании, натиск от междуправителствени организации и условия, произтичащи от многостранно донорство, което в много случаи налага антикорупционни инициативи за прозрачност. Правителствата, които се стремят да спечелят доверието на гражданите приемат с желание идеята, че повишената отвореност е условие за обществено участие. Всички тези фактори предоставят възможности за тези, които работят за установяването на отворено и отговорно управление.

Приемането и разпространението на законите за свобода на информацията по света може да крие опасности: правителства, които искат просто да се представят като демократични в международен план, приемат закони, които не отговарят на установените международни стандарти; а дори там, където законите са идеални на хартия, тяхното практическо приложение може да не е ефективно. Имайки предвид това несъответствие, Правна Инициатива на Отворено Общество установи нуждата от изработване на инструмент за наблюдение с цел оценка дали националните закони удовлетворяват международните стандарти на хартия, а също така дали тяхното изпълнение е според тези стандарти, както и според самите законови разпоредби. Групите на гражданското общество, утвърждаващи ценностите на отвореното управление, се нуждаят от средства за откриване на слабостите в осигуряването на прозрачност, което да подпомага формулирането на конструктивни препоръки за подобряване на практиките. Дори за страни, които все още нямат действащо законодателство по свобода на информацията, резултатите от мониторинга са ефективно средство за демонстрирането на необходимостта от приемането на подобно законодателство.

Проектът “Мониторинг на достъпа до информация” на Правна Инициатива предоставя методология за следене за спазването на нормите при предоставяне на достъп до информация, както и база данни за съхранение и анализ на резултатите. Подготовката на проекта включваше резултати от вече проведени наблюдения в редица страни, както и анализ на Правна Инициатива и нейни партньори от гражданските сдружения на практическите проблеми, възникващи при прилагането на законите за свобода на информацията в демокрации в преход.

“Мониторинг на достъпа до информация” е разработен с помощта на консултант експерт в методологията на статистическите проучвания, както и софтуерни специалисти. Проектът стартира през 2003 година в Армения, България, Македония, Перу и Южна Африка с помощта на Правна Инициатива и нейните партньори в тези страни. Петте страни, избрани за пилотната програма, представляват спектъра от различни етапи на приемане и прилагане на законодателството в областта: по време на провеждането на мониторинга, в средата на 2003 година, Македония беше в етап на подготовка на закон за свобода на информацията, Армения – в процес на гласуване на закона, а Перу – в ранна фаза на прилагане на закона, приет през 2002 година. Южна Африка и България имат действащи закони от 2000 година. Южноафриканският закон е по-силен на хартия, но систематично наблюдение би било от полза при определяне нивото на практическо му приложение. Заедно, петте страни обхващат широк диапазон от културни и политически особености, където методологията на мониторинга да бъде изпитана.

Във всяка страна, граждански организации, работещи за свободата на информация бяха партньори на Правна Инициатива за осъществяването на пилотния проект:

Център Свобода на Информация, Армения
Програма Достъп до Информация (ПДИ), България
Pro Media, Македония
Институт Общество и Преса (IPYS), Перу
Консултативен Център за Отворена Демокрация (ODAC), Южна Африка

При разработването на методологията за “Мониторинг на Достъпа до Информация”, целта на Правна Инициатива бе да създаде гъвкаво и ефективно средство за анализ на редица индикатори, относно достъпа до информация, като: време за отговор на заявление за достъп до информация, такса за предоставяне на документи, или равнопоставеността при предоставянето на информация. Целта е да се улесни сравнението между различните обществени институции във всяка отделна страна, както и да се определи нивото на прозрачност и ефективността на законите за свобода на информацията в тези страни. Средството трябва да бъде достатъчно гъвкаво, за да бъде използвано и при други наблюдения, вариращи от големи проучвания в няколко страни до оценката на една или две институции в рамките на една държава. Методологията по проекта “Мониторинг на Достъпа до Информация” даде по-пълна картина за прилагането на съответните закони от което и да е средство досега.

След първото проучване, втори, много по-пространен проект беше реализиран в 16 страни през 2004. Методологията беше подобрена и разширена на базата на изводите, направени в резултат на реализирания пилотен проект. Подадени са по-голям брой заявления, отчетени са по-разнообразни резултати, всяка стъпка от процеса на подаване на заявление е по-подробно разгледана. Резултатите от мониторинга за 2004 година предстои да бъдат публикувани.

За повече информация по проекта, моля посетете интернет страницата на Правна Инициатива: www.justiceinitiative.org.

Международното право и стандарти в достъпа до информация

Няма строго определени международни стандарти за упражняване правото на достъп до информация, съхранявана от обществени институции. Не съществува дори ясен консенсус за съществуването му според международното право, което гарантира само общото право на свобода на информация. От друга страна, в конституциите на много страни правото на достъп до обществена информация е признато, а фактът че се увеличава броят на страните, които приемат закони за свобода на информацията дава база за определяне на стандарти чрез сравнителен анализ. Насока дава и Препоръката на Съвета на Европа за Правото на достъп до официални документи 2002(2). Правна Инициатива се позовава на всички тези източници при определяне на стандартите за свобода на информацията за целите на мониторинга.

Стандартите, приложени в пилотния проект, са детайлизирани по-долу и към тях се правят препратки в изложението на целия доклад. По-долу са изброени основните принципи, според които е тествана прозрачността на управлението:

1. **Принцип на отвореност.** Всяка информация, която се съхранява от обществените институции, трябва да бъде обществено достъпна освен ако не попада в обхвата на някое законно установено в изключение. В такъв случай, информацията подлежи на проверка за необходимостта от нейното разкриване, както и за съществуването на надделяващ обществен интерес за нейното получаване. В хода на изследването е искана информация, която не се предполага да попада в някое изключение, тъй като целта на изследването е да се провери не как се прилагат ограниченията, а дали безспорно обществена информация е на практика достъпна.
2. **Всички институции, които изпълняват обществени функции, трябва да са задължени да предоставят достъп до информация.** Всички държавни институции, включително законодателната и съдебната власт, трябва да бъдат задължени да предоставят информация, така както и всички институции, имащи обществени функции. Определението за обществена институция трябва да се ръководи от естеството на работа на учреждението и/или получаването на средства от бюджета. Институции, като приватизирани телекомуникативни компании или частни университети, биха попаднали в това определение. Партньорите, провеждащи мониторинга за пилотния проект, не са изследвали частни институции, въпреки че някои закони, като този на Южна Африка, например, включват частни организации в задължените субекти.
3. **Всеки има право да поиска достъп до информация без да дава причини за това.** Всички хора, независимо дали те са граждани на дадена страна или живеят там, трябва да могат свободно да подават заявления за достъп до информация, без да са задължени да изтъкват причините за заявлението, тъй като правото на достъп до информация е основно човешко право, което може да се упражнява от всеки, независимо от политическите граници. В някои страни е възможно да се подаде анонимно заявление за достъп до информация, което премахва каквато и да е нужда от обявяване на гражданство или местоживееене.
4. **Не трябва да има дискриминация при предоставянето на информация.** Заявленията за достъп трябва да се разглеждат независимо от това кой е поискал информацията. За да се изследва дали това е така, определен брой заявители с

различни професии и принадлежащи към различни обществени групи, са поискали достъп до информация във всяка страна. Това са журналисти, представители на НПО, обикновени граждани и представители на групи в неравностойно положение като хора с увреждания, възрастни хора или лица, принадлежащи към етнически или лингвистични малцинства.

5. **Информация трябва да се предоставя своевременно.** Правна Инициатива проучи 44 закона за свобода на информацията в целия свят и установи, че срокът за предоставяне на информация е средно 17 работни дни, като в някои страни законът позволява удължаване на срока при подаване на сложни заявления. В страни, където държавното законодателство не предвижда срокове, проектът постави приблизителни времеви граници. В Македония, например, където няма закон за свобода на информацията, е използван срок от 20 работни дни, което е малко повече от осредненения международен срок, но близък по големина с този, определен от законодателството на съседните страни.

6. **Заявления могат да бъдат подавани, както устно така и писмено.** Сравнителни и международни стандарти не определят дали правото на достъп до информация (право, което все още се развива) включва правото на устно запотване. Препоръката на Съвета на Европа гласи, че "формалностите при заявления за достъп до информация трябва да бъдат свеждани до минимум" (принцип V.2). Обяснителната записка към Препоръката отбелязва, че различните страни имат различна практика по този въпрос: в някои се изисква заявлението да е писмено, в други е възможно запитванията да са устни. Правна Инициатива счита, че задължително условие е заявленията да могат да бъдат подавани устно:

- Достъпът до информация е основно човешко право, така че пречките за неговото упражняване трябва да бъдат елиминирани винаги, когато е възможно.
- Правото на достъп до информация не трябва да бъде приоритетно право на образования елит. Не всички хора могат да попълват формуляри или да пишат. Не само неграмотните хора, но всички останали биха намерили процеса на писане на официални писма обезкуражително предизвикателство.
- Устните запитвания създават близост между заявителя и служителя, нещо особено важно на ниво местна администрация, тъй като то насърчава предосатвянето на информация.
- Обработката на устните запитвания е по-икономична. Рутинни запитвания могат да бъдат удовлетворени бързо и според случая.
- Бюрократичната нужда от регистриране на заявленията, заради която често се ограничават устните запитвания, не е непреодолима. Държавните служители могат да регистрират и устните запитвания. Това може да не е приложимо единствено при заявления за обемна и сложна за подготовка информация.

Съществуването на възможността за подаване на устни заявления е особено важна за по-малко развитите страни, в които грамотността може да е ниска, пощенските услуги не добри, а електронната поща да не е широко разпространена.

7. **Достъпът трябва да бъде до информация, а не до документи.** По принцип, настоящите ("второ поколение") закони за достъп до информация се отнасят до *информация*, а не до *документи*. Това е важна разлика, имайки предвид недостатъчното ниво на управление на информацията в много страни. Разграничения като горното позволяват на заявителите да търсят информация за дейността на обществените институции без да се налага да цитират или да искат

справка с точно определен документ. (Заявители с опит биха преодолели такова неудобство като поискат "всички документи, съдържащи следната информация..."). Такава разлика също позволява да се иска специфична информация—например, статистически данни за дейността на институцията—която дадена институция трябва да притежава, дори и това да не е така на практика. От петте страни, участнички в пилотното проучване, законите за свобода на информацията на България и Перу, както и съответните постановления в законите на Армения и Македония, се отнасят до "информация." В Южно Африканския закон се говори за достъп до "писмени документи."

8. **Информацията трябва да бъде предоставяна във формата, в която заявителят я е поискал.** Важно е информацията да бъде предоставяна във форма, удобна за ползване от заявителя, в случай, че институцията притежава или лесно може да изготви информацията в искания формат. Това означава, че ако обществена институция притежава дадена информация в писмена и електронна форма, и заявителят желае да я получи електронно, това трябва да бъде направено. От друга страна, ако информацията се съхранява в електронна форма, а заявителят я иска в хартиен формат, съответната институция трябва да предостави информацията по съответния начин. Ограниченото разпространение на интернет в някои страни, не предполага преработването на заявителя към интернет страници, освен ако това не е приемливо за него.
9. **Заявления, подадени в неподходяща институция, трябва да бъдат пренасочвани или отнасяни към институцията, в която се съхранява исканата информация, когато това е известно.** Много често за заявителите е трудно да определят коя институция разполага с определена информация. Например, информация може да бъде потърсена в представителство на местната администрация, когато определената институция за съхраняване на тази информация е министерство на централно ниво. В такива случаи, учреждението, което получава заявлението трябва да бъде задължено да прехвърли заявлението или поне да пренасочи заявителя към институцията, която съхранява исканата информация.
10. **Цената на достъпа до информация не трябва да превишава цената за предоставяне и по никакъв начин не трябва да бъде толкова висока, че да възпрепятства предоставяне на достъп.** Сравнителните критерии, както и Препоръката на Съвета на Европа, посочват, че цената за получаване на информация трябва да включва единствено цената за предоставяне на копие от носителя на информацията, като фотокопие или разходи за пощенски услуги. Този принцип е основан на презумпцията, че общественият бюджет (набран от данъкоплатците) покрива разходите по събирането, създаването, управлението и съхранението на информация, която следва да бъде достъпна за обществото. Не трябва да се поставят финансови задължения, които да възпрепятстват или да обезкуражат заявителя да упражни правото си да търси информация. В много страни, първите десет или 20 страници информация се предоставят безплатно по закон или след като практиката го е наложила. В други страни много институции предпочитат да не таксуват заявителите, тъй като цената на извършване на финансовата трансакция може да е по-висока от тази на административната услуга.
11. **Отказите за предоставяне на информация трябва да бъдат законно обосновани и издадени в срок, определен със закон.** Ако достъп до информация бъде отказан, тогава отказът трябва да даде подробно законово основание за това. Отказът трябва да бъде в писмена форма и в границите на срока, определен за това със закон (в случай, че има различен закон за отказ) или най-късно в срока, посочен за предоставяне на информация. За целите на

това проучване неспазването на срока за отговор при поискан достъп до информация се третира като "мълчалив отказ."

12. **В случай на приложимост на ограничения трябва да бъде предоставен частичен достъп до съответните документи.** Ако част от документа, който съдържа исканата информация, попада в изключенията за предоставяне на обществена информация, тогава тази част трябва да бъде заличена, а останалата част да бъде предоставена на заявителя. Частичният достъп позволява на властите да защитят някои законни интереси (национална сигурност, право на личен живот, търговска тайна) докато в същото време се удовлетворява общественото искане за достъп до информация в максимална степен.
13. **Трябва да съществува задължение за оказване на съдействие на заявителя.** Законите за свобода на информацията често задължават да се оказва съдействие на заявителите, което, на практика, е в духа на този вид законодателство. Принципът "задължение за съдействие" може да бъде от решаващо значение в дните непосредствено след приемането на закон за достъп до информация, когато членовете на обществото все още не знаят как да оформят заявление за достъп или когато търсят информация без да са наясно, че упражняват право, гарантирано им със закон. Не трябва да се иска от заявителя да цитира закона или точно определена разпоредба от него, за да бъде разгледано неговото заявление за достъп до информация.
14. **Да бъде създадена служба или да бъде назначен служител, който да приема заявленията за достъп.** Назначаване на един или повече служители, които да разглеждат заявленията за достъп се превръщат в стандартна практика при Законите за свобода на информацията. В по-малки учреждения, служителят по информацията може да има и други задължения. В по-големи институции, цял отдел може да бъде създаден да осигурява прозрачност и да предоставя информация. Важно е тази функция да не се бърка с често политизираната позиция на говорителя на институцията. Ако все пак двете роли са събрани в една, служителите трябва да са в състояние да правят ясна разлика между задълженията и лоялността си—като говорител на институцията и като обществен служител по информацията.
15. **Всяка обществена институция трябва да публикува определена информация редовно дори при липсата на заявления.** Много закони за свобода на информацията изискват от задължените субекти да публикуват информация като годишни доклади или отчети във форма, лесно достъпна за обществото, дори и при липса на заявления за достъп. Законите за свобода на информацията също често въвеждат задължение за изготвяне на инструкция за подаване на заявления или списък на съхраняваната информация.

Има и други стандартни принципи, които трябва да бъдат включени в законите за свобода на информацията, като правото да се обжалват откази за достъп до информация, както и същността и ролята на контролиращи органи като омбудсмани или комисари по свобода на информацията. Тези аспекти на съгласуваност с правото на достъп до информация могат да бъдат оценени с помощта на разработената методология за мониторинг от Правна Инициатива. Въпреки че в настоящия мониторинг тези аспекти не са изследвани подробно, те се разглеждат като специфични фактори.

Не всички закони, разгледани в настоящия проект, отговарят на дефинираните по-горе стандарти. Например, в България, приватизираната телекомуникационна компания (БТК) попада извън обсега на закона за достъп до информация, а в Южна Африка, писменото заявление е единственото средство за упражняване правото на достъп, при условие, че няма демонстрирана неграмотност или физическа неспособност.

Описание на средството за наблюдение

Мониторингът се провежда на базата на три елемента: законодателен шаблон, методология на наблюдението и база данни за въвеждане на резултати.

Законодателният шаблон представлява списък за бърза справка, изготвен въз основа анализа на международни и национални стандарти относно правото на достъп до информация, направен от Правна Инициатива. Шаблонът дава рамка за сравнителен анализ на такива компоненти като приложното поле на закона, сроковете за предоставяне на информация, изключенията, цените, и при желание, процеса на обжалване. Този шаблон може да се използва за анализ на национални закони, без значение дали са обвързани конкретно със свободата на информация или, както е в административните кодекси на някои страни, с правото на достъп до определен вид информация. Този шаблон представлява отправната точка за подаване на заявления за достъп. Резултати от прилагането на законодателния шаблон в процеса на реализация на настоящия проект са дадени в Приложение 5.

Методологията на мониторинга е разработена въз основа на опита в наблюдението в областта на свободата на информация и други човешки права като включва и опитът от обществени проучвания и медиен мониторинг.

Подаването на заявления е организирано по такъв начин, че дадени променливи могат да бъдат тествани, за да се определи кои са най-важните фактори при разглеждането на заявленията. Такива променливи са:

- кой подава заявлението;
- дали заявлението е подадено устно или писмено;
- към коя институция е подадено заявлението.

Специално разработена **реляционна база данни** позволява проследяването на ключовите етапи в обработката на заявленията от тяхното подаване до получаване на информацията, отказа и обжалването. Партньорите по проекта попълваха базата данни онлайн по време на изпълнението на проекта и по този начин резултатите можеха да се анализират цялостно. Тази база данни прави възможно сравнението на данни, както във всяка страна, така и между страните.

Процесът на наблюдение

За изпълнението на проекта наблюдението преминава през четири фази. Първа фаза, преглед на националното законодателство (включително на свободата на информация и свързаните закони) и определяне на основните правила, от които се ръководи достъпа до информация в дадена страна. Това осигурява стандарт, според който да се оцени развитието на една страна в областта на прилагане на собствените ѝ закони. Следващата фаза е началото на самия процес на получаване на достъп до информация, в който заявленията се подават от различни заявители в различни институции и техният път се проследява. Третата фаза се състои в провеждане на интервюта с представители на институциите, до които са подадени заявления, за да се определят условията, в които обществените институции (и служителите в тях) работят. Целта е да се придобие представа, както за практиките, така и за духа на отвореност във всяка наблюдавана институция. Най-накрая, данните се анализират и подготвят за представяне.

i) Анализ на законодателството

Законодателният анализ за всяка страна представлява оценка на националния закон в сравнение с международните стандарти. Това е особено съществена част от процеса на наблюдение, тъй като приложното поле на законите за свобода на информацията варира в различните страни. Законодателният анализ помага да се определи какво точно да се изследва в даден регион. Анализът съдържа следните елементи: кои институции са задължени по закона за достъп до информация, разрешени ли са устни запитвания, както и сроковете, в които обществените институции трябва да отговорят на заявления за достъп до информация. Тези елементи са конструктивни части на мониторинга и на цялостното планиране на проекта.

В мониторинг проекта на Правна Инициатива от 2003 година, например, за да се планира изпълнението на проекта, са съобразени сроковете за отговор на заявленията във всяка страна. Сроковете варират от седем работни дни в Перу с възможност от петдневно удължаване на срока, до 30 календарни дни с 30-дневно законово забавяне в Южна Африка. В Армения и Македония, двете страни, които все още нямат действащи закони, са изследвани и анализирани други условия, като например конституционни и административни постановления, които задължават управляващите да предоставят информация на обществеността.

Важно е също да се даде оценка на определени аспекти от закона, които могат да създадат трудности при прилагането на методологията. Например, в Южна Африка, законът предвижда подаване само на писмени заявления, освен в случаи на неграмотност или физическа неспособност да се направи това. В същото време, Южноафриканският закон задължава държавните служители да помагат на заявителите. Устните запитвания, включително и тези от неграмотни, проверяват дали на заявителите ще бъде оказана помощ при подаването. Това позволи сравнение на отношението към тези, които наистина не могат да пишат и други, които са поискали информация устно.

ii) Заявления и резултати

Процесът на наблюдение започва на практика с подаване на заявления за достъп до информация. Във всяка страна се подават общо 100 заявления (96 в Южна Африка). Заявленията се подават в 18 различни институции от общо 10 заявителя. Институциите включват изпълнителната (министри) и съдебната власт, както и местната администрация. Заявителите включват неправителствени организации, журналисти, граждани и представители на групи в неравностойно положение, всички от които подават подобни заявления в рамките на един и същ времеви период. Заявленията се подават в устна и писмена форма, като в повечето случаи писмените заявления се подават на ръка, но понякога се изпращат по факс или електронна поща. Информацията, до която се иска достъп, е съобразена с това какви функции изпълнява институцията или какво е задължена да съхранява.

За да се улесни сравнението на практиките в различните държави, определен брой заявления са стандартизирани за пилотната фаза на проекта. Това означава, че подобна информация е поискана от аналогични институции във всяка страна. Тези подробности бяха уточнени чрез обсъждане с партньорите от всички страни, които участваха в проекта. Конкретни заявления от особена важност са подбирани за всяка страна. Където е било възможно, изборът се е извършвал след консултации със заявителите, така че заявленията да са съобразени с личността на заявителя и с неговите реални нужди за достъп до информация. Например, подадените заявления от местни НПО и журналисти

са съобразени с естеството на тяхната дейност, за да могат да бъдат използвани в тяхната работа.

Примери за стандартизирани заявления:

Околна среда: Заявления за достъп до информация, свързана със средствата на Министерствата на околната среда за събиране на данни за замърсители и за нивото на замърсяване.

Антикорупция: Заявления за достъп до информация, свързана с предполагаеми корупционни действия или закононарушения от съдии.

Наредби, инструкции, правилници: Заявления до Министерствата на отбраната, относно вътрешни наредби, които гарантират степента на прозрачност със специално внимание към ограниченията, приложими в тези наредби.

Бездомни деца: Заявления до местните власти за броя на бездомните деца в определени общини.

Други въпроси свързани с човешки права: Заявления, свързани с човешки права различни от свободата на информация, включително информация за трафик на жени и обществено-здравната политика.

Специфични заявления: Такива са заявления относно финансирането на политически партии и земеделието, относно приватизацията на електрически компании и разпределяне на пенсионните фондове.

Резултати: Резултатите от получените отговори на заявленията са категоризирани, както следва:

1. **“Невъзможност за подаване”:** “Невъзможност за подаване” съществува в случаите, когато няма физическа възможност за подаване на заявление. Например, някои заявители не са успели да се доберат до съответната институция, защото охраната не ги е допуснала да влязат. Или пък, веднъж влезли, заявителите не са успели да говорят с конкретния служител, защото, например, той е отсъствал, постоянно е в “обедна почивка” или “ще дойде утре”.
2. **Устен отказ:** Когато представител на властта устно откаже да предостави информация, без значение дали изтъква причини за това или не, това се определя като устен отказ. Тази категория включва отговор на устно или писмено запитване като: “Съжалявам, госпожо, но не можем да Ви предоставим тази информация, защото тя е класифицирана”. Устните откази могат да бъдат получавани по телефона, независимо дали заявителят се обажда да провери дали писменото му заявление е било получено или обаждането е станало от страна на властите.
3. **Писмен отказ:** Писмен отказ е отказ да се предостави информация в писмена форма. Писменият отказ може да бъде получен с писмо, по електронна поща, факс или чрез документ, изпратен или връчен на заявителя. Причините, изтъкнати в тези решения се отбелязваха като част от изпълнението на проекта.
4. **Мълчалив отказ:** Тази категория съдържа липсата на какъвто и да е отговор от институцията, както и неясни отговори, получени вследствие на заявлението. Няма официален отказ, но не се дава достъп до поисканата информация. Този резултат се отчита след като всички законови срокове за отговор по подадените заявления са

изтекли и често след щедра отсрочка, за да се даде възможност на властите да отговорят.

5. **Предоставяне на достъп:** Разрешен е достъп и е дадена информация в писмена или устна форма по подадено писмено заявление или устно запитване. Информацията дава отговор на зададения въпрос и е задоволителна. В пилотния проект от 2003 година на властите беше дадена голяма свобода за лична преценка и дори непълна информация беше включвана в тази категория.

Открити целеви заявления: След подаването на стотите заявления във всяка страна се подава още едно допълнително заявление до всяка институция. С него се иска информация за съществуващия ред за насърчаване на прозрачността, както и за това как конкретната институция изпълнява законовите си задължения активно да предоставя информация. Към институцията се отправя въпрос дали има назначен служител по информацията или такъв, който да отговаря за предоставяне на информация на обществеността. Целевите заявления искат и достъп до информация относно публикуването на годишния доклад и бюджета на институцията, както и относно съхраняваната информация и реда за подаване на заявления. Ако отговорът е бил положителен, или информацията е била достъпна на страницата на институцията, тогава данните се отчитат.

iii) Интервюта със служителите

Третият етап от мониторинга, преди анализа на резултатите, представлява интервю с представител от всяка наблюдавана институция. Целта на интервюто е да се придобие по-задълбочена представа за процеса на разглеждане на заявленията за достъп до информация, както и как се прилага закона за информацията. Интервютата дават възможност на държавните институции да обяснят какъв по принцип е редът за отговор на заявления за достъп до информация, както и да дадат мнение по отчетените резултати по проекта, особено при проблемните случаи, като липса на каквото и да е отговор или отказ да се предостави информация.

За проекта през 2003 година интервютата бяха проведени от водещата НПО и целта беше да се определят нуждите от допълнително обучение на администрацията или вътрешно ръководство за персонала относно прилагането на закона. Интервюиращите търсят открита дискусия с отговорните служители, за да изслушат техните мнения за съществуващите проблеми, да разберат материалните предизвикателства, пред които са изправени те. В резултат на тези дискусии, както и на непосредствените резултати от подадените заявления, препоръките, дадени в този доклад са възможно най-конструктивни, и с цел да бъдат от полза на властите за постигане на по-голяма прозрачност в управлението.

Не всички институции позволяват интервюта, което в някои случаи усложнява даването на точна оценка защо достъпът до определена информация е бил отказан. В много случаи може да се открие зависимост между институции, които имат лоши практики в предоставянето на достъп до информация и тези които отказват интервюта.

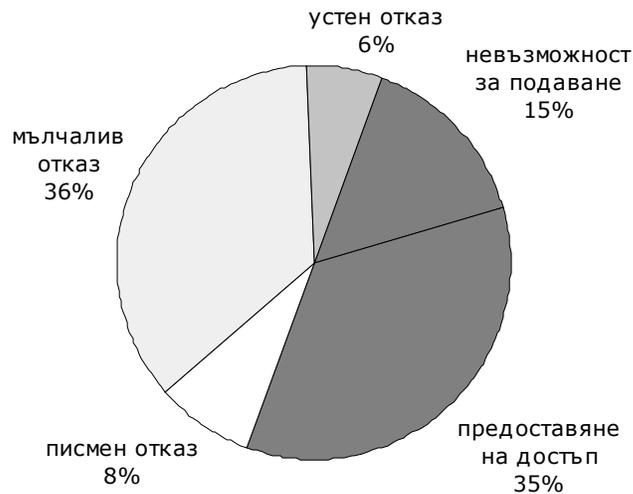
iv) Анализ на данните

Този доклад дава пример за това как резултатите от мониторинга могат да бъдат обработени и представени. Проектът има двойна цел—да провери степента на прозрачност в страните участнички и по този начин да се разработи и да се подобри методологията за наблюдение. Тъй като през 2003 софтуерът на базата данни беше все

още в процес на развитие, някои обработки на данни се правеха ръчно. (Софтуеърът, изпробван през 2004 година има по-голям капацитет за генерация на статистически данни.) В допълнение, за същата цел, методологията на мониторинга не е еднакво прилагана във всяка страна. Например, някои от заявителите са били по-настойтелни от други в опитите си да подадат заявленията си. Тези различия са взети под внимание при анализа на данните. В Приложение А по Методологията на мониторинга също са отбелязани статистическите вариации на данните и как те са били интерпретирани при анализа на резултатите.

РЕЗЮМЕ НА ДАННИТЕ И ОСНОВНИ ПРЕПОРЪКИ

Всички пет от наблюдаваните страни показват стабилна основа на прозрачност в обществените институции. Това условие дава възможност за управление в режим на достъп до информация. Институциите обаче са все още твърде далеч от необходимото ниво на прозрачност, за да може да се твърди за установяването на отворено управление. Следва резюме на основните данни от пилотния мониторинг през 2003 година заедно със списък от препоръки.

**Резултати от мониторинга – всички държави****(1) Информация, предоставена на по-малко от половината заявители**

Само в една трета (35 процента) от случаите на подадени заявления предоставен достъп до търсената информация. В две трети (65 процента) - не е получена никаква информация. Ако се допусне, че всички известни откази, както писмени (осем процента от всички заявления), така и устни (шест процента), се основателни, общият брой на крайните решения, съобразени с международните стандарти и изисквания, е 49 процента. Това означава, че дори в най-добрия случай, правото на достъп до информация се предоставя само за половината подадени заявления.

Всяка от петте наблюдавани страни—Армения, България, Македония, Перу и Южна Африка—е в процес на въвеждане на нови стандарти за прозрачност в управлението в условията на демократичен преход. В този контекст, двата резултата—съобразяване с международните стандарти за свободата на информация в почти 50 процента от случаите и предоставяне на информация в отговор на 35 процента от заявленията, могат да се разглеждат като стабилна основа за утвърждаването на по-голяма прозрачност. Засега обаче нито един от резултатите не сигнализира за наличието на приемливо ниво на прозрачност. Чашата може да се разглежда като наполовина пълна или наполовина

празна: правото на информация е нарушено в поне 50 процента от случаите на подадени заявления за достъп.

(2) При отсъствието на закон за информацията, прозрачност може да съществува, но е разпокъсана

Двете изследвани страни, които нямат действащи закони за информацията, се представиха сравнително добре при отговора на заявления за информация. В Армения, където общото законодателство включва някои постановления за достъп до държавни документи, достъп до информация е предоставен на две от пет (41 процента) подадени заявления. В Македония достъп е предоставен на едно от три (34 процента). Тези резултати подчертават аргумента, често използван от застъпниците за свобода на информацията, че въвеждането на закон за достъпа до информация не трябва да се възприема като заплаха от обществените институции, ако те вече функционират в условия на прозрачност.

В същото време, и в двете страни отговорите на подадените заявления варират драстично между тези институции, които са отговорили на 100 процента от заявленията и тези, които не са взели решение по нито едно. Следователно, Армения и Македония показват разпокъсана прозрачност в сравнение с държави, в които са приети закони за свободата на информацията—там процентите на отговорите на изследваните институции са много близки по стойност. В България, например, повечето институции отговарят поне на някои заявления, както и администрацията на централната власт в Перу.

Въвеждането на закон за свобода на информацията е възможно на основата на съществуващи условия на прозрачност и гарантира на заявителите по-последователни отговори от различните обществени институции. Трябва да се отбележи, че след изпълнението на този проект, в Армения бе приет закон за свободата на информацията, а в Македония бе изготвен проектозакон с участието на гражданското общество.

(3) Закон за информацията може да улесни достъпа до информация, но създава опасност от бюрократични пречки

Резултатите от България и Южна Африка, където от 2000 година действат закони за свобода на информацията, разкриват предизвикателствата от въвеждането на нов режим на свобода на информацията. В България е предоставен достъп само на 38 процента от заявленията, т.е. на малко повече от една трета. До този нисък процент се стига поради големия брой случаи на "невъзможност за подаване" на устни заявления, което изглежда произтича от формалистичния подход за прилагане на (сравнително новия) закон. Според закона, заявленията трябва да се подават писмено, независимо че се позволяват и устни запитвания.

При игнориране на резултатите "невъзможност за подаване", процентът на отговор на подадени заявления в България става 49, най-високата стойност от всички изследвани страни. Още повече, броят на "мълчаливите откази" е най-малък в сравнение с останалите четири страни, което показва, че веднъж преминали трудностите по подаването, заявленията се разглеждат с необходимата сериозност и се полагат усилия за прилагането на закона и предоставяне на информация. Резултатите от България представят, също така, относително равен процент на отговор от страна на различни институции с преобладаващи представители на централната и местна власт, които са отговорили на 50 процента от заявленията. Последвалите интервюта потвърждават, че много институции видимо се придържат към спазването на закона, включително и чрез

въвеждане на компютърна система за проследяване на заявленията. Независимо от това, значителен брой проблеми са налице, като лошо вътрешно управление на информацията, липса на ясни вътрешни процедури на взимане на решения, липса на съзнание в по-високите нива на управление за задължението за предоставяне на информация, липса на обучение, неразбиране на закона и на това кой има право на определена информация, както и траен рефлекс за секретност в някои институции.

По същия начин, данните от Южна Африка—където само на 28 процента от подадените заявления е предоставен достъп и броят на мълчаливите откази е голям (включващи и резултатите от интервютата)—потвърждават тезата, че въвеждането на закон за свобода на информацията често налага необходимостта от създаването на вътрешни механизми на работата, което може да доведе до забавяне отговора на институциите. В Южна Африка интервюираните държавни служители посочват трудностите при изпълнението на процедурите, определени в закона, и по-конкретно прецизното прилагане на ограниченията.

Безспорно ключов фактор за намаляване на забавянето на отговор при възприемането на новите административни задължения е обучението. В страни с действащо законодателство по свобода на информацията институции, в които служителите са преминали обучение, са принципно по-добри в обработката на заявления. В интервютата някои институции изразяват опасение, че не са получили достатъчно напътствия за приложението на закона, и дори и там, където е била създадена вътрешна система, служителите не разбират напълно определени разпоредби на закона за достъп до информация. Такива пречки могат да допринесат значително за увеличаването броя на мълчаливите откази във всяка от петте държави, дори и да съществува политическа воля за отворено управление.

(4) По-кратките срокове могат да стимулират предоставянето на информация

Обратно на някои очаквания, изпълнението на пилотния проект не показва, че по-кратките срокове за предоставяне на информацията могат да имат отрицателен ефект върху цялостното предоставяне на информация. Всъщност, Перу, страната с най-кратки срокове от петте изследвани страни, отбелязва най-висок процент на отговори.

В световен план, сроковете варират от почти незабавни, например на място или в рамките на 24 часа (в Норвегия и Швеция) до 30 дни (Канада, Индия, Ирландия, Южна Африка). Определянето на сроковете трябва балансира между общественото право на достъп до информация—колкото е възможно по-бързо—и рутинните задължения на институцията. В случаите на заявления за по-сложна информация, законите за достъп до информация в много страни предвиждат отправянето на молба от страна на служителите за удължаване на срока за предоставяне на информация. Това право за удължаване на срока е слабо използвано в изследваните държави. В Перу, сроковете остават най-кратки дори и след законовото удължаване—от седем до дванадесет работни дни.

Много правителства—особено в страни с млади демокрации—твърдят, че кратките срокове са твърде голямо бреме за обществени институции с ограничени ресурси. Обратният извод—че по-кратки срокове дават приоритет на правото на достъп до информация пред другите задължения на държавните служители—се оказва подкрепен от резултатите от пилотния проект.

Тези данни показват, че фактори различни от сроковете са решаващи за осигуряването на ефективно прилагане на закона за достъп до информация. Още повече, при наличието на повече отговори на заявленията в рамките на законоустановените

срокове, може да се направи извод, че обществените институции във всички пет страни са в състояние да отговорят на повечето от заявленията, особено рутинните запитвания, в рамките на законоустановените срокове.

(5) Заявителите могат да срещнат съществени затруднения при подаването на заявления—устните запитвания са особен проблем

Заявителите във всички държави са срещнали съществени затруднения при подаването на заявления. В 14.5 процента от случаите не е било възможно подаването на заявление въобще, а в много други случаи заявителите е трябвало да бъдат особено упорити. Почти всички (91 процента) от резултатите с “невъзможност за подаване” са в отговор на устни запитвания. Такива запитвания беше особено трудно да бъдат подадени в България, където въвеждането на формалностите по прилагането на новия закон е създало нежеланието на администрацията да приема устни заявления (не е било възможно подаването на 22 процента от заявленията). Южноафриканският закон не предвижда възможност за устни заявления, освен при неграмотни заявители или инвалиди, но дори и тези категории хора срещат трудности при подаването на устни заявления (общо 70 процента от опитите за подаване на устни заявления от страна на хора в неравностойно положение са били неуспешни).

По принцип, подаването на заявления до институции на централната власт се оказва по-трудно от това до органи на местната власт. В съдебната власт няма установена практика за приемане на устни запитвания (Върховните съдилища отказват 60 процента от подадените устни заявления).

Заявителите срещат трудности и при подаването на заявления на ръка, а в някои случаи (България и Перу), заявителите не са били допуснати в сградата на институцията от охраната. Освен това, в голям брой случаи заявителите не са успявали да открият служителя, отговарящ за приемането на заявленията за достъп до информация, дори и да са успявали да влязат в сградата.

В последвалите интервюта се оказва, че служителите по информацията често не знаят за трудностите, които гражданите срещат в опитите си да влязат в сградата, да подадат заявление, или да открият самия служител. В някои случаи, заявления подадени по пощата или доставени лично, не достигат човека, отговарящ за взимането на решение по предоставяне на информацията.

(6) Не всички заявители са обслужвани еднакво

При изпълнението на пилотния проект бяха установени различия в отношението към определени заявители, което показва, че обществените институции понякога дискриминират при предоставяне на информация. За журналистите, принципно, е по-лесно да получат информация, отколкото за неправителствените организации, които пък от своя страна получават повече информация от обикновените граждани или представители на особено уязвими групи като етническите малцинства. Този модел се повтаря във всяка изследвана страна.

Дискриминация се проявява в двете фази на процеса на заявление: по време на подаването на заявлението и по време на неговото разглеждане. Членове на уязвими групи хора срещат трудност при подаването на заявления. В същото време, журналистите получават повече и по-пълна информация след разглеждане на заявленията им, отколкото други заявители.

Тези резултати се потвърждават от отношението на интервюираните служители, които често изразяват предпочитания към заявителите, принадлежащи към някоя институция (в частност, медия или гражданска организация), в сравнение с членове на широката общественост. Понякога това се изразява в убеждението, че медиите имат по-голямо право на информация. Понякога институциите намират за необходимо заявителите да мотивират запитванията си, което води до разпитването на неоснователно голям брой заявителите за дадена информация.

Особени усилия са необходими за разясняване на правото на достъп до информация, което се отнася до всички членове на обществото. Това е така за страни, които в момента са в преход от култура на секретност и в които информацията традиционно се е предоставяла само на медиите, и то тенденциозно, или на определен тесен кръг хора, учени и други, за които се е считало, че имат "законен интерес".

(7) Прозрачните институции имат общи характеристики

Анализ на резултатите, получени от проучването на различни институции, показва, че съществуват два основни фактора, които влияят на готовността на дадена институция да отговаря на заявления. Това са политическа воля, от една страна, и управление на информацията, от друга. Там, където политическата воля съвпада с добри техники на управление на информацията, публичните институции са по-склонни да отговарят положително на заявления за достъп.

Според проучването тези институции, които са отговорили на всички или на повечето от запитванията, имат общи характеристики, които включват:

- Съзнание за това, че прозрачност съществува на всички нива в институцията.
- Вътрешноведомствени системи за управление на информацията гарантиращи, че служителите са добре подготвени да разглеждат заявленията.
- Необходими човешки ресурси са ангажирани с обработката на заявленията за информация.
- Служителите са обучени по съответните закони и как да се държат любезно с гражданите.
- Взимането на решения е ясно определено, така че отговорите да са в сроковете определени със закон.
- Съвестни и обучени служители разглеждат заявленията за информация и гарантират, че на тях ще бъде отговорено.
- Има активен подход към прозрачност, като информацията се предоставя и под формата на доклади или на интернет страниците.

Препоръки

Политическа воля и осъзнаване на правото да знам

Във всички пет изследвани страни, обществените институции трябва да предприемат следните мерки за утвърждаване на правото на достъп до информация:

- Да се изпрати сигнал от най-високите етажи на властта за съществуването на политическа воля за предоставяне достъп до информация на обществото и за наличието на презумпция за отвореност в управлението.
- Широко да се поощри познаването на правото на достъп до информация сред администрацията и всички органи, задължени по закона за свобода на информацията.
- Да се гарантира, че всички служители, отговарящи за разглеждането на заявленията за достъп до информация са обучени в буквата и духа на съответния закон.
- Да се гарантира знанието от страна на служителите на правото на обществото да иска информация (включително подробна и статистическа информация) без да дава причини за това.
- Да се поощри разпознаването на правото на обществото да държи управляващите отговорни чрез законодателството за свобода на информацията, което е мощно средство за участие на обществото в управлението и процеса на взимане на решения.
- Да се гарантира, че във всички нива на властта има достатъчно ресурси (човешки и финансови) за прилагането на разпоредбите на закона за достъп до информация; за ефективното управление на информацията; за разглеждането на заявленията; за изпълнението на задължението за активно предоставяне на информация.

Управление на информацията, взимане на решения и обучение

Правителството и обществените институции, задължени по закона за свобода на информацията, трябва:

- Да създадат прости, но ефективни вътрешни системи за обработка на заявленията за достъп до информация, за да се улесни предоставянето на отговори в законните срокове.
- Да имат предвид, че въвеждането на формуляри за заявления може да бъде полезно, но трябва да се внимава да не се създадат бюрократични пречки или системата за подаване на заявления да стане недостъпна за по-малко грамотните членове на обществото.
- Да гарантират, че системата за вътрешно управление на информацията позволява на служителите по достъпа, както и на други служители, да намират лесно информацията.
- Да вземат под внимание, че публикуването на информация в интернет страница може да помогне за утвърждаване принципа на прозрачност чрез поощряване на вътрешната прозрачност и демонстрация на готовността да се предостави информация на обществото. Въпреки това, обществените институции трябва да са готови да отговорят на заявления за информация, независимо дали тя се съдържа в интернет страницата или не.
- Да изяснят кой отговаря за взимането на решения по заявленията за информация във всяка определена институция. Където е възможно, това трябва да е служителя по информацията, поне доколкото заявлението не е особено сложно или не се изисква прилагането на ограничения.
- Да бъдат дадени правомощия на всички служители да предоставят поне рутинна информация.
- Да обучат всички служители да работят със системата за управление на информацията като гарантират, че те могат да насочат заявителите към съответните служители по информацията.

Повишаване общественото съзнание и прилагането на закона

- Както правителството, така и гражданските сдружения трябва да се ангажират с кампании за повишаване на общественото съзнание за упражняване правото на достъп до информация.
- Гражданските сдружения, чиято дейност е свързана с правото да знам, придобиват важна роля в оказването на помощ на други граждански сдружения и на обществото като цяло при формулирането и подаването на заявления, както и обжалването на откази за предоставяне на информация.
- По примера на много държави, гражданските сдружения могат също да работят с правителството за прилагането на законите за свобода на информацията, включително и чрез обучение на служителите. Чрез предоставяне опита си относно срещаните трудности при прилагането на закона, неправителствените организации могат да допринесат за усъвършенстването на системите за вътрешно управление на информацията.