

GOOD GOVERNANCE



TRANSPARENCY

DEFINITIONS



CASE STUDIES

GUIDELINES



FORMS

0010100101001010111010101010010101101010FREE 10
EXPRESSION1011010110010101010010ARTICLE1901010 AB
CD101000101011101010101 0010100 10001001010110
0100101010100101010000100100010010001010101001 01001
01001010100101010000100100010010001010101001

PRINCIPLES



СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯТА

НАРЪЧНИК

ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

СЪДЪРЖАНИЕ

2	Благодарности
4	Въведение
7	Глава 1. Какво е свобода на информацията?
21	Глава 2. Основни принципи, заложи в законите за свобода на информацията
33	Глава 3. Правна рамка на свободата на информацията
39	Глава 4. Какви са изключенията от правото на достъп до информация?
49	Глава 5. Държавни органи и достъп до информация
65	Глава 6. Кои са заявителите?
75	Глава 7. Разглеждане на заявленията
96	ПРИЛОЖЕНИЯ
	1. Закони за достъп до информация по света
	2. Закон за достъп до обществена информация
	3. Моделен закон за свобода на информацията на Артикал 19

БЛАГОДАРНОСТИ

Този наръчник е написан и редактиран основно от независимия експерт **Ричард Карвър** в сътрудничество с **Люитгард Хамерър**, Директор на Европейската програма на Артикъл 19, и **Сара Бюкянън**, служител в Европейската програма на Артикъл 19. Подготвителната работа бе извършена от **Едира Мухедини** от албанската партньорска организация на Артикъл 19 - Център за документация и информация.

Наръчникът беше изработен в рамките на два взаимосвързани и последователни проекта: **Практически достъп до демокрация в Централна и Източна Европа**, съфинансиран от Европейската инициатива за демокрация и човешки права и **Свободата на информация - въпрос от обществен интерес**, финансиран от Външно министерство на Федерална република Германия в рамките на Пакта за стабилност на югоизточна Европа.

Допълнителните превод и публикации на наръчника станаха възможни чрез финансирането от регионалната програма за демократична стабилизация на ЕС (CARDS).

Съдържанието на този документ изразява изцяло позицията на Артикъл 19 и не ангажира по никакъв начин позициите на Европейския съюз.

През 2003 - 2004 година една пилотна версия на този наръчник беше използвана за провеждането на обучения за обучители и държавни служители в Албания, Молдова, Босна, България и Румъния. В настоящия наръчник са отразени както опитът от тези обучения, така и множеството коментари и препоръки, които получихме както от участниците в обученията, така и от партньорските организации: Център за развитие и демократизация на институциите, Албания; Център за свободен достъп до информация, Босна и Херцеговина; Програма Достъп до Информация, България; Достъп-Инфо, Молдова; Център за независима журналистика, Румъния; Румънски хелзинкски комитет.

Original copyright © 2004, ARTICLE 19
Design by eazy multimedia zbehla@yahoo.co.uk
Cartoon on cover by Roger Penwill www.penwill.com

ISBN 1-902598-64-4

Артикъл 19

Глобална кампания за свобода на изразяването
Lancaster House
33 Islington High Street
London N1 9LH
Tel: + 44 20 72789292
Fax: + 44 20 77131356
info@article19.org

ОТ БЪЛГАРСКИЯ ИЗДАТЕЛ

Българското издание на наръчника е подготвено от екип на Програма Достъп до Информация, който проведе заедно с представители на Артикул 19 обученията в България и който се постара да обобщи опита от обученията на държавни служители по свобода на информацията, провеждани през 2003 - 2004 година в рамките на задължителната програма на Института за публична администрация и европейска интеграция.

Текстът на пилотния вариант на наръчника беше преведен от Николай Марев и Кирил Терзийски. Преводът на допълнителните текстове беше направен от Гергана Жулева, Фани Давидова и Николай Марев.

©Програма Достъп до Информация, 2004

Всички права са запазени. Не е разрешено публикуването на части от книгата под каквато и да е форма – електронна, механична, фотокопирна или по друг начин – без писменото разрешение на издателя.

ISBN 954-9953-31-9

Програма Достъп до Информация

София 1000

Бул. Васил Левски №76 ет.3 ап.3

Тел./Факс (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91

e-mail: office@aip-bg.org

<http://www.aip-bg.org>

ВЪВЕДЕНИЕ

Цел на наръчника

В последното десетилетие рекордно голям брой страни в света приемат законодателство в областта на свободата на информацията. Великобритания, Нигерия, Мексико, Тайланд, Тринидад и Тобаго, Южна Африка, Южна Корея, Фиджи, Япония и повечето страни от Югоизточна Европа приемат такива закони и по този начин се присъединяват към държави, в които подобно законодателство действа отдавна, като Швеция, САЩ, Финландия, Холандия, Австралия и Канада.

Приемането на един закон обаче е само началото, докато неговото прилагане, включително създаването на по-демократична и по-отговорна администрация, представлява голямо предизвикателство, особено в страни с нестабилни и уязвими икономики, в които средствата, предвидени в държавния бюджет за цялостни програми от придружаващи мерки за прилагането са доста ограничени.

Този наръчник е насочен главно към служителите, които имат нужда и желание да подобрят работата си в съответствие с най-добрите практики в областта на свободата на информацията. Той ще им помогне да изградят професионален подход към задълженията си, което, от своя страна, ще повиши общественото доверие и оценката за работата на администрацията.

Как да използваме наръчника

Този наръчник може да бъде използван по три основни начина:

- като учебно помагало за обучители, водещи курсове за служители, отговорни за приемането и вземането на решения по заявления за достъп до информация;
- като учебник за служителите - с други думи, те могат да го използват сами;
- като справочник за тези, които вече са минали през обучение.

На практика, един и същи държавен служител може да използва този наръчник и по трите начина, като:

- първо, работи самостоятелно;
- след това, посети семинар, на който се доразвиват и дискутират най-важните моменти;
- запази копие от наръчника и се обръща към него в по-нататъшната си работа.

Това е всъщност и най-добрият начин за усвояване на материята. Обикновено работата на семинарите е много по-ефективна, ако участниците са имали възможността да се запознаят с повечето от

материалите самостоятелно, за да може в хода на обучението да се съсредоточат върху:

- въпроси, които са останали неясни;
- спорни или дискуссионни точки;
- развиване на умения, необходими за работа със заявления за достъп до информация.

Ние добре знаем, че в много случаи участниците нямат възможност да се запознаят с този текст, преди да посетят семинарите. Секцията „Бележки към обучителите“ предлага схема за двудневен семинар, основан върху наръчника, който би бил подходящ за държавни служители без предварителна подготовка.

Цели на обучението

В края на двудневния обучителен семинар участниците ще са усвоили голям брой умения. Те ще могат :

- да разбират и обясняват значението и ценностите на свободата на информацията;
- да разбират принципите, залегнали в законодателството за свобода на информацията;
- да прилагат правилно ограниченията от общия принцип за достъп до информация;
- да оценяват силните и слабите страни на законодателството за свобода на информацията в техните страни;
- да разпознават институциите, задължени да предоставят информация по Закона за достъп до обществена информация;
- да разпознават основните групи на търсещите информация и специфичните проблеми при разглеждането на заявленията, подадени от всяка една група;
- да приемат и отговарят на заявления за достъп до информация, съхранявана от техните отдели.

Съдържание на наръчника

Текстът на наръчника е разделен на две части.

В първата част (Глави 1-4) са обяснени основните принципи на свободата на информацията. Първите четири глави могат да се използват и от граждани, както и от служители, които не са директно отговорни за разглеждане на заявления за достъп до информация.

Втората част на наръчника (Глави 5-7) е насочена специално към тези служители, които взимат решения по заявленията за достъп до информация. В тях се обяснява кои институции са задължени да предоставят достъп до обществена информация, кой има право да подаде заявление и съответно да получи достъп до поисканата информация, както и процеса на работа при разглеждането на заявленията. В никакъв случай не трябва да се използва втората част на наръчника, без да са изяснени основните принципи, заложи в първите четири глави.

СВОБОДА
НА ИНФОРМАЦИЯТА
НАРЪЧНИК
ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ

БЕЛЕЖКИ ЗА ОБУЧИТЕЛИТЕ

Както споменахме във Въведението, този наръчник може да се използва по три начина:

- като учебно помагало за обучители, водещи курсове за служители, отговорни за приемането и вземането на решения по заявления за достъп до информация;
- като учебник за служителите - с други думи, те могат да го използват сами;
- като справочник за тези, които вече са минали през обучение.

В идеалния случай, служителите трябва да имат възможност да се запознаят и да поработят с текста, *преди* да посетят обучителните семинари. Това ще улесни водещите, като ще намали обема на информацията, която трябва да поднесат на участниците и ще им позволи да се съсредоточат върху неясни или дискуссионни въпроси, както и върху изграждането на умения, необходими за разглеждането и вземането на решения по заявления за достъп до информация.

Как се обучават възрастните

Има много различни теории за това как хората - в този случай възрастните - се обучават. Макар и не много практически полезен, изводът, който се налага от повечето теории е, че хората се учат по най-различни начини.

Все пак възможно е да се конкретизира този извод. Преобладаващите обучителни подходи при възрастните са чрез участие. Т.е. те се основават на разбирането, че хората научават повече чрез **правене** на нещата, отколкото просто четене, слушане и гледане.

По-долу са посочени предполагаеми проценти на това колко информация хората запомнят, като използват различни методи на обучение:

- | | |
|------------------------|-----|
| • Само четене | 10% |
| • Само слушане | 20% |
| • Гледане | 30% |
| • Гледане и слушане | 50% |
| • Говорене и повтаряне | 80% |
| • Говорене и правене | 90% |

Разбира се, това е една интерпретация. Трудно е да бъде доказано, че това са точните проценти, но едновременно с това има консенсус сред обучителите на възрастни, че хората запомнят много повече, ако те активно участват в обучителния процес.

Следователно, съществено е този наръчник да бъде използван като помагало в подготовката на обучителни семинари, основани на активното участие на обучаваните.

Съществуват редица други елементи, общи за различните педагогическите теории, които трябва да се имат предвид при подготовката на обучителните семинари:¹

Мотивация: Обучаваните полагат повече усилия, ако имат нужда и желание да се обучават. Вие можете да подкрепите това, ако съдържанието на обучението съответства на всекидневната практика на обучаваните.

Индивидуални различия: Хората учат в различна степен и по-различни начини. Обучителните методи би трябвало да се съобразяват с тази особеност. Ние осъзнаваме трудността да се направи това за краткото време на обучителния семинар, но едновременно с това предложеният дневен ред - индивидуална работа и работа в малки групи - цели именно да се има предвид тази особеност.

Целите на обучението: Обучаваните имат по-големи шансове за успехи, когато са наясно с това какво искат да научат. Ние сме формулирали няколко общи цели в увода на този наръчник. Обучителите би трябвало да започват обучението винаги с представянето на очакванията на обучаваните от предстоящото обучение.

Организация на съдържанието: Ученето е по-лесно, когато това, което трябва да бъде научено, е организирано в съдържателна последователност. Ние сме се опитали да направим това в структурата на наръчника, която е приблизително същата като последователността в обучителния семинар. Бъдете готови да коригирате последователността, ако това ще бъде полезно за обучаваните.

Емоции: Ученето включва не само интелект, но и емоции. Емоционалните нагласи могат да попречат на обучението или да засилят мотивацията. Повечето обучавани биха били мотивирани от умерени предизвикателства и трудности при решаването на казуси. Прекалените затруднения могат да попречат на обучението. Опитайте се да осигурите приятна и подкрепяща обстановка по време на обучението.

Участие: Както вече отбелязахме, обучаваните биха научили повече, ако те активно участват в процеса на обучение.

¹ Този списък е изведен от брошурата „Информация за водещи“, приложение на проекта BRIDGE Project (Building Resources in Democracy, Governance and Elections), изработена от Международния институт за демокрация и подпомагане на избори, Австралийската избирателна комисия и Обединените нации.

Проверка и затвърдяване на резултатите: Познанията се увеличават, когато обучаваните периодично биват информирани за техния успех. Познанието се мотивира от успеха в обучението.

Практика, повторение и прилагане: Рядко нещо може да бъде научено адекватно само чрез представяне. Пълното разбиране и научаване съществува тогава, когато обучаваните могат да приложат получените знания при решаването на нов проблем или нова ситуация. Трябва да бъде отделено достатъчно време, за да се поработи върху новите умения и понятия, приложени към различни примери или ситуации.

Използване на наръчника при провеждане на семинари

По-долу предлагаме примерен дневен ред на двудневен семинар, основан на целите и съдържанието на този наръчник. Този дневен ред, разбира се, може да бъде променен в съответствие с опита на участниците в семинара, целите, които сте си поставили и други съображения. Не бихме препоръчали обаче на учителите да се отклоняват прекалено много от предложеното от нас.

Ще видите, че семинарът има същата структура като наръчника, като първият ден е посветен на обсъждане на основните принципи на свободата на информацията, а вторият - на практически въпроси, свързани с разглеждането на заявления за достъп до информация. По Ваша преценка, можете да поканите за участие само в първия ден на семинара служители, които не отговарят директно на заявления за достъп до информация, но биха имали полза от запознаване с общите принципи на свободата на информацията.

В наръчника са включени и кратки текстове, обозначени с имената „Брейнсторм²“ и „Въпрос за дискусия“. Разликата между тях е, че текстовете „Брейнсторм“ се използват за въвеждане на дискусии по нови въпроси, като се позовават на опита на служителите, *преди* лекторите да представят каквато и да е информация. Това прави процеса на обучение интерактивен, а участниците в него често откриват, че по-голямата част от информацията може да се извлече от техния собствен опит, вместо да бъде представяна от учителя във формата на лекция.

² Терминът „Брейнсторм“ (мозъчна атака) означава нахвърляне на идеи в опит да се намери решение на даден проблем (бел. на пр.).

Ако работите самостоятелно с наръчника, можете просто да нахвърляте отговорите си върху един лист. По време на обучение, това се прави от цялата група. Водещият може да помоли участниците да дават отговорите си спонтанно, или пък като пита всеки от тях последователно. Предимството на втория подход е, че в брейнсторминга участват всички, а недостатъкът е, че се губи от непринудеността.

- Идеята на брейнсторма е да се получат колкото е възможно повече идеи от участниците.
- Някой (за предпочитане самият обучител) трябва да ги записва на дъска или флипчарт.
- Всички идеи са от еднаква важност и трябва да бъдат записвани.
- Старайте се да работите в добро темпо.

След като всички идеи са записани, могат да бъдат категоризирани, подредени по важност, обсъждани или оставени за последваща дискусия.

Текстовете, обозначени като „Въпроси за дискусия“, имат за цел да обобщят информацията, представена от лекторите и да предложат на участниците възможност да си изяснят неща, които не са им станали напълно ясни.

Някои от въпросите за дискусия са представени като казуси (истински или хипотетични случаи). Вие, като обучители, имате възможността да увеличите броя на тези казуси, ако сте срещали подходящи във Вашата страна. Можете също да поканите участниците да дискутират и случаи, които са срещали в тяхната практика. В края на наръчника ще намерите едно предложение за разиграване на хипотетичен случай, но ако сметнете за необходимо, можете да разиграете и някои от останалите казуси.

Естествено, не всички предложени теми ще могат да бъдат дискутирани в рамките на двудневния семинар. Обучителите ще трябва сами да преценят кои въпроси заслужава да бъдат разгледани и кои - не.

Някои въпроси могат да бъдат разгледани в малки групи и впоследствие резултатите да бъдат докладвани пред останалите участници. Това ще помогне да се разшири кръгът на обсъжданите теми, ще задържи интереса и ще повиши участието на обучаваните служители през двата дни.

Дискусиите в малки групи имат няколко предимства:

- Създават разнообразие, включително и смяна на местата, което стимулира концентрацията.
- Позволяват взимане на повече участие, като намаляват времето за изчакване на реда.

- Насърчават участници, които биха се притеснявали или биха говорили с неохота пред цялата група.
- Позволяват изпълнението на няколко задачи едновременно.

Изборът на групите може да бъде произволен, като най-често всички се преброяват. Участниците с еднакви номера попадат в една група. Могат да бъдат измислени още много други признаци за формиране на групи, като например цвят на косата, годината на издаване на стотинките в портмонетата и т.н.

В други случаи учителят може да прецени, че групите трябва да се състоят от участници с различни характеристики и опит (например, да не се състоят изцяло от мъже или жени). Тогава групите могат да бъдат избрани на случаен принцип и впоследствие коригирани, или просто подбрани от учителя.

Опитайте се да променят състава на групите за различните задачи през двата дена на обучението.

Предварително определете време за изпълнение на задачата, но не се притеснявайте да спрете по-рано, ако всички изглеждат готови. Учителите трябва да се уверят, че всички правилно са разбрали задачата си. Останете при някоя от групите, ако смятате, че това би им помогнало.

Бъдете сигурни, че всяка една от групите си е определила докладчик - някой, който ще съобщи заключенията на останалата част от участниците. Докладите на отделните групи трябва да бъдат основно обсъдени, така че никой да не бъде пренебрегнат поради това, че не е бил част от работата на определена група.

Подготовка

По своята същност, този наръчник може да бъде определен като текст с широк обхват. Той цели да запознае обучаваните с основни принципи в областта на свободата на информацията и най-добрите практики по прилагането на законодателството в международен мащаб.

За да имат обаче семинарите и практическа насоченост за служителите, отговорни за разглеждане на заявления, както и за останалите администратори, те трябва да бъдат съобразени с реалностите във всяка страна. Например, учителите би трябвало да включат изчерпателно представяне на националното законодателство за свобода на информацията, поне що се отнася до детайлите по подаване и разглеждане на заявления за достъп до информация.

Това, естествено, ще изисква сериозна подготовка от страна на обучителите. Не е възможно да се проведе семинар, използвайки *единствено* този наръчник и проекта за дневен ред, без лекторите да имат опита и знанията, които ще им помогнат да разгледат всички въпроси на национално ниво.

В началото на всяка глава от наръчника сме включили бележки за обучителите. Те представляват по-подробно съдържание и предложения за допълнителни дейности по всяка част от обучението. В тях сме отбелязали и някои спорни въпроси, като например възможни несъответствия между националното законодателство и общопризнатите международни стандарти, които са в основата на този наръчник.

ПРИМЕРЕН ДНЕВЕН РЕД НА ОБУЧИТЕЛЕН СЕМИНАР ЗА СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯТА

Първи ден

ЦЕЛИ НА ОБУЧЕНИЕТО И УЧЕБЕН ПЛАН	ПЛАН ЗА РАБОТА
<p>Представяне на целите на обучението</p> <p>Представяне на участниците</p> <p>Представяне на програмата</p>	<p>Поздравление към участниците</p> <p>Упражнение за „разчупване на леда“</p> <p>Запознаване с очакванията на участниците</p> <p style="text-align: right;"><i>(30 минути)</i></p>
<p>Запознаване с принципите на свобода на информацията (Глава 1 от наръчника)</p>	<p>Дискусии в малки групи за възможните ползи и вреди от свободата на информацията</p> <p>Представяне на резултатите пред останалите участници</p> <p>Представяне на основни концепции на свободата на информацията от обучителите</p> <p style="text-align: right;"><i>(45 минути)</i></p>
<p>Основни принципи, заложи в законите за свобода на информацията (Глава 2)</p>	<p>Обучителят представя деветте принципа (стр. 21 от наръчника). Дискусии в малки групи, последвани от представяне на резултатите пред останалите участници</p> <p>Дискусия върху противоречията на съществуващото законодателство с 9-те принципа</p> <p style="text-align: right;"><i>(120 минути)</i></p>
<p>Правна рамка на свободата на информацията (Глава 3)</p>	<p>Брейнсторм дискусия: „Защо е необходим закон за достъп до информация?“</p> <p>Представяне от експерт по националното законодателство</p> <p style="text-align: right;"><i>(90 минути)</i></p>
<p>Изключения от правото на достъп до информация (Глава 4)</p>	<p>Брейнсторм по възможни изключения.</p> <p>Обучителят представя на участниците тройния тест и примерния казус</p> <p>Дискусии в малки групи на други казуси и представяне на резултатите пред цялата група</p> <p style="text-align: right;"><i>(90 минути)</i></p>

Втори ден

ЦЕЛИ НА ОБУЧЕНИЕТО И УЧЕБЕН ПЛАН	ПЛАН ЗА РАБОТА
Представяне на дневния ред за деня	Представяне и „разчупване на леда“ <i>(15 минути)</i>
Преглед на първия ден	Преговор на наученото от първия ден <i>(30 минути)</i>
Задължения на държавните органи (Глава 5)	Участниците представят институциите, за които работят Брейнсторм за това кои институции имат задължения по ЗДОИ Участниците дават предложения за улесняване на процедурата по подаване на заявления за достъп до информация. Участниците запазват всички направени предложения <i>(60 минути)</i>
Кои са заявителите? (Глава 6)	Обучителят започва дискусия, основана на няколко възможни сценария с различни заявители <i>(60 минути)</i>
Разглеждане на заявленията за достъп до информация (Глава 7)	Представяне от учителя: <ul style="list-style-type: none"> • чрез таблици; • чрез обяснение на приетите в националното законодателство процедури за разглеждане и вземане на решения по заявления за достъп. Разиграване на конкретни сценарии, последвано от представяне на резултатите пред участниците. Виж стр. 83 - 85 за описание на примерни сценарии <i>(90 минути)</i>
Оценка и обобщение	Дискусия и попълване на формулярите за оценка на семинара от страна на участниците <i>(90 минути)</i>

ДА ЗАПОЧВАМЕ

Както вече отбелязахме, всяка глава от наръчника започва с бележки за учителите. Те разглеждат по-подробно съдържанието и отбелязват възможни трудности.

Уводната част е особено важна, понеже определя целите на цялото обучение. Тя дава възможност на участниците да си формират очаквания и да се запознаят един с друг. Учителят трябва да обърне особено внимание как да структурира уводната сесия, въпреки че тя обикновено продължава не повече от половин час.

Ето как Ви предлагаме да организирате уводната част от обучението:

Добре дошли

Упражнение за разчупване на леда

Сравняване на опита и познанията на участниците:

- а) Какво знаете за свобода на информацията?
- б) Колко опит с обучения имате?
- в) Какви познания и пряк опит имате в работата на публичната администрация?

Оценка на очакванията на участниците

На малки листчета участниците записват какво очакват да получат от обучението и ги прибират/залепват на стената, за да се върнат към тях на края на втория ден.

Въведение в дневния ред и основните правила

Как ще бъде използван наръчникът в процеса на обучение.

Да се опитаме да работим ефективно.

Изключете всички мобилни телефони и т.н.

Упражненията за разчупване на леда са важни. Ние ви предлагаме такова, при което всички се изправят и се нареждат по продължение на въображаема скала в зависимост от познанията си в областта на достъпа до информация (можете дори да нарисувате истинска линия на пода или на стената на помещението). Участниците трябва да се представят и да споделят какъв опит имат.

При обучението за обучители можете да повторите упражнението за оценка колко подготвени са обучителите и/или какви познания имат за предоставяне на обществени услуги.

Тези упражнения са добри, понеже директно се отнасят към темата на обучението, но има и много други, които могат да бъдат използвани за разчупване на леда. Например, участниците могат да бъдат разделени по двойки и след кратък разговор да представят партньора си пред групата. Или всеки може да залепи парче хартия за гърба си, а останалите да напишат техните първи впечатления за него.

Нито едно от тези упражнения не би трябвало да се приема сериозно. Един добър водещ би трябвало да накара всички да се отпуснат и усмихват.

По време на обучението също е добре да има енергетични упражнения, които повишават енергията в уморителни моменти, като например ранния следобед. Ето един пример: Водещият дава на един от участниците скица на къща или на котка - нещо просто и конвенционално. Картинката не се показва на останалите, които се нареждат в редица. Най-отзад е притежателят на скицата, който се опитва да я прерисува с пръст върху стоящия пред него участник. Това се повтаря до най-предния участник, който пък трябва да нарисува това, което е усетил върху гърба си на флипчарт. Обикновено връзка между оригинала и крайната картинка няма. Поуката би могла да бъде, че информацията често се изкривява при предаването от човек на човек, а целта е просто отпускане и зареждане с енергия.

Вече споменахме защо е важно да се запознаете с очакванията на участниците. Обучаваните ще бъдат мотивирани и окуражени, ако са наясно с това, какво искат да научат. Водещият пък може да приспособи обучението към очакванията на участниците. Накрая, всички те трябва да бъдат обсъдени, за да се разбере, дали са изпълнени.

На последно място, важно е да се определят някои основни правила за поведение. Най-добре е те да бъдат определени от самите участници - по този начин вероятността да бъдат спазвани е по-голяма, но други могат да бъдат предложени за одобрение от самия водещ. Сред важните правила би трябвало да бъдат: да не се прекъсват останалите и да се уважават техните мнения, спазване на времето за работа и изключването на мобилните телефони.

ПЪРВА ГЛАВА - БЕЛЕЖКИ ЗА ОБУЧИТЕЛИТЕ

Примерен дневен ред на първата сесия:

1. Нахвърляне на идеи от участниците: какво, мислите, означава свобода на информацията? *10 минути*
2. Дискусия в малки групи за възможни ползи и вреди от свободата на информацията *15 минути*
Всяка от групите трябва да сподели мнението си по 5 точки в рамките на 3 минути.
3. Докладване на резултатите от дискусиите *15 минути*
Запишете всички „за“ и „против“ на флипчарт, за да се върнете към тях по-късно.
4. Обобщение на понятието „свобода на информацията“. Добавете евентуални пропуснати ползи. *10 минути*

Тази част от обучението няма за цел конкретна дискусия за това как работи свободата на информацията, а по-скоро да се нахвърлят идеи защо тя е нещо полезно. Поради това, водещият не би трябвало да поднася прекалено много информация. По-добрият подход е да се използва брейнстормингът и дискусиите в група, за да могат участниците сами да достигнат до аргументи в подкрепа на свободата на информацията.

ГЛАВА ПЪРВА

КАКВО Е СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯТА?

Правото на свобода на информацията - защо е важно?

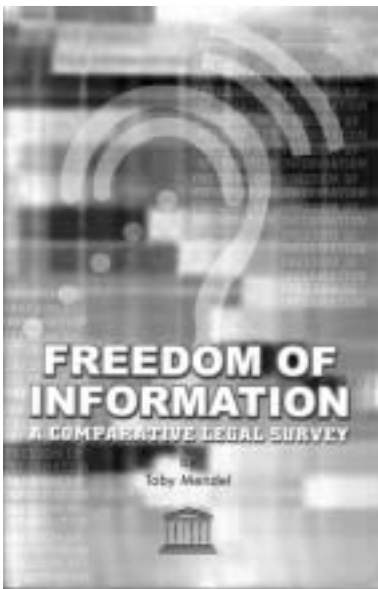
През 1946 Генералната асамблея на ООН приема една от своите най-ранни резолюции. В нея се казва:

„Свободата на информацията е основно човешко право и ... е в основата на всички свободи, утвърждавани от Организацията на обединените нации.“

Това е едно доста смело твърдение. Какво, мислите, са имали предвид в ООН?

Брейнсторм

На един лист нахвърляйте колкото можете повече положителни ефекти за живота Ви, произтичащи от правото на достъп до информация.



„Свобода на информацията: сравнителен правен анализ“
ЮНЕСКО, 2003

Какво ще кажете като начало за този?

- Ще Ви помогне да живеете в по-малко корумпирано общество;
- Ще Ви помогне да живеете в общество без глад;
- Ще Ви помогне да живеете в по-здро общество;
- Ще Ви помогне да живеете в общество, което се грижи за околната среда;
- Ще бъдете сигурни, че Вашите основни човешки права се зачитат и спазват;
- Ще бъдете сигурни в неприкосновеността на правото Ви на личен живот;
- Ще направи страната Ви по-сигурна;
- Ще направи политическата система в страната ви по-демократична;
- Ще помогне за по-ефективна работа на правителството;
- Ще доведе до по-добри управленски решения;
- Ще помогне на икономиката да бъде по-ефективна;
- Ще накара институциите да се отнасят по-добре с гражданите.

И това също са доста смели твърдения, не мислите ли?
След малко ще се върнем отново към този списък.

Но нека си зададем отново въпроса:

Какво се има предвид под свобода на информацията?

Донякъде е изненадващ фактът, че въпреки важноста на свободата на информацията като човешко право, то не намира достатъчно ясен израз в международните стандарти за човешките права. Наистина, формулировката на член 19 от Всеобщата декларация за правата на човека е ясна и недвусмислена.

„Всеки човек има право на свобода на убеждение и на изразяването му; тази свобода включва правото безпрепятствено да се придържа към своите убеждения, както и правото да търси, да получава и да разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници (курсив на авторите).“

Въпреки че свободата на изразяване се е смятала за право както на тези, които „разпространяват информация“, така и на тези, които я получават, идеята, че гражданите имат право на достъп до информацията, съхранявана от държавните органи, не е била широко разпространена по онова време. Наистина, Конституцията на Швеция гарантира правото на свобода на информацията още от 1776, но това е било по-скоро едно изключение.

Американският политически мислител Уолтър Липман твърди, че задълженията на народните избраници са към техните институции, а не към техните избиратели: „Там, където общественото мнение определя политиката, съществува болезнено объркване на функциите на властта“. По подобен начин и Британската парламентарна демокрация се е основавала на предположението, че действията на правителството подлежат не на публичен, а по-скоро на съдебен контрол. Според думите на Уолтър Бейхот, основния теоретик на Британското парламентарно управление, демокрацията действа само тогава, когато „истинските ѝ правила са защитени от критиките на простолюдието“.³

Подобни гледни точки преобладават в повечето управленчески среди през 40-те години на 20 век. (Ако сме честни, трябва да признаем, че те са широко разпространени на много места и в днешни дни.)

³ И двата цитата са от Джефри Фелтоу, „Някои теоретични перспективи пред правото на достъп до информация“, Хараре, 1996

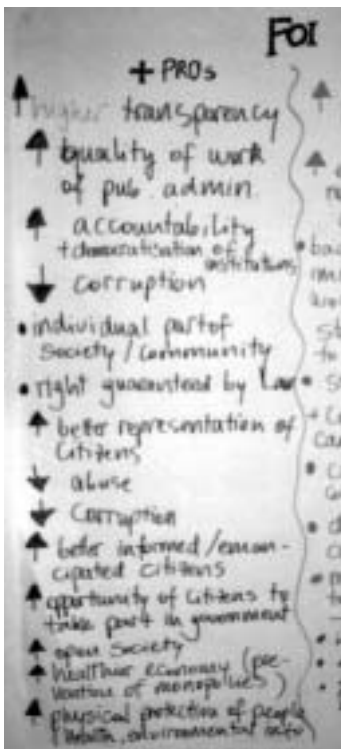
Ето защо, формулировката на Генералната асамблея на ООН представлява такова радикално противопоставяне на идеите от миналото. Нека си я припомним отново:

„Свободата на информацията е основно човешко право и ... е в основата на всички свободи, утвърждавани от Организацията на обединените нации.“

Много добре, но в какво се състои правото на свобода на информацията?

Брейнсторм

Още веднъж, нахвърляйте на лист хартия всичко, което смятате, че може да се включи в понятието „свобода на информацията“.



Резултати от
брейнсторминга от
обучение за обучители

Вероятно повечето от Вашите отговори ще съвпадат с тези от следния списък:

1. Гражданите имат право на достъп до информация, съхранявана за тях от правителствени и други властимащи организации.
2. Гражданите имат право на достъп до информация, която би могла да им бъде от полза и се съхранява от правителството или други властимащи организации.
3. Служители (както държавни, така и частни) имат право да „вдигнат шум“⁴, ако забележат лоши практики в институциите.
4. Обществото има право да види и чуе какво става в законодателната власт.
5. Обществото има право да види и чуе какво става в съдилищата.
6. Обществото има право да види и чуе какво става в други органи на власт.

Това е един немалък списък. Той би бил още по-голям, ако изредим и различните видове информация, до които обществото има право на достъп, като например: за финансите, околната среда, корупцията, здравеопазването, отбраната.

⁴ Буквално на Английски: „blow the whistle“ - да надуют свирката.

Достъп до информация за отделни лица

Може би това е първото нещо в ума на всеки, когато за пръв път чуе думите „свобода на информацията“. Правителствата, както и други силни обществени институции като търговски компании, съхраняват информация за всеки гражданин на една страна. Това може да бъде от най-прости информация - кога сме родени, къде живеем, до много по-сложни данни, например, здравните ни изследвания.

Сложността и обхватът на съхраняваната информация се увеличават с развитието на технологиите. В частност, въвеждането на данните в компютър улеснява много правителствата и частните компании при прехвърлянето на информация.

Фактът, че правителствата съхраняват информация за нас, сам по себе си не е застрашителен - ако те не притежаваха тези данни, нямаше да могат да извършват услугите, които обществото очаква от тях, или да осигуряват упражняване на правата на гражданите. Не бихте били особено очаровани, ако, пристигайки в секцията за гласуване, откажат да приемат гласа Ви, само защото не сте включен в списъците на изборителните комисии.

По подобен начин сигурно ще бъдете неприятно изненадани, ако при следващия опит да изтеглите пари от банката се окаже, че тя не съхранява информация за банковата Ви сметка.

За една институция да съхранява данни за отделните граждани е просто част от нормалния начин на съществуване на обществото.

Въпреки това, много хора се притесняват от това - страх ги е, че „Големият брат“ знае прекалено много за тяхното ежедневие.

Този страх често е оправдан и това е една от причините на хората да е признато правото да знаят каква информация се съхранява за тях от властта. Друга причина е, че всеки човек трябва да има възможността да знае за съществуването на неточна информация, съхранявана за него и евентуално да може да поиска поправянето ѝ. Но дори и без тези два практически довода, на хората е признато основното право да се информират.

Според международните документи за правата на човека, както и според повечето национални законодателства, всеки човек има право на неприкосновеност на личния живот. Достъпът до информация е един от начините за осигуряване на това индивидуално право.

Достъп до информация, която би могла да бъде от полза за отделните граждани

Правителствата и други институции съхраняват големи количества информация, която засяга благополучието на отделни индивиди, дори и когато не е свързана с конкретните им имена.

Брейнсторм

Дайте пример за информация, съхранявана от държавните органи, която би могла да бъде от полза за отделния гражданин?

Има много видове информация, съхранявана от държавните органи, която засяга отделните граждани. Те могат да попаднат в някоя от следните категории (както и в много други):

- Политика
- Социално благополучие
- Здравеопазване
- Образование
- Околна среда
- Планиране на инвестиции
- Сигурност
- Правораздаване

Във всички тези области на гражданите са дадени индивидуални права и ако те нямат достатъчно вярна и пълна информация за действията на правителствата си, те не биха могли да се възползват добре от тях.

Правото да „вдигнеш шум“

Хората, които най-добре знаят какво става в една голяма институция са тези, които работят в нея. Информацията, която държавните органи решават да публикуват, може да не съдържа цялата истина, или дори би могла да бъде напълно лъжлива. Това е особено вярно, когато са налице грешни управленски решения или сериозни злоупотреби с власт.

Ето защо е важно свободата на информацията да включва и правото на защита за вътрешния човек - служител, който изнася данни за злоупотреби в институцията, за която работи.

Можете ли да дадете пример за злоупотреби в държавни институции, които биха могли да бъдат предотвратени, ако се осигури защита на служителите, които са изнесли информация?

Правото да знаем какво става в законодателната власт

Законодателите са представителите на обществото - хората, които ние сме избрали, за да създават закони и политики. Обществото има право да знае какво правят неговите избраници, дори и само поради причината да могат решат за кого да гласуват на следващите избори.

Законодателната власт извършва дейности, за които е много важно да знаят отделните граждани, ако искат да бъдат добре информирани. Естествено, основната работа на парламента е да приема закони, но той също играе важна роля в оценката и контрола на правителствената политика чрез дебати или често чрез специални комисии, които разглеждат политиката на правителството в детайли.

Правото да знаем какво става в съдебната власт

Според един популярен израз, правосъдието не само се раздава, но „за да се раздаде правосъдие, то трябва да се види“. С други думи, обществената функция на съдебната система е да *покаже*, че законите се изпълняват честно и правилно (бел. на преводача).

Едно от най-важните последствия от този принцип е, че на подсъдимите се гарантира правото на честен процес.

Но освен това съществува и по-широк интерес на обществото към справедливата работа на съдебната система.

Правото да знаем какво става в останалите органи на власт

Правото на публичен процес е основно и утвърдено човешко право. Не така добре утвърдено е правото на обществото да знае какво става в редица други институции, които вземат непрекъснато решения, засягащи живота на всички.

Думата „правителство“ не се отнася само до Министър-председателя и министрите. В ежедневието тя означава много по-голям брой държавни органи и комисии, които вземат решения и предприемат действия в съответствие с правителствената политика и законите. И докато към действията на законодателната и съдебната власт има огромен обществен интерес, тези наглед „по-незначителни“ институции взимат не по-малко важни решения.

Брейнсторм

Дайте пример за такива институции, които вземат важни решения във Вашата страна.

Достъп до информация от страна на медиите

В действителност, повечето граждани не упражняват правата си на достъп до информация лично и директно. Повечето хора рядко стъпват в парламента или в съдебна зала. Нито пък искат достъп до документи или информация, съхранявана от правителството.

В същото време обаче, повечето хора всекидневно четат вестници, гледат телевизия, слушат радио или използват Интернет.

Очакванията на обществото към медиите са големи. Най-често те искат от тях забавления. Но те също очакват да бъдат информирани за важните обществени събития. Ако се обсъжда или приема законопроект, ако се гледа важно дело, ако правителството взема важно икономическо решение, или министър бъде обвинен в корупция, то обществото очаква от медиите да му дадат повече информация.

Затова за медиите е важно да могат да използват законите, които им дават право да получават и разпространяват информация.

Пример от Грузия

В Грузия е създаден Граждански надзорен съвет (ГНС), който наблюдава проблемите с нарушаване на човешките права от страна на полицията.

Надзорният съвет е въвел специални пощенски кутии и гореща линия за хора, които търсят връзка, за да се оплачат от действията на полицията. Членове на ГНС често посещават места за лишаване от свобода, за да проверят, дали там се спазват правата на затворниците.

Гражданският надзорен съвет използва Закона за свобода на информацията, за да иска достъп до доклади на полицията. Според грузинския Закон за свобода на информацията, полицията може да откаже достъп до документите, само ако „тяхното неразкриване е важно условие за ефективно правоприлагане“.

В доклад на Гражданския надзорен съвет се казва:

„Работата на полицията е обвита в секретност, която прикрива остарели политики и мудност, насърчава пазенето в тайна на грешките и, естествено, поражда обществено недоверие. Но ние трябва да помним, че полицията е част от управлението, а работата на управляващите е и наша отговорност. Политиките, процедурните правила, меморандумите, аудио- и видеозаписите и останалите полицейски документи не бива да остават скрити за обществото, освен ако тяхното разкриване би могло да попречи на протичащи разследвания, да застраши служители на полицията или да наруши правото на гражданите на личен живот.

Търсенето на информация за работата на служителите на реда е важна част от борбата за създаването на обществено отговорна полиция. Наистина, една кампания, насочена към получаването на информация от полицейските служби, би могла да подтикне обществеността да се пребори със злоупотребите на полицейските служители.

Правото да знаем истината за нарушения на човешките права

В обществата в преход към демокрация от авторитарни политически системи или във военни конфликти има особен публичен глад за информация относно нарушения на човешки права в близкото минало. Правителствата често нямат желание да разпространяват подобна информация или да разследват подобни нарушения, като твърдят, че „помиряването“ е по-важен приоритет от правосъдието или разкриването на факти от миналото.

Без съмнение, международното законодателство дава на всеки човек, който е бил жертва на престъпления (дори и такива, извършени от правителството), възможността да получи правосъдие. По същия начин, правото да се „търси, получава и разпространява информация“ (каквато е формулировката във Всеобщата декларация за правата на човека) трябва да включва и правото да се търси информация за такива важни неща като злоупотреби, извършени в миналото срещу Вас или членове на семейството Ви.

Това, естествено, означава, че държавните служители трябва да бъдат отговорни за всяко извършено от тях нарушение на човешките права, а освен това, че хората имат право да знаят за действията на правителствата по време на минали конфликти, колкото и политически неудобна да бъде подобна информация.

Ползите от правото на свобода на информацията

Често правителствени институции, когато отказват да ни предоставят информация, се защитават с тезата, че това е за „наше общо добро“. Те смятат, че ако всички ние знаем това, което те знаят:

- няма да можем да го разберем;
- това би могло да предизвика конфликти;
- би могло да породи несигурност;
- ще подкопае доверието и ще затрудни работата на правителството.

В действителност, всичките тези аргументи обикновено са грешни. Но те дори не засягат много по-важния въпрос:

На кого принадлежи всъщност информацията?

Разбирането, че властимащите отказват информация, понеже това е за доброто на обществото, е част от остарели (и твърде недемократични) възгледи за отношенията между управляващите и хората. Припомнете си примера на Уолтър Бейгхот, който развива идеята, че управлението може да пострада от „критиките на простолюдието“.

В същото време, основният аргумент в подкрепа на правото на свобода на информацията е, че същата тази информация принадлежи не на правителството, а на обществото като цяло.

Нека дадем един прост пример: ако аз предоставя основни данни за мен като името, адреса и датата ми на раждане, тази информация не става собственост на правителството.

Цялата информация, съхранявана от държавните органи, е просто сбор от факти за държавата и нейните граждани. Поради някакви практически причини, част от тази информация може да не бъде винаги достъпна (подобни ситуации ще разгледаме по-късно в наръчника), но принципът е, че тя принадлежи на хората, а не на правителството

По-рано бяхме си задали въпроса: как правото на свобода на информацията може да направи живота ни по-добър?

И предложихме следните отговори:

- Ще Ви помогне да живеете в по-малко корумпирано общество;
- Ще Ви помогне да живеете в общество без глад;
- Ще Ви помогне да живеете в по-здрово общество;
- Ще Ви помогне да живеете в общество, което се грижи за околната среда;
- Ще бъдете сигурни, че Вашите основни човешки права се зачитат и спазват;
- Ще бъдете сигурни в неприкосновеността на правото Ви на личен живот;
- Ще направи страната Ви по-сигурна;
- Ще направи политическата система в страната Ви по-демократична;
- Ще помогне за по-ефективна работа на правителството;
- Ще доведе до по-добри управленски решения;
- Ще помогне на икономиката да бъде по-ефективна.
- Ще накара институциите да се отнасят по-добре с гражданите.

Опитайте се да дадете по един пример, как свободата на информацията може да подобри живота ни за всяка точка от списъка.

По-малко корупция

Корупцията процъфтява на тъмно. Отделни личности и институции се корумпират, когато липсва публичност на действията им. Колкото по-високо е нивото на прозрачност, толкова по-малко корумпирани (и по-ефективни) ще бъдат действията им.

Липса на глад

На пръв поглед може би изглежда странно, че сме включили това в списъка си. В същото време Нобеловият лауреат по икономика Амартия Сен твърди, че няма глад в държава, в която има свободна преса. Основен негов аргумент е, че гладът се предизвиква от неправилни действия или бездействия на правителствата, а те не смеят да бездействат по такива важни въпроси, когато са обект на постоянно наблюдение от страна на медиите.

По-здраво общество

На пръв поглед, това може би също изглежда странна полза от свободата на информацията. Да разгледаме обаче най-големия глобален проблем пред здравеопазването в наше време - епидемията на СПИН. В ранните години вирусът на СПИН се е разпространявал много бързо, понеже е липсвала информация за него и за начините за предпазване. Държави с ефективни публични кампании като например Уганда, една от най-засегнатите страни преди години, успяват до голяма степен да ограничат разпространяването на епидемията.

Липсата на информация от страна на правителството на Китай относно Тежкия остър респираторен синдром (ТОРС) допринесе за разпространението на епидемията не само в страната, но и извън нея. Все пак, закъснялата реакция и признаването на сериозността на епидемията помогнаха за нейното ограничаване.

По-чиста околна среда

Много от решенията, които засягат чистотата на околната среда се вземат при „закрити врати“. Повечето от лошите решения могат да бъдат избегнати, ако бъдат придружени от оценки на въздействието им върху околната среда, които пък, от своя страна, могат да бъдат публични.

Спазване на човешките права

Нарушенията на човешките права, както и корупцията, процъфтяват в условия на секретност. Някои от най-сериозните нарушения на човешки права, като мъченията, почти по дефиниция се извършват при затворени врати. Едно открито правителство, което публикува разследвания на случаи на нарушаване на човешките права, е много по-вероятно да доведе до зачитането им.

Осигуряване на правото на личен живот

Без правото на свобода на информацията, нищо не би могло да гарантира, че правителствени и други властимащи организации няма да натрупат огромно количество информация за отделни граждани. Ако хората имат правото винаги да разбират каква информация се съхранява за тях, тогава ще има по-голяма вероятност да бъде зачитано тяхното право на личен живот.

Освен това, хората трябва да имат правото да се уверят, че събираната за тях информация е точна. В противен случай, това би могло да доведе до погрешни или потенциално опасни решения.

По-сигурно общество

Това е може би най-спорната точка в нашия списък. Най-силният аргумент в полза на служебна тайна е, че тя е необходима за опазването на „националната сигурност и обществения ред“. В същото време, убедително е и твърдението, че публичният контрол върху решенията, свързани с отбраната и разузнаването би могъл да доведе до по-голяма сигурност в обществото. Например, много страни имат богат опит с разузнавателни служби, които насочват усилията си главно срещу политически опоненти, вместо към истинските опасности за националната сигурност. Правото на свобода на информацията може да спре подобни практики.

Секретността може също да доведе до корупция и неефективност на службите за отбрана, което, естествено, намалява сигурността.

По-ефективна демокрация

Достъпът до информация е изключително важно условие за наличието на ефективна демокрация. Избирателите могат да направят своя информиран избор, само ако не им бъде отказвана информация за това какво върши **тяхното** правителство.

Ако политическите лидери са подложени на постоянно наблюдение от страна на обществото, те биха били много по-склонни да се съобразяват с желанието на електората си.

Свободата на информацията означава отчетност

Последният аргумент за важноста на свободата на информацията за демокрацията е изключително важен. Информацията, **съхранявана от** държавните органи, е **публична информация**, като те се явяват само неин временен пазител.

Информацията **относно** дейността на правителството е крайно необходима на гражданите, за да могат да вземат информирани решения не само по време на избори, но и в много ситуации, когато упражняват своите демократични права.

Свободата на информацията означава участие

В една демократична страна важните решения се вземат от хора на изборни длъжности, макар и те да не са единствените, притежаващи съответния опит. При едно открито управление, осигуряващо публикуване на документите, свързани с предстоящи за издаване решения, и публичен достъп до своите дискусии, заинтересованите обществени групи ще имат възможността да изразят мнение и да участват в процеса на вземане на решения.

Независимо дали става въпрос за решение на местната власт, или за проектозакон, най-добрата практика е да бъдат поканени за бележки и участие както обществени организации, така и всички тези, които имат някакви познания по дискутирания въпрос.

Специалният докладчик по Свобода на мнението и изразяването към ООН много ясно подчертава това:

„Свободата ще бъде лишена от цялата си ефективност, ако на хората бъде отнето правото на достъп до информация. Достъпът до информация е в основата на демократичния

начин на живот. Всяка една тенденция да се отказва информация на обществеността трябва да бъде строго възпрепятствана.⁵

Въпрос за дискусия

Дотук обсъждахме информацията, съхранявана от държавните органи и други „обществен организации“.

Доколко приложим е принципът за свобода на информацията към частния сектор (търговски дружества и компании)?

⁵ Доклад на специалния докладчик до Комисията по човешки права към ООН, E/CN.4/1995/32, параграф 35.

СВОБОДА
НА ИНФОРМАЦИЯТА
НАРЪЧНИК
ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ

ВТОРА ГЛАВА

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ, ЗАЛОЖЕНИ В ЗАКОНИТЕ ЗА СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯТА

В последните години в много страни се приемат закони за свобода на информацията. В процеса на приемането им възникват някои принципи на доброто законодателство в областта.

Пример на закон, който е влошил положението

През 2002 правителството на Зимбабве се поддаде на многогодишната кампания на медии и правозащитни организации и прие Закон за свобода на информацията и защита на личните данни. Дали обаче този закон отговаря на името си?

Той даде на обществото някакви права на достъп до правителствени документи, но в същото време наложи много сериозни ограничения на истинската свобода на информацията:

- Всички журналисти и медии подлежат на лицензиране.
- Повечето чужди кореспонденти нямат възможност да продължават работата си.
- Строги изисквания за собственост възпрепятстват създаването на частни медийни компании.
- Въведени са ограничения върху разпространяването на „неверни новини“.

Съществува обаче опасност с увеличаване на популярността на израза „достъп до информация“ законодателите да приемат такива закони, които дори могат да попречат на свободата на информацията.

Основните принципи са важни с това, че дават възможност за проверка, дали националното законодателство би влошило или подобрило състоянието на достъпа до обществена информация в страната. Естествено, не всички закони съответстват напълно на тези принципи, но те поне помагат за анализа на съществуващото законодателство и евентуални кампании за подобряването му. Долният списък е от *Принципи за законодателство за свобода на информация* на Артикъл 19:

1. **Законодателството за свобода на информацията трябва да се основава на принципа за максимална откритост.**
2. **Държавните органи трябва да имат задължение да публикуват важната информация.**
3. **Държавните органи трябва активно да насърчават откритост на управлението.**
4. **Изключенията трябва да са ясни и максимално стеснени.**
5. **Заявленията за достъп до информация трябва да бъдат разглеждани безпристрастно и в максимално кратки срокове. Евентуалните откази трябва да подлежат на независим контрол.**
6. **Не бива да се въвеждат прекалено високи цени за достъп до информация, които да възпрепятстват заявителите.**
7. **Заседанията на държавните органи трябва да бъдат открити за обществеността.**
8. **Закони, които са в противоречие с принципа за максимална откритост, трябва да бъдат изменени или отменени.**
9. **Служители и граждани, които изнасят информация за злоупотреби, трябва да бъдат защитени от закона.**



Лого на Програма Достъп до
Информация, България

През 2000 година специалният докладчик по свобода на мнението и изразяването към ООН включи тези принципи в своя доклад до Комисията по човешки права към ООН, а през 1999 г. специалният докладчик по свобода на мнението към Организацията на американските държави се позовава на тях в доклада си до американската Комисия по правата на човека.

Същите принципи съответстват до голяма степен на тези, приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа през 1981 с Препоръка за достъп до информация, съхранявана от публични институции и с по-скорошната Препоръка за достъп до официални документи от 2002 г.⁶ Съветът на Европа има намерение да превърне тази най-скорошна препоръка в задължителен набор от стандарти.

Извадки от Препоръка (2002)² на Комитета на министрите към държавите-членки относно достъпа до официални документи

III.

Общи принципи на достъпа до официални документи

Държавите-членки са длъжни да гарантират правото на всеки да получи достъп при поискване до официални документи, съхранявани от държавни органи. Този принцип се прилага без никаква дискриминация на каквото и да било основание, включително националност.

IV

Евентуални ограничения на достъпа до официални документи

1. Държавите-членки имат право да ограничат правото на достъп до официални документи. Ограниченията трябва да бъдат изброени точно в закон, да бъдат необходими в демократичното общество и да бъдат пропорционални на целта да се защитят:
 - i. националната сигурност, отбраната и международните отношения;
 - ii. обществената безопасност;
 - iii. предотвратяването, разследването и съдебното преследване на престъпни деяния;
 - iv. личната сфера и други законни частни интереси;
 - v. търговските и други икономически интереси - както частни, така и държавни;
 - vi. равнопоставеността на страните в съдебното производство;

⁶ Достъпна на български на: http://www.aip-bg.org/eurolaw_bg.htm

- vii. природата;
 - viii. проверките, контрола и надзора от страна на държавните органи;
 - ix. икономическата, паричната и валутната политика на държавата;
 - x. поверителността на обсъжданията в рамките на даден държавен орган или между държавните органи по време на вътрешната подготовка на въпроса.
2. Достъпът до документ може да се откаже, ако разкриването на информацията, съдържаща се в официалния документ, ще навреди или може да навреди на посочените в ал. 1 интереси, освен ако не съществува неотложен обществен интерес от нейното разкриване.
 3. Държавите-членки трябва да разгледат въпроса за определяне на срокове, след изтичането на които ограниченията по ал. 1 не се прилагат.

Съществуват и други важни международни стандарти относно свободата на информацията. Орхуската конвенция за достъп до информация, участието на обществеността в процеса на взимане на решения и достъп до правосъдие по въпросите на околната среда е приета на Четвъртата министерска конференция „Околна среда за Европа“, под покровителството на Европейската икономическа комисия на ООН. Впоследствие, Европейската комисия приема няколко директиви за прилагането на Орхуската конвенция.

Ето някои от основните принципи, заложиени в нея:

- право на всеки да получава информация за околната среда, съхранявана от държавните органи („**достъп до информация за околната среда**“). Това може да включва информация за състоянието на околната среда, но също политики или предвидени мерки, или данни за човешкото здраве и безопасност, доколкото те са или могат да бъдат засегнати от състоянието на елементите на околната среда. Гражданите имат право да получат подобна информация в рамките на един месец след подаване на заявление и без да е нужно да обясняват защо им е необходима. Освен това, според Конвенцията, държавните органи са длъжни активно да разпространяват информацията за околната среда, която съхраняват;
- право на участие на най-ранен етап в процеса на взимане на решения по въпроси, касаещи околната среда. Държавните органи трябва да създадат условия за граждани и неправителствени организации да дават мненията си по проекти,

засягащи околната среда, екологични планове и програми, и подобни. Всички мнения и коментари трябва да бъдат взети предвид при взимането на крайното решение, което, заедно с мотивите, да бъде предоставено на всички засегнати страни. („**право на участие на обществеността в процеса на взимане на решения, касаещи околната среда**“);

- право на съдебно обжалване на решения, постановени в противоречие с някой от горните принципи, или екологичното законодателство като цяло („**достъп до правосъдие**“).

Понастоящем, нито един от тези стандарти не е задължителен, въпреки че те имат голямо значение при тълкуване на законите за свобода на информацията. Принципите на Артикул 19, потвърдени от Специалния докладчик на ООН, са най-всеобхватните и затова ще се спрем подробно на всеки от тях.

Вероятно не всеки от тези принципи се съдържа във Вашето национално законодателство за свобода на информацията. Въпреки това, те са важно средство за тълкуване на приложението на законите за достъп до информация.

Законодателството за свобода на информацията трябва да се основава на принципа за максимална откритост

Принципът за максимална откритост е основен и означава, че по презумпция всяка информация трябва да бъде предоставяна.

Наистина, има някои случаи, в които това правило не важи, но тогава органът, който съхранява информацията, трябва да покаже това.

Дефиницията на информация трябва да бъде максимално широка, а тези изключителни случаи, в които тя не трябва да се предоставя - много тясно определени. Във всички случаи принципът за **обществен интерес** трябва да надделява над основанията за непредоставяне на информация. За обяснение на значението на „обществен интерес“ можете да се обърнете към Четвърта глава.

Принципът за максимална откритост следва от предположението, че всъщност цялата информация принадлежи на хората, така че никой не бива да бъде задължаван всеки път, когато подава заявление, да доказва правото си на достъп.

Държавен орган, недостоеен за подражание

Централното разузнавателно управление на САЩ реши на 7 април, 2003 г., че няма да предостави наръчника си за работа по предоставяне на информация на обществеността.

В отказа си ЦРУ потвърди за съществуването на подобен наръчник, но посочи два мотива за неразкриването му. Първо, цялата информация в него се отнася единствено за вътрешни правила за работа и политики на институцията, тоест попада в обхвата на изключение b(2).

Служител на ЦРУ не уточни дали информацията е от „ниско ниво“ b(2), или от „високо ниво“ b(2)⁷, но спомена, че агенцията е използвала и двете изключения, въпреки препоръките на Министерството на правосъдието.

Вторият мотив за неразкриването е, че документът съдържа разузнавателни средства и методи и по този начин попада в обхвата на изключение b(3).

По този начин, ЦРУ отказа да разкрие каквато и да е част от наръчника, дори и заглавната страница.

Източник:
<http://www.thememoryhole.org>

⁷ Изключение 2 от Американския закон позволява неразкриване на информация „свързана единствено с вътрешните правила за работа и политики на институцията“. В съдебната практика е прието да се разглеждат две нива на информация, попадаща в обхвата на b(2): несъществени данни, за краткост „2 от ниско ниво“ и по-важни вътрешни въпроси - „2 от високо ниво“ (бел. прев.).

Този принцип обаче има и още едно важно приложение: всеки има право да подаде заявление за достъп по Закона за достъп до информация, без да е необходимо да доказва **защо** са му необходими точно тези данни или документи.

Държавните органи трябва да имат задължение да публикуват важна информация

Един закон за свобода на информацията не може да работи единствено на основата на заявления от отделни членове на обществото. Предоставянето на информация на основата на заявления е важна, но не и единствената част от упражняването на правото на достъп.

Всички държавни органи активно трябва да предприемат стъпки към публикуването на важни категории информация. По този начин, обществото като цяло ще бъде информирано, без да трябва негови отделни членове да подават заявления.

Освен това, отделни граждани, които искат да подадат заявление за достъп, може да не знаят каква точно информация се съхранява от всеки държавен орган и да не могат да формулират точно искането си. Затова е важно всички държавни институции да публикуват основна информация за дейността си.

Това би трябвало да включва:

- Как функционира дадена администрация - нейните цели, бюджет, финансови отчети, вътрешна структура и броя на служителите ѝ.
- Информация, която вече е била искана от гражданите (както и евентуални оплаквания за работата на администрацията).
- Упътване как гражданите и обществените организации могат да участват в процеса на вземане на решения от институцията.
- Видовете и формата на съхраняваната информация (това, естествено, може да варира в големи граници).
- Съдържанието и вероятните последствия от взетите решения, както и мотивите за вземането им.
- Всички обяви за започване на процедура по обществена поръчка и решенията за обявяване на победителите.

Държавните органи трябва активно да насърчават откритост на управлението

В повечето страни правителствата и други държавни органи дълги години са работили в култура на секретност. Това включва два аспекта:

- Държавните служители не разбират своите задължения да информират обществеността;
- Хората не осъзнават правото си на достъп до информация.

За да функционира добре един закон за достъп до информация, трябва да бъдат разрешени и двата проблема.

Най-лесният начин за постигане на това е, като държавните органи сами поемат инициативата да насърчават както служителите си, така и гражданите да научат правата си и да могат да използват законите за свобода на информацията. Служителите също трябва да бъдат убедени, че законите променят задълженията им към обществото и да бъдат научени на новите правила за работа с информацията.

Въпрос за дискусия

Дейностите по запознаване на гражданите с правата им трябва да са различни в различните държави, в зависимост от нивото на познание на правата в обществото, от дълбочината на културата на секретност и от най-ефективните начини за връзка с хората.

Имайки предвид тези фактори, как бихте организирали кампания за разясняване на правото на свобода на информацията във Вашата страна? Как ще започнете? Какви ще бъдат Вашите послания?

Изключенията трябва да са ясни и максимално стеснени

В законите за достъп до информация винаги има предвидени изключения - положения, в които по напълно законосъобразни причини някаква част от информацията не бива да става достояние на обществеността. Важен е обаче начинът, по който наричаме тези ситуации - това са **изключения** от принципа за максимална откритост и поради това, държавният орган, който отказва достъп до информация, трябва добре да аргументира своето решение.

Избройте какви видове информация бихте определили като законосъобразни изключения - тоест, такива, които не бива да се предоставят по законите за достъп до информация.

Вашият списък прилича ли на този?

- Национална сигурност
- Правоприлагане
- Право на личен живот
- Търговска тайна
- Обществена или лична сигурност
- Защиаване на процеса на взимане на решения
- Информация, защитена със закон
- Обществени икономически интереси

Всичко това са доста разумни причини за непредоставяне на информация. Но значи ли това, че примерно **ВСИЧКИ** данни, свързани с националната сигурност, не трябва да бъдат разкривани.

Не, това просто означава, че ако има голяма вероятност разкриването на дадена информация да застраши националната сигурност, то тази информация може да остане скрита.

Отговор на въпроса, дали дадена информация попада в обхвата на ограниченията, се дава от следния троен тест:

- Свързано ли е ограничението с легитимна цел (като националната сигурност, защитата на лични данни и др.)?
- Разкриването на информацията би ли могло да доведе до съществени вреди?
- Въпреки това, няма ли общественият интерес от разкриването на информацията да надделее?

Объркани ли сте? Няма място за притеснения! Ще разгледаме тези важни въпроси в Глава 4 от наръчника.

Заявленията за достъп до информация трябва да бъдат разглеждани безпристрастно и в максимално кратки срокове. Евентуалните откази трябва да подлежат на независим контрол.

Кой е най-често срещаният и най-ефективен начин, по който държавните органи могат да отказват информация?

Отговорът е прост: като направят процеса на получаване

на информация толкова бавен, труден, болезнен и скъп, че повечето хора биха се отказали от упражняване на правата си.

Това важи, независимо дали в страната действа Закон за достъп до информация, или не. Затова е важно всеки подобен закон да включва лесна и бърза процедура за получаване на достъп до търсената информация.

Обикновено първата стъпка е институцията да определи служител, който да отговаря по заявленията (обикновено наричан служител по информацията). Една от отговорностите на служителя по информацията е да помага на членове на обществото да оформят своите заявления. Все пак, за тях може да представлява трудност да зададат правилно въпросите си и да се осведомят предварително точно каква информация се съхранява в институцията.

Процедурите за подаване на заявления и получаване на достъп трябва да улесняват хората с увреждания - например трудновиждащите и слепите, които нямат възможност да четат документи.

Въпрос за дискусия

Кои социални групи във Вашата страна биха били особено затруднени при получаване на достъп до обществена информация?

Какви стъпки биха могли да бъдат предприети за улесняването им?

Какво би станало обаче, ако някой непрекъснато иска достъп до информация, която не се съхранява от държавния орган? Или подава множество заявления, само за да досажда?

Целта на правото на свобода на информацията не е да парализира управлението. Служителите трябва да имат властта да отхвърлят несериозни или очевидно досадни заявления за достъп до информация

Въпреки всичко, дори и подобен отказ трябва да подлежи на независим контрол.

Това означава, че ако член на обществото получи решение за отказ на свое заявление, той трябва да има възможността да го обжалва пред по-висшестоящ служител (административно обжалване), или ако реши, да отнесе случая до независим административен орган, който

е овластен да разглежда подобни откази, като например омбудсман или комисия за човешките права.

И най-накрая, гражданинът, обществената организация или самият държавен орган трябва да имат възможността се обърнат към съд, ако не са доволни от решението.

Не бива да се въвеждат прекалено високи цени за достъп до информация, които да възпрепятстват заявителите.



Участник в обучителен семинар, Молдова.

Един от основните аргументи на държавата против приемането на закони за свобода на информацията е, че те пораждаат прекалено много разходи.

Здравият разум ни подсказва, че това сигурно е вярно - най-малкото трябва да се поддържа администрация, която да се занимава с това.

Опитът от много държави обаче показва, че здравият разум в този случай ни е подвел. Един от резултатите от приемането на подобни закони е увеличената ефективност на държавните органи. Маргиналната цена на законодателството за свобода на информацията е много ниска, или дори отрицателна. Например, една открита информационна система ще доведе до по-добра деловодна система, което е важна функция на модерното управление и води до разкриване на корупция и злоупотреби.

Но въпросът остава - когато някой подава заявление за достъп до информация, предоставянето ѝ предизвиква разходи. Кой трябва да ги покрие?

Важният принцип тук е, че разходите по предоставяне на информацията не трябва да бъдат толкова високи, че да откажат заявителите от търсенето ѝ. Различните държави са приели различни схеми за заплащане, като най-разпространената е въвеждането на фиксирана цена. В тези случаи разходите по „скъпите заявления“ се поемат от „евтините заявления“. В други страни (като САЩ например - бел. прев.) търговските компании, които търсят информация заплащат по-високи такси от гражданите. Заявления пък, с които се иска информация изцяло в обществен интерес, могат да бъдат безплатни.

Каквато и схема да се използва, важно е цената за получаване на информация да не е пречка пред заявителите.

Заседанията на държавните органи трябва да бъдат открити за обществеността

Важен аспект на понятието „открито правителство“ е, че всеки държавен орган, който е овластен да взима решения, трябва да е открит за обществеността. Това не се отнася за вътрешни срещи и съвещания, но включва всяко заседание, на което могат да бъдат взети решения от обществен интерес. Това включва, но не се ограничава до: градоустройствени и здравни комисии, инспекторати по образованието и т.н.

Провеждане на публично заседание означава предварително разгласяване, че подобно събитие ще се състои, както и осведомяване на обществеността за разглежданите теми, за да имат възможност заинтересуваните лица да присъстват и вземат участие.

Естествено, съществуват и случаи, в които заседания (или тяхна част) трябва да се провеждат при закрити врати. В допълнение от предния списък на допустими изключения, бихме искали да добавим въпроси, които засягат търговска тайна или лични интереси на служителите.

Въпрос за дискусия

Има ли във Вашата страна държавни органи, чиито заседания са публични? А има ли такива, за които няма пречки да заседават открито, но не го правят?

Закони, които са в противоречие с принципа за максимална откритост трябва да бъдат изменени или отменени

Принципът за максимална откритост е в основата на свободата на информацията и поради тази причина е най-добре да бъде заложен в Конституцията.

Независимо дали това е факт или не, останалото законодателство трябва да не противоречи на Закона за достъп до информация. В частност, не трябва да има закони, които наказват разпространяването на информация, която по същество е обществена и би могла да се предостави по Закона за достъп до информация. Това е от особена важност там, където преди приемането на подобно законодателство са съществували закони за защита на тайните. Един от ефектите на такова противоречие е, че би поставило държавните служители в безизходица, тъй като те няма да знаят дали са задължени да предоставят информацията, или да опазват тайната.

Служители, които доброволно публикуват информация, не бива да бъдат наказвани, дори и да нямат подобно задължение по Закона за достъп до информация. Въвеждането на този принцип е важна стъпка в борбата срещу културата на секретност - където служителите се страхуват да изнасят информация от страх, че ще бъдат наказани.

Въпрос за дискусия

Кои закони във Вашата страна противоречат на ЗДОИ?

Служители и граждани, които изнасят информация за злоупотреби, трябва да бъдат защитени от закона

По-рано Ви помолихме да дадете примери, в които служители, изнесли информация, не трябва да бъдат наказвани. Може би някои от вашите примери съвпадат с тези:

- Извършване на престъпление
- Неспазване на законово разпореждане
- Корупция
- Лошо управление на институцията
- Създаване на рискове за здравето на гражданите
- Създаване на рискове за околната среда

Правната защита на служители, съобщили за нередности, означава, че те се ползват от закрила дори и в случаите, когато, изнасяйки информация, нарушават договорните си задължения, стига да са го направили добросъвестно и с убеждението, че данните са верни и касаят важни въпроси от обществен интерес. Такива примери вече дадохме.

Ето един скорошен известен пример за разпространяване на информация за нередности от страна на държавен служител.

Катерина Гън е работила като анализатор за Главната квартира по съобщенията (ГКС), Британската институция, занимаваща се с електронно следене и позициониране. В началото на 2003 г. тя е получила копие от e-mail, изпратен от американски служител и разкриващ планове за подслушване на дипломати от страни-членки на Съвета за сигурност на ООН. Великобритания и САЩ са полагали отчаяни усилия да прокарат резолюция, узаконяваща планираните военни действия в Ирак. Служителката е била ужасена от прочетеното и е предоставила съдържанието на писмото на местен вестник. Резултатът е бил доста злепоставящ и за двете правителства. След като си е

признала за разкриването на писмото, г-жа Гън е била обвинена в шпионаж, но през февруари 2004 г. обвиненията срещу нея са били свалени. Според разпространеното обществено мнение, британското правителство би било още по-злепоставено, ако трябва в съдебна зала да разкрие поверителните правни аргументи в подкрепа на военните действия в Ирак. Във всеки случай г-жа Гън едва ли щеше да бъде осъдена в държава, в която половината население е против войната в Ирак.

Катерина Гън не е била защитена според английското законодателство. Тя е загубила работата си и е избегнала криминално преследване поради страха на правителството.

Други страни осигуряват много по-голяма защита на служители, изнесли информация за злоупотреби. Южна Африка е един такъв пример, както и САЩ във федерален и в много щатски закони. Повод за приемане на закон за защита на служителите е била катастрофата на совалката Челинджър през 1986 г. След нещастния случай, няколко инженери са твърдяли, че са предупреждавали администрацията на НАСА да не изстрелва совалката, поради технически проблеми, които са предизвикали експлозията.

През 1996 г. Организацията на американските държави приемат Конвенция против корупцията, предвиждаща защита на служители, изнесли информация за злоупотреби. Това право на защита е отразено както в граждански, така и в наказателни конвенции срещу корупцията, приети от Съвета на Европа.

Въпрос за дискусия

Ние разгледахме девет принципа, които смятаме за основни във всяко едно законодателство за свобода на информацията. Има ли според Вас и други принципи, които бихте искали да добавите?

ТРЕТА ГЛАВА

ПРАВНА РАМКА НА СВОБОДАТА НА ИНФОРМАЦИЯТА

Защо е нужна правна рамка на свобода на информацията?

Много държави са страни по международни договори, гарантиращи правото на достъп до информация. Такива са например Международната конвенция за гражданските и политически права, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, Африканската харта за правата на човека и Американската конвенция за правата на човека.

Защо би бил нужен Закон за свобода на информацията, след като тези документи задължават държавите да спазват принципите на свобода на информацията?

Има поне две добри причини защо е необходим специален закон, който да гарантира на всеки правото на свобода на информацията.

1. Един международен документ може да не бъде директно приложим според националното законодателство

В много правни системи фактът, че правителството е сложило подписа си под един международен документ, не го прави част от националното законодателство. Това означава, че макар на теория гражданите да могат да се обърнат към международна институция, те нямат много по-простата възможност да упражнят правата си по националните правни или административни процедури.

Залагането на задълженията по международни договори в националното законодателство е най-лесният начин да се осигури зачитане на правата на гражданите на практика.

2. Създаване на механизъм за достъп до информация

За да се прилага правото на свобода на информацията на практика, трябва да бъдат установени конкретни правила и процедури. Международните конвенции полагат само

основните принципи, но не дават механизма, по който се осигурява на практика упражняването на правата на гражданите. Това е и най-важният аргумент в подкрепа на приемането на Закон за достъп до информация.

Конституцията - основният закон

Много държави, които са приели нови конституции през последните 10-15 години, са включили в тях и правото на свобода на информацията.

Въпрос за дискусия

Вашата Конституция включва ли това право?

А има ли в нея ограничения на това право?

Мислите ли, че е важно то да бъде защитено от Конституцията? Защо?

Конституцията е **основният закон в държавата**.

Принципите, заложи в нея, надделяват над всеки друг закон. Това означава, че ако има остарели закони, които противоречат на правото на достъп до информация, те трябва да бъдат отменени, или променени така, че да съответстват на Конституцията. Принципите, заложи в Основния закон винаги надделяват.

Какви са ограниченията на свобода на информацията, които са заложи в някои конституции?

- Хората имат право на достъп до информация, **доколкото това им е нужно за упражняването на други права.**
- Лицата с гражданство имат право на достъп до информация, но не и **останалите хора.**
- **Само журналистите** имат право на достъп до информация.
- Достъпът до информация се отнася само до **информация, съхранявана от държавните органи.**
- Правото на свобода на информацията може да бъде ограничено, **ако това застрашава държавната сигурност, общественния ред и защитата на личните данни.**

Въпрос за дискусия

Какво мислите за тези ограничения от правото на свобода на информацията? Кой според Вас са законосъобразни?



*Водец на обучението
на обучители в Тирана,
септември 2003*

Ето някои разсъждения, които може да Ви бъдат интересни:

Видяхме, че една от причините правото на свобода на информацията да е толкова важно е, че то дава възможност на гражданите да упражняват други свои права. Но, ако това беше **единствената** причина за съществуването му, това би означавало, че всеки път, когато подавате заявление по ЗДОИ, ще трябва да доказвате, че точно тази информация Ви е необходима, защото иначе няма да я получите. Това не само би било прекалено неудобно за администраторите, но и сериозно би застрашило самото право на достъп до информация. Представата, че някой, който иска достъп до конкретни данни, трябва да доказва правния си интерес е в противоречие с принципа, че в края на краищата цялата информация принадлежи на хората.

Има наистина някои права, които са ограничени само за лицата с гражданство, но те са доста малко. Това са строго политически права, като например възможността да гласуваш, въпреки че в някои държави, дори и лица, които не са граждани, могат да гласуват. Основният принцип на свободата на информацията е, че цялата информация принадлежи на обществото. Тогава не би трябвало да съществува аргумент в полза на твърдението, че някои групи от обществото (тези които не са граждани) нямат право на достъп.

Същото разсъждение важи и за правото на достъп до информация само за журналисти. Възприемането на принципа, че има права, които могат да се упражняват само от отделни хора (поради същността на работата им) е доста опасно.

Много закони за свобода на информацията се отнасят единствено до информацията, съхранявана от държавните органи. Това е нормална практика и ни е трудно да твърдим, че тя е грешна. Но има ли убедителни причини, защо други властимащи обществени организации (като например големи частни компании) не трябва да подлежат на същите правила като държавните органи? Когато става въпрос за **защита на личните данни**, разграничение трябва да има - голяма част от информацията, събирана за

отделни индивиди, се съхранява от частни компании. Но законите за защита на личните данни защитават гражданите от злоупотреби с личните им данни, съхранявани както от държавни, така и от частни институции.

По принцип е необходимо да се въведат някои ограничения на правото на свобода на информацията, когато се касае за национална сигурност, обществен ред и защита на личните данни. Бихме могли дори да добавим и няколко други категории към списъка, като търговската тайна. Важното обаче е да не се злоупотребява с тези законосъобразни изключения и по този начин да се нарушава правото на свобода на информацията.

Ако правото на свобода на информацията е гарантирано в Конституцията, защо е необходим Закон за достъп до информация?

Отговорът тук е същият като един от отговорите на въпроса защо не са достатъчни международните договори. За да може да се прилага правото на свобода на информацията, трябва да са установени ефективни и справедливи процедури. Нужни са служители по информацията, които да разглеждат заявленията, надзорен орган, който да наблюдава изпълнението и да се произнася по въпросите на правото на свобода на информацията, внимателно определение на точния обхват на това право и ясна и точна дефиниция на изключенията от него.

Всички тези въпроси трябва да бъдат решени със закон, а не с отделна глава в Конституцията.

И така, какво трябва да съдържа един закон?

Упражнение

Ако **Вие** пишехте Закон за достъп до информация, какво щяхте да включите в него?

На достъп до каква информация има право обществеността?

Един Закон за свобода на информацията би трябвало да развива основния принцип, заложен в международните документи и Конституцията. Той ще определя дали (и при какви обстоятелства) принципите за достъп до информация важат за частните и държавни органи.

Какво е информация?

Това може да изглежда елементарен въпрос, но всъщност не е. За предпочитане е дефиницията да включва всяка записана информация, независимо от формата ѝ на съхранение. Това би означавало, че информацията се състои от **съдържанието** на записите, а не от самите тях.

Установяване на процедури

Законът трябва да съдържа процедури, по които членове на обществото да могат да подават заявления до държавни (или други) институции. Това може да включва задължението за определяне на служител във всяка институция, който да разглежда заявленията, или в по-общ смисъл - осигуряването на свободен достъп на информацията за обществото.

Законът трябва да урежда въпроси като **начина**, по който се подават заявленията и задълженията на служителите в конкретните ситуации. (Например, ако гражданин няма възможност да подаде писмено заявление, какви възможности има? Как биха могли служителите да му помогнат?)

Сроковете, в които заявлението трябва да бъде разгледано и по него да се вземе решение, както и таксите, които заявителят трябва да плати, в случай че получи достъп, също трябва да бъдат уредени от закона.

Всички тези въпроси се разглеждат в подробности в Глава 7 от наръчника.

Кой отговаря за упражняването на правото на свобода на информацията?

Законът за достъп до информация трябва също да урежда създаването и функциите на Информационен комисар или подобен независим орган, който ще има общи задължения по упражняването на правото на свобода на информацията.

Той ще разглежда евентуални жалби срещу начина на работа на системата за предоставяне на информация, включително жалби срещу решения за отказ на информация.

Естествено, законът трябва да предвижда и възможност за обжалване на решенията на Информационния комисар пред съд.

Примерен закон за свобода на информацията на Артикъл 19

Артикъл 19 написа моделен Закон за свобода на информацията, включващ всички елементи, обсъждани досега и основан на принципите в този наръчник.

Упражнение

Прочетете моделния Закон за свобода на информацията

Какво бихте променили, ако можехте? Какво бихте пропуснали? Какво още бихте включили? Защо бихте направили тези промени?

Подзаконови актове - въоръжаване на търсещите информация

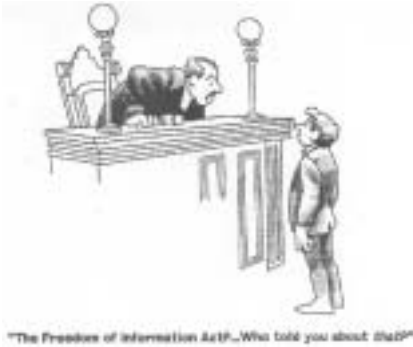
В повечето страни, дори Конституцията и съществуването на специален закон за достъп до информация не са достатъчни за превръщането на принципите в практика. След приемането на един закон е необходимо да се уредят в детайли различни процедури. Правото на свобода на информацията не прави изключение.

Много от подробностите по процеса на разглеждане на заявленията (като например начина, по който ще изглежда формуляра за подаване на заявление) трябва да бъдат уредени от **вторично законодателство**. Точните процедури се различават в отделните държави, което обикновено означава, че министерството, отговорно за изпълнението на новия закон, има правото да издава **подзаконови актове**, уреждащи тези практически детайли.

Служителите по информацията, както и останалите длъжностни лица в информационната система използват ежедневно в работата си тези подзаконови актове.

ЧЕТВЪРТА ГЛАВА

КАКВИ СА ИЗКЛЮЧЕНИЯТА ОТ ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ?



Карикатура, предоставена от Комисията по свобода на информацията, Кънектикът - САЩ

Когато обсъждахме основните принципи на свободата на информацията, отбелязахме, че има някои категории данни, за които може да бъде направено изключение от основния принцип. Тоест, има някои видове информация, които държавните служители могат законосъобразно да не предоставят на гражданите.

Помните ли списъка, който направихме в миналата глава?

- Национална сигурност
- Правоприлагане
- Право на личен живот
- Търговска тайна
- Обществена или лична сигурност
- Защитаване на процеса на взимане на решения
- Информация, защитена със закон
- Обществени икономически интереси

Можете ли да допълните този списък с други категории?

Брейнсторм

Като използвате горния списък, за всяка една от категориите дайте пример за информация, която **не трябва** да се разкрива на обществеността.

Ето и нашите примери:

Национална сигурност - да не дадем на врага да разбере

Ако Вашата държава е в конфликт с друга държава или просто в период на обтегнати отношения, законосъобразно ще бъде да не разкривате положението на войсковите си части.

Свободата на информацията не трябва да застрашава действителните интереси на националната сигурност.

Правоприлагане - да не даваме информация на престъпниците

В процеса на разследване на престъпление, законосъобразно ще бъде да не публикуваме информация за хода на следствието.

Правото на свобода на информация не трябва да застрашава разследването на евентуални престъпления.

Право на личен живот

Често е законосъобразно и дори необходимо да не се разкрива на други хора информация, събрана за едно лице.

Свободата на информацията не трябва да надделява над правото на защита на личния живот.

Търговска тайна

Ако една компания разработва нов продукт, законосъобразно ще бъде да не разкрива подробности по него, за да не даде възможност на конкурентни фирми да копират производството.

Свободата на информацията не бива да пречи на лоялната конкуренция.

Право на лична сигурност

Законосъобразно би било да не се разкрива местоположението на лица, които са под закрилата на програми за защита на свидетелите.

Правото на свобода на информацията не трябва да застрашава сигурността на индивида.

Защитаване на процеса на взимане на решения

Законосъобразно би било да се засекретяват обсъждания, ако дискутираните предложения са били отхвърлени.

Правителството не бива да се въздържа от разглеждането на различни предложения от страх, че те ще бъдат публикувани и изтъкувани погрешно.

Информация, защитена със закон

Във всички правни системи съществуват видове информация като например, разговорите между адвокат и неговия клиент, които са защитени, тоест не трябва да бъдат разкривани. Причината за това е запазването на доверието между адвоката и клиента или по-общо казано, справедливостта на съдебния процес.

Обществени икономически интереси

Има случаи, свързани с общата икономическа политика (като например планирана промяна в лихвените проценти), в които разкриването на информация може да навреди на състоянието на икономиката и на интересите на обществото.

Смятаме, че всички тези примери са достатъчно ясни.

Но означава ли това, че всяка информация, свързана с националната сигурност, правото на защита на личен живот и т.н. трябва да се засекретява? Със сигурност не.

Във всеки отделен случай, когато изглежда, че дадена информация би могла да попадне в обхвата на изключенията от принципа за максимална откритост, трябва да се приложи **тройният тест**, за да се определи, дали наистина подобна информация не бива да се разкрива.

Вече очертахме трите стъпки на този тест в предната глава.

- 1. Свързано ли е ограничението с легитимна цел (като националната сигурност, защитата на лични данни и др.)?**
- 2. Разкриването на информацията би ли могло да доведе до съществени вреди?**
- 3. Въпреки това, няма ли общественият интерес от разкриването на информацията да надделее?**

Нека разгледаме как на практика бихме работили с тройния тест. За яснота ще използваме един хипотетичен пример. Нека вземем за нормативна база моделния Закон на Артикъл 19 за свобода на информацията:

Вие сте служител по информацията в Министерството на отбраната. Получавате заявление за достъп до документите по обществена поръчка за обувки за армията. Заявителят също иска информация за броя на обувките в поръчката.

1. Попада ли поисканата информация в някое от законосъобразните изключения?

Законът за свобода на информацията съдържа списък на **законосъобразните цели**, според които **може** да се откаже достъп до информация. Важно е подобен списък да се съдържа в закона, тъй като в противен случай служителите биха имали възможността да си измислят собствени списъци, когато отказват информация.

Свързано ли е това заявление с някоя от изброените цели?

„Отбрана и сигурност“ е законово основание за отказ по този закон. („Защита на националната сигурност“ или „защита на нацията“ или някакъв подобен термин със сигурност фигурира във всеки закон за достъп до информация). Наистина, това заявление е свързано с националната сигурност.

Тази стъпка изглежда толкова очевидна, че изглежда почти безсмислена. Но достатъчно чести са случаите, в които служители твърдят, че някаква информация касае националната сигурност, когато всъщност това не е истина.

2. Разкриването на информацията би ли могло да доведе до съществени вреди?

В случая, очевидно не. Тази информация наистина има връзка с националната сигурност, но разкриването ѝ не би навредило на отбраната и сигурността. В най-лошия случай, потенциалният враг би могъл да предположи, че пехотата ще е с разранени крака поради лошото качество на обувките, но това не е толкова „значима опасност“ за националната сигурност.

Но нека предположим, че в заявлението не става дума за **обувки**, а за **пушки** и освен това информацията ще разкрие, че голяма част от произведените пушки са дефектни - те прегряват и засичат при по-продължителна стрелба.

Какъв би бил Вашият отговор тогава?

Какво ще кажете?

а) Това представлява ценна информация за врага и е важно да не бъде разкривана, понеже може да увреди националната сигурност;

или

б) Националната сигурност би била запазена най-добре, ако се признае за наличието на дефектните пушки - тогава ще има обществен натиск те да бъдат сменени. Публичността освен това ще гарантира, че подобни инциденти няма да се случват в бъдеще.

Не съществува правилен или грешен отговор на този въпрос. Във всеки един случай трябва да се имат предвид обстоятелствата. Например, ако страната е пред непосредствена опасност от нападение, или даже във война, подобна информация вероятно ще бъде сметена за по-чувствителна, отколкото в мирно време.

Основното, което трябва да се има предвид е терминът **съществена вреда**. Не е достатъчно да смятате, че разкриването на дадена информация има вероятност да застраши националната сигурност (или някоя от другите законови цели), трябва да докажете, че щети **ще бъдат** нанесени с достатъчно голяма сигурност. Тежестта на доказване, дали има вероятност да възникне съществена вреда, лежи винаги върху правителството, а не върху заявителите.

3. Съществува ли обществен интерес от разкриването на информацията?

Да предположим, че в интерес на развитието на дискусиата сме решили, че разкриването на информация за произведените пушки би могло сериозно да увреди националната сигурност. Може би с това нашите разсъждения би трябвало да приключат и информацията да бъде отказана?

Напротив, все още съществува възможността това заключение да бъде отхвърлено поради преобладаващия обществен интерес.

В горния пример може да се развие аргументът, че въпреки **възможността врагът да се облагодетелства от информацията за дефектните пушки** („съществена вреда“), съществуват няколко причини защо разкриването на тези данни би било от обществен интерес.

- Пораждане на обществен натиск за замяна на дефектните пушки.
- Разкриване на слабостите на процедурата, довела до закупуването на лоши оръжия.
- Търсене на отговорност от некомпетентни или корумпирани служители.

Понякога съществува неразбиране на значението на термина „обществен интерес“. Това **не** означава просто, че обществото се интересува от дадена информация, както например би се интересувало от извънбрачните връзки на футболен национал или от това, че известен певец е пристрастен към наркотиците.

Обществен интерес означава, че от разкриването на информацията ще възникнат **ползи** за обществото. Трудно е да се определи какви ще бъдат те във всеки отделен случай и поради това юристите избягват строги дефиниции.

Общественият интерес се променя също и с времето. В САЩ например беше взето решение да не се показват видеозаписи от 11 септември 2001 г. от камери, разположени в Световния търговски център, понеже се е смятало, че близките на загиналите ще изживеят тежко подобни кадри. Година по-късно обаче кадрите са били публикувани, поради преценката, че общественият интерес от узнаването как хората са били евакуирани е надделял. По този начин бъдещи архитекти и строители ще могат да извличат ценни уроци при проектирането на различни сгради.

За да Ви дадем някои насоки, ето част от определението на информация от обществен интерес на Комисията по етика към Британския национален журналистически съюз:

- а) Разкриването на престъпления или сериозни нарушения
- б) Гарантирането на здравето и сигурността на населението
- в) Предпазването на обществеността от заблуди, причинени от действията на отделни лица или организации
- г) Разкриване на злоупотреба с обществени средства или други форми на корупция
- д) Разкриване на възможни конфликти на интереси
- е) Разкриване на влияние на корпоративни интереси
- ж) Разкриване на лицемерно поведение от страна на високопоставени служители.

Още един пример:

Нека разгледаме още един пример, с който да илюстрираме как работи тройният тест.

Изследователският отдел на държавно промишлено предприятие е открил нова революционна технология, която превъзхожда значително международната конкуренция и ще доведе до рязко намаление на броя на работещите в предприятието.

Загрижена за опасността от замърсяване на водите с отпадъци, Екологична организация подава заявление за достъп до информация с искане да получи достъп до документите, свързани с разработването на технологията.

Законът за свобода на информацията предвижда търговската тайна като изрично изключение от правото на достъп до информация.

Редно ли е да предоставите информацията или не?

Нека отново приложим тройния тест.

1. Попада ли поисканата информация в някое от законосъобразните изключения?

Да, очевидно. Поисканата информация е търговска тайна.

2. Разкриването на информацията би ли могло да доведе до съществени вреди?

Помнете важността на термина **съществени вреди**. Разбира се, трудно е да се даде отговор на този въпрос, без да знаем каква е точно информацията, която бихме разкрили. Но ако технологията е толкова напреднала в сравнение с конкурентите, то изглежда, че разкриването ще доведе до вреди на производителя. Така че, в случая, отговорът е „Да, разкриването може да причини съществени вреди“.

3. Има ли въпреки това обществен интерес от разкриването на информацията?

И в този случай изглежда има обществен интерес от разкриването на информацията, **въпреки съществените вреди върху интереса на търговеца.**

Има два възможни пътя, по които можем да заключим, че това е така:

- Първият е, като си припомним причината, поради която екологичната организация е поискала информацията: възможността от замърсяване на околната среда трябва да бъде обяснена на обществото и то да я подложи на критика.
- Другият въпрос от обществен интерес е влиянието на новата технология върху заетостта. Въпросът за драстичното намаляване на работниците в едно държавно предприятие също трябва да бъде обект на обществено обсъждане.

Нека сега приложим тройния тест към истински пример.

В Босна и Херцеговина е било подадено заявление за достъп до секретни документи, създавани от бившите

тайни служби досиета на кандидати в предстоящите парламентарни избори. След запознаване със заявлението, шефът на сегашните разузнавателни служби е отнесъл въпроса към федералния Омбудсман.

1. Попада ли информацията в някое от законоопределените ограничения?

Има два възможни мотива за непредоставяне на информацията: единият от тях е свързан с националната сигурност, а другият - с правото на защита на личните данни. Имайки предвид, че документите са били създадени отдавна и от режим, който отдавна не е на власт, съмнително е, че първото ограничение би било приложимо. Въпреки това обаче, съдържанието на личните досиета е очевидно свързано със законоустановеното право на защита на личните данни.

2. Разкриването на информацията би ли могло съществено да увреди защитените интереси?

Вероятно публикуването на тази информация би могло да доведе до нарушаване на правата на разследваните. Това е и позицията на Омбудсмана:

Природата на секретните документи, събирани в миналото от полицейски или разузнавателни служби, които евентуално продължават да се събират и сега е такава, че обектите на разследване стават жертва на политическите или идеологически възгледи на поръчителите -управляващи, партийни лидери, или самите служби. Публикуването на подобна информация в медиите с цел на провеждане на предизборна кампания би могло да постави разследваните повторно в положения на жертви.

3. Има ли въпреки това обществен интерес от разкриването на информацията?

Аргумент в полза на обществения интерес от публикуването на информацията е, че кандидатите за парламентарните избори съзнателно са се изложили на погледа на гласоподавателите. Това означава, че в интерес на демократичните процеси е да се разбере съдържанието на досиетата.

Или пък не е така? Вие какво мислите?

И накрая, ето още един пример, този път свързан с разкриване на информация за злоупотреби от държавни служители.

В статия, публикувана в пресата, се съобщава за транспортирането на ядрени отпадъци с вагони. Вестникът предупреждава, че железопътното трасе в някои от участъците, където ще премине композицията, предразполагат към аварии, и освен това, част от пътя на влака преминава през размирни райони, непризнаващи централната власт.

Източник на информацията е бил служител от Министерството на околната среда, който в резултат на разгласяването ѝ е уволнен и заплашен от съдебно преследване за разкриване на държавни тайни и причиняване на безредици.

Използвайки тройния тест, смятате ли, че „надуването на свирката“ от страна на служителя е било оправдано? Следва ли той да бъде признат за виновен?

Упражнение

Ето още няколко примера на заявления, които може да попадат (или пък да не попадат) в обхвата на ограниченията от основния принцип за максимална откритост.

Използвайте моделния закон на на Артикъл 19 и приложете тройния тест, за да вземете правилното решение във всеки от следните случаи:

- *Вие сте служител в Министерство на образованието. В правителствена лаборатория се провеждат изследвания на нов и потенциално смъртоносен вирус, който се разпространява по целия свят от пътуващите със самолети. Във Вашето Министерство се получава заявление за достъп до информация относно хода на изследванията. Вашите учени са на прага на революционно откритие, което ще позволи създаването на ваксина. Но техните опити показват, че действието на вируса е много по-опасно, отколкото се е предполагало в началото.*
- *Вие сте служител в Министерство на вътрешните работи. Получавате заявление за достъп до информация относно броя и самоличността на подслушваните лица по време на операция срещу нелегален трафик на хора.*

На практика решението дали да предоставите достъп до исканата информация може да бъде повлияно от това, как тя е била класифицирана.

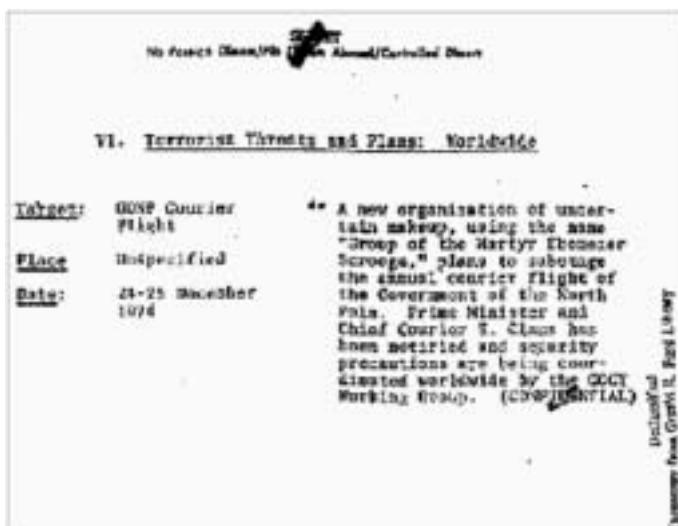
Класифицирането обаче е обикновено изискване на **законодателството на тайните**. Чрез този процес се определя кой може да има достъп до всеки запис.

Обикновено класифицирането се извършва по определена скала - от най-строго ("Строго секретно") ограничение надолу.

Процесът на класифициране може да съществува успоредно със законодателството за свобода на информацията.

По време на дискусията на основните принципи на свободата на информацията отбелязахме, че съществуващите закони (като тези за опазване на тайните) трябва винаги да бъдат тълкувани по начин, съответстващ с тези принципи. Това се отнася също и за записите, които са били класифицирани според тези закони за опазване на тайните, което често означава, че документи (или по-скоро съдържащата се в тях информация), могат да бъдат по-свободно разпространявани впоследствие, отколкото се е смятало по времето, когато са били класифицирани.

Един от най-сериозните проблеми при класифицирането по процедурите на законодателството за опазване на тайните е, че дори и то да е било законосъобразно, статутът на информацията се променя с времето. Ако преди десет години дадена информация е правилно засекретена, то в момента на подаване на заявление за достъп до нея това вече може да не е така. Поради това, препоръчително е всеки път да прилагате тройния тест, вместо да се придържате към грифа за сигурност, поставен на записа по време на класифицирането му. Трябва да се има предвид обаче, че отделният служител често може да не е упълномощен да извършва подобен преглед.



Процесът на класификация може да има някои смешни последствия. Този документ е маркиран като „Секретен“ от ЦРУ

ПЕТА ГЛАВА

ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ И ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



Участници в обучението за държавни служители в Тирана, септември 2003

Държавните институции в едно демократично общество управляват страната от името на нейните граждани. Тяхната власт е делегирана от хората. Държавните органи имат демократичното задължение да отговарят на заявления за достъп до информация, понеже информацията, която те съхраняват, принадлежи на хората.

Този принцип е достатъчно ясен. Но какво е държавен орган?

Дефиницията за държавен орган е различна в различните страни поради разликата в законодателството.

Някои международни организации, като Съвета на Европа и Артикъл 19, са се опитали да дефинират термина „държавен орган“, използвайки опита на различни страни. Доколкото е възможно, това са най-удачните за използване дефиниции.

Дефиницията на Съвета на Европа

Съветът на Европа препоръчва използването на определение за държавните органи, основано по-скоро на това, което те **правят**, отколкото просто на това, което са. Ето каква е използваната дефиниция за целите на свободата на информацията:

а) държавата и администрацията на национално, регионално и местно равнище;

б) физически или юридически лица, доколкото те изпълняват държавни функции или упражняват административни правомощия съгласно разпоредбите на националното законодателство

Вероятно първата част от тази дефиниция е очевидна. По-важна е обаче втората част - тя означава, че всяка институция, независимо частна или държавна, трябва да бъде считана за държавен орган, ако изпълнява държавни функции или има административни правомощия по закон.

Примери за такива институции могат да бъдат транспортни компании, училища или частни здравни заведения.

Можете ли да дадете примери от Вашата страна на частни компании или институции, които са „държавни органи“ според горната дефиниция?

Определението на Артикул 19

Ето какво е определението на „държавен орган“ според Артикул 19:

„... трябва да включва всички клонове и нива на управлението, включително местното самоуправление, изборни длъжности, органи, които са създадени и действат според закон, държавни предприятия и публични корпорации, неведомствени органи или публичноправни субекти, юридически лица и частни компании, които изпълняват обществени функции (като например поддръжка на пътища или железопътни линии).“

В края на Първа глава Ви зададохме следния въпрос:

Доколко приложим е принципът за свобода на информацията към частния сектор (търговки дружества и компании)?

Определението на „държавен орган“, предложено от Артикул 19, отговаря отчасти на този въпрос. Ако на една частна компания са делегирани държавнически функции, то за нея трябва да важат същите задължения за предоставяне на достъп до информация. Това, от своя страна, означава, че една такава компания трябва да предвиди вътрешни механизми за разглеждане на заявления.

Определението на Артикул 19 дори прави още една стъпка напред. То включва частни компании, доколкото те съхраняват информация, която би била от полза за обществото.

„Частните компании също трябва да бъдат включени, ако те съхраняват информация, чието разпространяване е в състояние да намали риска от увреждане на важни обществени интереси, като например такива, свързани със здравеопазването и околната среда. Междуправителствени организации също подлежат на режима на свобода на информацията [...]“

На пръв поглед това изглежда като съществено разширение на обхвата на правото на свобода на информацията. От друга страна, общоприето е схващането, че част от дейността на частните компании подлежи на строги правила. Например, те нямат правото да извършват действия, с които могат да застрашат чистотата на околната среда, здравето или общественото благополучие. Разширявайки по този начин обхвата на правото на достъп до информация, ние просто се подсигуряваме, че тези институции изпълняват задълженията си към обществото.

Държавни органи в Южна Африка

В някои страни вече се прилага подобна по-широка дефиниция. В Южна Африка много от институциите и законите са променени след края на режима на Апартейда през 1994, включително беше прието законодателство в областта на достъпа до информация, което отразява най-новите международни стандарти.

В уводната част на Закона за достъп до информация, приет през 2000 г., се казва:

„Държавен орган“ означава:

(a) всяко министерство или администрация на национално или регионално равнище, както и органите на местно самоуправление; или

(b) всяка друга институция или организация която:

(i) изпълнява функции, определени в Конституцията, в регионална конституция; или

(ii) има власт или изпълнява обществени функции по смисъла на закон.

В Южна Африка задълженията за предоставяне на информация се разпростират и върху частни компании, когато тази информация е необходима за упражняването на други права. Глава 32 от Конституцията на Южна Африка, приета през 1996 гласи:

Всеки има право на достъп до - ...

b. всяка информация, съхранявана от друго лице и необходима за упражняване или защита на други права.

Това със сигурност включва и информация, съхранявана от частни компании (и например свързана с околната среда, здравеопазването и т.н.).

Упражнение

Каква е дефиницията на „държавен орган“ във Вашето законодателство? Кои са задължените субекти да предоставят достъп до информация?

Опит от Ирландия

Ирландското правителство публикува редовно на Интернет страницата на Информационния комисар списък на институциите, които са поели задължение да осигуряват обществени функции и по този начин са попаднали в обхвата на ирландския Закон за свобода на информацията. На 1 ноември 2002 г. списъкът е бил допълнен с 32 компании.

Източник:

http://www.oic.gov.ie/213e_3c2.htm

Списъкът на „държавни органи“ в една страна не е постоянна величина. Нови агенции се създават, докато други губят публичната си същност. Това е така, понеже статутът на „държавен орган“ зависи от дейността на институцията, а не от формалното ѝ наименование. Частна компания може да сключи договор с правителството, според който се задължава да предоставя обществени услуги и по този начин да се превърне в задължен субект да отговаря на заявления по закона за достъп до информация.

Подходът в някои страни е твърде тесен и техните закони обхващат само органите на изпълнителната власт, освобождавайки от задължения да предоставят информация такива институции, като законодателните и съдебните органи и частните компании, които изпълняват държавнически функции. Този подход естествено не отговаря на международните стандарти. Въпреки това, макар че законът не задължава тези институции да предоставят информация, то обикновено поне не им забранява. Служителите могат по свое усмотрение да предоставят информация на гражданите, като по този начин действат в синхрон с положителните демократични практики.

Какви стъпки трябва да предприеме една институция, за да насърчи упражняването на правото на достъп до информация?

Приемането на добър закон за свобода на информацията не е завършек, а по-скоро само началото на един процес. Прилагането му обикновено поставя много повече предизвикателства. Основно задължение на държавата е да предприеме стъпки, които да доведат до ефективното упражняване на правата на гражданите.

Брейнсторм

Дайте пример за подобни стъпки, които държавата може да предприеме, за да улесни прилагането на Закона за свобода на информацията.

Пример от Ямайка:

В средата на 2002 г. Ямайският парламент прие нов Закон за достъп до информация. Един месец по-късно правителството на Ямайка създаде група по изпълнението му, в която членуват представители на различни обществени организации, които имат задачата да популяризират новия закон. Това включва и много важния процес на запознаване на правителствените и публичноправните институции със задълженията им по закона и с нуждата от по-добре организирана деловодна система. Групата по изпълнение на закона разпространи брошура за планиране на бюджета, служителите и необходимите материали до всяка администрация.

Ние смятаме, че мерките за по-добро прилагане на правото на достъп до информация могат да бъдат групирани в шест групи:

- Публикуване на информация
- Разпределяне на задълженията
- Обучение на служителите по информацията и други държавни служители
- Създаване или подобряване на съществуващата деловодна система
- Популяризиране на Закона за свобода на информацията
- Отчитане на дейностите, свързани с правото на свобода на информацията

Можете ли да добавите нещо към този списък?

Първа стъпка: Публикувайте информация, без да Ви бъде поискана

Когато става дума за процедурите по получаване на достъп до информация, повечето хора си мислят за **заявления**.

Но заявленията не са единствената част от правото на свобода на информацията, дори, в известен смисъл, не са най-важната му част. Правото на свобода на информацията означава, че целият процес на управление е отворен за обществеността. Най-ефективният начин за постигане на това е държавните органи **постоянно** да публикуват и разпространяват до възможно най-широк кръг от хора информация от обществен интерес.

Естеството на публикуваната информация ще зависи от конкретната институция и нейните дейности и правомощия, както и от задълженията, заложиени в националното законодателство.

Брейнсторм

Дайте примери за информация, която Вашата институция би могла да публикува, за да могат гражданите да добият представа за нейните функции и да имат възможността да научат повече за Вашата работа.

Ние смятаме, че всяка институция трябва поне веднъж годишно да публикува следното минимално количество информация:

- Описание на структурата, функциите, задълженията и финансовите си отчети;

Опит от Латвия

В Латвия органите на местното самоуправление са задължени да публикуват годишни доклади, чието съдържание се определя от Закона за местната власт. Те трябва да включват:

- 1) Резултатите от изпълнението на бюджета за предходните две години и приетия бюджет за следващата година,
- 2) Оценка на материалните активи за предните две години,
- 3) Мерките, взети през двете предходни години и предвидени за следващата година за изпълнение на плановете за териториално развитие,
- 4) Решението на местния Общински съвет по годишния икономически отчет за предходната година,
- 5) Одитите на Държавната сметна палата,
- 6) Предприетите мерки за популяризиране на дейността на местната власт и възможностите за участие в процеса на вземане на решения.

Опит от Мексико

В Мексико член 9 от федералния Закон за прозрачност и достъп до обществена информация задължава държавните институции да осигурят достъп до компютри на гражданите, за да могат те да получат информацията, която ги интересува.

Опит от САЩ

Федералният Закон за свобода на информацията на САЩ задължава държавните органи да публикуват всяка информация, предоставена по заявление за достъп, ако има вероятност тя да бъде отново поискана с последващо заявление.

- Описание на услугите, които предлага на гражданите;
- Механизми за подаване на заявления или молби, както и обобщение на подобни молби и оплаквания и предприетите в отговор на тях мерки;
- Опростено описание на информационните масиви, видовете съхранявана информация, категориите информация, които се публикуват и процедурите по подаване на заявления за достъп;
- Описание на задълженията на своите служители и процедурите по взимане на решения;
- Всички наредби, правилници, вътрешни правила, инструкции и наръчници;
- Всички решения, които засягат обществеността, придружени с мотивите, тълкуванията и важни допълнителни материали;
- Механизми или процедури, по които членове на обществеността могат да участват в процеса на вземане на решения или да окажат влияние на работата на институцията.

Въпроси

Публикува ли Вашата институция информация за дейността си?

По какъв начин се публикува подобна информация (брошури, Интернет страница и др.)?

Как реагира на това обществеността?

Това полезно ли е за работата Ви?

За служителите, работещи в държавни институции, предимството от редовното публикуване на информация е в намаляването на броя на заявленията по Закона за достъп. Ако информацията, която се иска често със заявления, е леснодостъпна за гражданите, те просто ще спрат да я искат, или дори в случаите, когато я поискат, ще можете лесно да им я предоставите.

Органът, отговорен за наблюдение на изпълнението на законите за свобода на информацията (Комисар или Омбудсман) трябва да:

- публикува наръчник, съдържащ минималните стандарти и най-добрите практики за активно разпространение на информация;
- дава съвети на държавните органи как да публикуват важна информация.

Опит от България

В България Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) задължава местната администрация да съобщава или публикува отделни категории информация. Разликата между двете е, че в първия случай това може да става в писмен или устен вид, докато публикуването трябва да бъде писмено. ЗДОИ задължава администрацията да съобщава на гражданите информация, когато тя:

- може да предотврати заплаха за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
- опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
- представлява или би могла да представлява обществен интерес.

Освен това, ЗДОИ задължава всеки ръководител на административна структура да публикува периодично:

- описание на правомощията му и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
- списък на издадените актове;
- описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
- наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

Във Великобритания например, Законът за свобода на информацията задължава държавните органи да изработят механизми за разпространяване на важна информация, които да бъдат одобрени от Комисаря или вместо това, да приемат неговия образец за правила.

Някои държавни органи не винаги приемат сериозно задълженията си...

Председателят на Комисията по човешки права (на Южна Африка) Джоди Колапен е поискал намесата на Парламента, който да задължи близо 800-те държавни органа да изпълнят задълженията си по популяризиране на Закона за достъп до информация.

В писмо до говорителя на Парламента Френе Гинуала, Колапен се оплаква, че през миналия месец май - една година след приемането на закона, само 20 държавни служители са подготвили и представили изискваните доклади.

Тази цифра се е смалила до 15 през тази година, като дори и Парламентът е измежду институциите, които не са изпълнили задълженията си.

Колапен отбелязва, че през последната година Комисията е организираща срещи за държавните органи в осем от деветте провинции на Южна Африка и е публикувала съобщение на Интернет страницата си, „с цел да внуши на държавните органи нуждата от изпълнение на задълженията им“.

Комисията е била принудена да изхарчи около R 80000 публични пари за рекламни кампании в опит да напомни на държавните органи да предадат своите доклади до края на март.

Целта на закона е да придаде съдържание на конституционно гарантираното на гражданите право на достъп до информация. Според разпоредбите на закона, всички държавни органи трябва да предадат доклад на Комисията, в който да включат броя на получените заявления за достъп и начина, по който им е отговорено.

Частните фирми също влизат в обсега на закона, но проучвания на Консултантския център за демокрация (ODAC) показват, че броят на институциите, които го спазват, било то частни или държавни, е твърде малък.

Въпреки че не са предвидени наказания в този закон, престъпление по смисъла на Закона за дейността на комисията по човешки права е всяко възпрепятстване на нейната работа, предупреди г-н Колапен.

„Комисията няма желание да прилага крайни мерки, за да осигури изпълнението на задълженията на държавните органи по закона, но когато става въпрос за изпълнение на нашите функции, може да се наложи да прибегнем и до тях“, каза Колапен.

Стъпка втора: разпределете длъжностите

Всеки държавен орган трябва да определи служител (или звено), който да отговаря за разглеждането на заявленията и за това дали институцията изпълнява задълженията си по закона за достъп до информация. Така определеният служител обикновено се нарича служител по информацията.

Държавният служител трябва да се увери, че на обществото е осигурен лесен достъп до името и начините за връзка със служителя по информацията.

Брейнсторм

Ако четете този наръчник, Вие сигурно сте служител по информацията. Какви са Вашите задължения в работата Ви?

Пример от Албания

В Албания Законът за свобода на информацията е приет през 1999. И досега обаче повечето държавни органи не са определили служители, които да отговарят за приемането и разглеждането на заявления. Тази длъжност донякъде се изпълнява от говорителите, които най-често са назначени политически и работят по определена програма. Освен това, повечето от тях не са запознати със законодателството в областта и не са способни да го прилагат.

Служителят по информацията има три основни функции:

- да популяризира добрите практики по поддържането, архивирането и унищожаването на записи в **държавния орган**;
- да бъде връзката **между институцията, за която работи, и обществеността** по всички информационни въпроси, приемането на заявления, оказването на помощ на граждани, които търсят информация и да приема жалби за работата на държавния орган по разпространяване на информация;
- да осигурява изпълнението на Закона за достъп до информация от страна на държавния орган и да популяризира добрите практики по предоставянето на информация.

Важно е да се разбира, че работата на **служителя по информацията** доста се различава от тази на отдел **„Връзки с обществеността“**.

Пример от Мексико

Мексиканският закон за свобода на информацията създава звена за връзка (unidades de enlace) и информационни комитети.

Всеки държавен орган има свой отдел за връзка, чиито функции включват:

- събиране и публикуване на информацията за държавния орган;
- приемане и разглеждане на заявления за достъп до информация;
- подпомагане на граждани при подаване на заявления;
- предлагане на вътрешни процедури за подпомагане на работата със заявленията;
- обучаване на служителите да работят със заявления;
- регистриране на заявленията за достъп.

Във всеки държавен орган съществува и информационен комитет, чиито функции включват:

- установяване на процедури за разглеждане на заявленията за достъп до информация;
- наблюдаване на класифицирането на информацията;
- събиране на информация за публикуването на годишен отчет за дейността си.

В някои държави задължени да разглеждат заявленията са служители от отдел „Връзки с обществеността“ и официални говорители. Това предизвиква някои проблеми. Работата на пресаташетата е основно да представят институцията си в добра светлина пред обществото. Това, разбира се, е доста различно от реализирането на правото на достъп до информацията. Правото на свобода на информацията означава, че на гражданите се дава възможност да получат достъп до оригинална и необработена информация за функциите на държавните органи, а това се различава от работата на отдел „Връзки с обществеността“. Ето защо, двете длъжности трябва да бъдат разделени.

Трета стъпка: Обучавайте служителите по информацията и останалите служители (дори и старшите експерти)

Ако вече четете този наръчник, то тази стъпка може би вече е предприета!

За да работи добре един закон за свобода на информацията, служителите, отговорни за изпълнението му, трябва да имат както представа от основните принципи, така и познание на юридическите детайли.

Това означава, че тези служители ще трябва да бъдат обучени да работят така, че да спомогнат за по-доброто функциониране на дакона. Важно е също ръководителите, пред които тези служители са отговорни, също да бъдат обучени.

В държави с традиционна култура на институционална секретност (което означава повечето държави без традиции в областта на свободата на информацията) е нужно да се имат предвид трудностите при трансформиране на представите и нагласите у администрацията.

Брейнсторм

Какво според вас означава „трансформиране на представите и нагласите у администрацията“?

Какви стъпки може да се предприемат, за да се ускори този процес?

Понякога обученията не са възможни поради липса на средства за финансиране на продължителни програми. Въпреки това, различни хора и организации са

разработили начини за справяне с този проблем, дори и с оскъдни средства.

Включване както на правителствени, така и на неправителствени организации в процеса на образование

В Южна Африка обучението на служители по информацията и техните заместници се подготвя и провежда от няколко организации, като например Комисията по защита на човешките права и Колежа по право, и Центъра по откритост на управлението (ЦОУ). ЦОУ провеждат множество обучителни семинари за НПО, частни компании и държавни институции, които са съсредоточени не само върху техническото изпълнение на закона, но също разглеждат организационни въпроси и други проблеми по неговото прилагане.

В Ямайка Групата по достъп до информация към Правителството планира поредица от обучителни семинари съвместно с Правителствената служба по архивите и документите и Института по мениджмънт и развитие, фокусирани върху деловодството и предоставянето на записи, приложението на Закона за свобода на информацията и мениджмънт на трансформацията.

Създаване на стимули за откритост у държавните служители

„Кампания за свобода на информацията“ - неправителствена организация от Великобритания, раздава награди за свобода на информацията, за да отличи отделни граждани и държавни органи, които по собствено усмотрение публикуват информация. Досега награди са получавали:

- *Групата по болестта „Луда Крава“ - за тяхната Интернет страница, осигуряваща незабавен достъп до всички получени писмени доказателства и публикуваща пълни стенограми от устните сведения в рамките на два часа от разпитването на свидетелите;*
- *Градският съвет на Кардиф - за създаването на публичен регистър на разходите за конференции на съветниците и служителите си;*
- *Техническият отдел на Градския съвет в Уондсуърт Боро - за публикуване в Интернет на всички кандидатстващи планове за развитие, включително сканирани копия на оригиналните формуляри.*

Четвърта стъпка: Създаване или подобряване на съществуващата деловодна система

Освен повишаването на капацитета на служителите чрез обучения, всеки държавен орган трябва създаде и механизъм, който да позволява на гражданите да търсят и получават информация.

Това изисква две неща:

- Добра система за управление на информация („управление на записите“), която да позволява бързото откриване на търсената информация.
- Открит и лесен механизъм за подаване и следене на заявленията.

В различните закони има различни дефиниции на термина „обществена информация“. Тук предлагаме определенията на две международни организации:

Определението на Артикъл 19

Според Артикъл 19, информацията включва всички записи, пазени в държавните органи, независимо от формата на съхранение (документ, аудиокасета, електронен запис и т.н.) и датата на създаване.

Дефиницията на Съвета на Европа

Препоръката на Съвета на Европа се отнася до „официални документи“, определяни като „всяка информация, която е записана в каквато и да е форма, разработена или получена и съхранявана от държавните органи и която е свързана с държавни или административни функции“.

Въпрос за дискусия

Какъв вид информация се включва в определението на Вашия Закон за достъп до информация? Какви са неговите предимства и недостатъци?

Разбира се, животът на служителя по информацията би бил много лесен, ако всеки заявител можеше точно да определи **записа**, който търси, но това не е възможно. Гражданите обикновено знаят до каква **информация** искат достъп, но нямат представа как държавните органи организират записите си.

Ето защо е важно, гражданите да имат право на достъп до информация, а не само до отделен запис. Както ще видим по-късно, това позволява на информацията да бъде по-лесно **отделима**, което означава, че ако съществува законосъобразна причина да не бъде разкрит някой запис в неговата цялост, то поне тази част от информацията, която не попада в обхвата на изключенията, може да бъде предоставена въпреки това.

Въпрос за дискусия

Пример от Южна Африка

Законът за популяризиране на достъпа до информация (ЗПДИ) предвижда подготвянето на „наръчници“, които да могат да бъдат оприличени на „пътни карти“, показвайки пътя към всеки съществуващ запис, съхраняван от държавните органи. Наръчникът, или „пътната карта“ по ЗПДИ, представлява документ, с чието съдържание може да се запознае всеки, който иска да подаде заявление за достъп до информация, за да се опита да намери точните записи и да бъде улеснен при формулирането на искането си. Наръчникът съдържа също и описание на функциите и структурата на администрацията, индекс на записите, съхранявани от нея, и процедурата по подаване на заявление за достъп. За да са в състояние да публикуват подобни наръчници, държавните органи трябва първо да класифицират всички съхранявани записи. Обявяването на максимално голяма тяхна част за публични е най-добрият подход: ограничава нуждата от взимане на решения, а следователно изисква по-малко ресурси и освен това е от полза за заявителите, понеже повечето документи автоматично ще се предоставят.

Как може да се подобри управлението на записите във Вашата администрация?

Какъв механизъм за следене и разглеждане на заявленията е/може да бъде въведен във Вашата институция?

С развитието на компютърните технологии и разработването на специализиран софтуер, управлението на записите и заявленията може да се извършва по много ефективен начин.

Но какви са начините за подобряване на деловодните системи без големи инвестиции?

Добра практика от България

В Информационния център на Община Сливен е предвидена отделна процедура за заявленията за достъп до обществена информация. Направено е ясно разграничение между даване на съвет на място и устни заявления, които могат да бъдат приети веднага. Последните се регистрират, за да може евентуално да се следи движението им.

Добра практика от Босна и Херцеговина

Община Сараево е създаде база данни с вътрешна кореспонденция, като по този начин информационните служители могат лесно да поддържат връзка с ръководителите на отдели и да следят пътя на заявленията. Направено е ясно разграничение между заявленията за достъп до информация и административните услуги (например удостоверение за раждане и граждански брак). Последните се регистрират и обработват при различни служители в друга част на сградата.

Пета стъпка: популяризирайте Закона за свобода на информацията

Информационният комисар (или органът, отговорен за прилагане на правото на свобода на информацията) трябва да проведе национална кампания за запознаването на обществеността със Закона за свобода на информацията.

По същото време обаче, всеки държавен орган трябва да обясни на гражданите какви права имат те относно информацията, съхранявана в институцията, и как могат да ги упражняват.

Брейнсторм

Как бихте популяризирали Закона за свобода на информацията във Вашата институция?

Какви послания бихте отправили към обществеността и по какъв начин бихте го направили?

Ако Вашата институция вече е провеждала кампания за популяризирането на свободата на информация, какво научихте от нея?

В държави с нисък процент на грамотност, където разпространението на вестници е ограничено, радио и телевизионните предавания са особено важно средство за разясняването правата на свобода на информацията на гражданите. Публикуването на плакати и брошури също е ефикасен и сравнително евтин начин за запознаване на обществеността с това, какви категории информация са достъпни и как могат да се получат.

Освен това, ако искате да предадете на гражданите посланията си, можете да използвате въображението си.

Ето няколко примера на кампании за гражданско обучение:

Пример от Ямайка

Гражданска организация е създала Пункт за съдействие, за да популяризира новия закон и да оказва помощ на тези, които искат да подадат заявления за достъп до информация. Чрез този Пункт, освен предоставянето на съвети и писането на заявления, ще е възможно и наблюдението на прилагането на закона от страна на гражданското общество. Всяка информация, получена чрез Пункта, също ще бъде използвана при необходимост от лобиране за промени в закона, в който

е предвидено автоматичното му преразглеждане две години след влизането му в сила.

Пример от България

Програма достъп до Информация (ПДИ) беше водещата организация в Кампанията за приемане на Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ). ПДИ също е и основна движеща сила за прилагането на правото на свобода на информацията. Организацията публикува Наръчник за граждани, в който са обяснени основните принципи на закона и процеса на подаване на заявление за достъп до информация. Наръчникът също включва и примерно заявление (и жалба - бел. прев).

Органът, който наблюдава за упражняването на правото на свобода на информацията, трябва във възможно най-кратък срок да публикува прост и ясен наръчник на всеки официален за държавата език. Той трябва да бъде широко разпространен и достъпен, да съдържа информация, която да улеснява гражданите в упражняването на правата им, и при необходимост, да бъде обновяван.

Добра практика от България

В Министерство на здравеопазването посетителите имат възможност да се запознаят с всякакъв вид информация, свързана със ЗДОИ, преди да стигнат до охраната. В продължение на два часа дневно информационен служител приема устни заявления.

Шеста стъпка: Отчитайте дейностите, свързани с правото на свобода на информацията

Всеки държавен орган (и по-конкретно неговият служител по информацията) трябва ежегодно да публикува доклад за дейността на институцията по предоставяне на достъп до обществена информация, в който да включва данни за:

- броя на получените заявления, броя на решенията за достъп (частичен или пълен), броя на отказите;
- колко често и на какви основания е отказван достъп до информация;

- колко са обжалваните решения за предоставяне или отказване на информация;
- колко са събраните такси при предоставяне на информация;
- изпълнени ли са задълженията за задължително публикуване на информацията;
- как е организирано управлението на документите; и
- обучавани ли са служителите и информирани ли са гражданите за правата им на достъп до информация.

Добрите Закони за достъп до информация задължават държавните органи редовно да публикуват подобни доклади - поне веднъж годишно, както и широко да ги разпространяват.

СВОБОДА
НА ИНФОРМАЦИЯТА
НАРЪЧНИК
ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ

ШЕСТА ГЛАВА

КОИ СА ЗАЯВИТЕЛИТЕ?

Законите в отделните държави определят кой има право на информация по различни начини.

Българският Закон за достъп до обществена информация дефинира заявителите по следния начин:

- 1) *Всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация*
- 2) *Чуждестранните граждани и лицата без гражданство се ползват в Република България с правото по ал. 1.*
- 3) *От правото по ал. 1 се ползват и всички юридически лица.*

В **албанския** Закон за свобода на информацията се казва, че „всяко лице - физически, юридическо, местно или чуждестранно“ има право на достъп до информация.

Щатският закон за свобода на информацията на **Кънектикът**, дефинира „лице“, като „човек, сдружение, корпорация, дружество с ограничена отговорност, асоциация или обществото“.

Въпрос за дискусия

Според Вашия закон, кой има право на достъп до информация?

В някои държави отношението към различните хора, които подават заявления, се различава в зависимост от професията им, социалния статус или институцията, която представляват. Тук трябва да отбележим, че правото на свобода на информацията е демократично и достъпно за всеки жител на една страна и не трябва да зависи от формални обстоятелства (като например гражданството). Медиите не трябва да се ползват с привилегии пред останалите хора; не трябва да съществува дискриминация към заявителите, основана на възрастови, полови, етнически, политически, или икономически различия.

Въпрос за дискусия

Съгласни ли сте с горното твърдение? Има ли аргументи в подкрепа на различното отношение към заявителите.

Латвия: пример на дискриминация при прилагането на закона за свобода на информацията

Латвийският клон на Transparency International (Прозрачност без граници) е провел проучване чрез подаване на заявление от различни хора до няколко държавни органа. След това заявителите са описали начина, по който са били приети. Отношението към по-младите заявители, които са изглеждали не дотам заинтересовани към търсената информация, е било по-несериозно. По-възрастни хора, които не са формулирали точно заявленията си, са споделили същото. Тези заявители обаче, които са цитирали конкретни текстове от закона и са знаели какво търсят, са имали по-голям успех при получаването на информация.

Брейнсторм

Какви хора биха дошли във Вашата институция с молба за достъп до информация? За какво би могла да им е нужна тя?

Заявител може да бъде всеки

Майка от Тайланд:

Майка от Тайланд е успяла да се пребори с процедурите за подбор в държавно училище, в което кандидатствала дъщеря ѝ. Всички кандидати е трябвало да положат тест, но оценките и класирането не са били публикувани.

След като кандидатурата на дъщеря ѝ е била отхвърлена, майката писала на училището с молба да види резултатите от теста, но молбата била отхвърлена. Тогава тя подала заявление по Закона за официална информация, който е в сила в Тайланд от 1997 година.

През 1998 г. Информационният комисар задължил училището да публикува оценките на 120-та приети ученика и се оказало, че 38 от тях не са издържали теста, но родителите им са платили, за да могат те да учат в държавното училище.

Тогава майката подала жалба до Обществения съвет - правителствена институция с правомощия да издава задължителни решения, в която твърдяла, че процедурите

за прием на ученици са дискриминативни и нарушават клаузите за равенство на новата конституция. През Януари 2000 г. Съветът отсъжда в нейна полза, като нарежда на всички държавни училища да прекратят подобни практики.

Журналист от Южна Африка

Журналистка на име Лиза е била подтикната да разследва качеството и сигурността на месните продукти от подмятанията на нейни колеги, които често изтъквали като причина, че са вегетарианци поради подозренията си „какво има в месото“. След като не научила много от опаковките на продуктите, тя се обърнала към Факултета по земеделие и агробизнес към местния университет. По неофициална информация на тамошен учен, в университета се провеждал изследователски проект, в резултат на който в някои земеделски продукти са били откривани пестициди. Източникът също ѝ съобщил, че Националната земеделска служба (НЗС) често прави тестове на състава на храни като телешко и пилешко месо и те понякога показват нива на съдържание на някои вещества много над позволените.

Лиза се обърнала към НЗС и поискала със заявление резултатите от подобни тестове в периода от 1982 г. до 2002 г. По заявлението е отказан достъп, понеже служителят от НЗС твърдял, че:

- 1) разкриването на информацията би засегнало търговските интереси на износителите на месо и месни продукти, и
- 2) би застрашило сигурността на инспекторите.

Националната земеделска служба също твърди, че няма данни за превишаване на нивата на потенциално опасните съставки.

Докато пишем този наръчник, Лиза обжалва решението за отказ, така че тя все още има шанс да получи информацията.

Това са само два примера от реалния живот за хора, търсещи информация от държавните органи, но има и много други:

Организация, защитаваща правата на жените:

За една подобна организация е важно да получава информация за положението на жените в държавата, като например колко момичета имат достъп до висше образование, колко аборта са извършени за предходната година, какъв е процентът на смъртност при новородените и какви са заплатите на жените в сравнение с мъжете.



Наръчник по албанския Закон за достъп до официални документи, публикуван от Европейски център, 2002г.

Малцинства:

Ромите в Югоизточна Европа например, които исторически са непривилегирована група, могат да търсят информация за това, колко роми са назначавани на държавни служби в сравнение с други етноси; какви мерки взема държавата, за да ограничи институционалната дискриминация срещу ромите; имат ли държавните органи политика срещу социалната дискриминация. В много случаи ромски организации търсят подобна информация, за да направят препоръки или да обърнат общественото внимание на въпросите за дискриминацията, в опит да променят държавната политика и обществените нагласи към тях.

Журналисти:

Журналистите, които разследват корупция или лоши управленчески практики, често търсят информация като съдебни решения, отчети за разходи по бюджета, за да проверят дали отделни служители не са злоупотребявали с дадената им власт. В особено голям обществен интерес е медиите да имат достъп до подобна информация. Ако разследващата журналистика се основаваше на слухове, вместо на факти, журналистите рискуват да публикуват клеветнически материали, които предизвикват социални конфликти и не дават възможност на обществеността да прецени компетентността на администрацията и управлението на държавата.

Обикновени граждани:

Човек, който иска да си построи къща в близост до фабрика има правото да знае какви са нивата на замърсявания около нея. Жена, която иска да роди дете, има право да знае какви са правата ѝ на отпуск по майчинство, здравни застраховки и ваксини за бъдещето бебе. Много хора искат достъп до лични данни за тях като здравни изследвания или академични справки от университета.

Бизнес:

Частни компании често искат достъп до търговска информация от държавните органи, особено във връзка с проучвания на вкусовете и предпочитанията на потребителите. Икономически изгодно е подобна информация да се предоставя, защото иначе има риск от извършване на същите изследвания.

Политически партии:

В държави с развита демокрация и действащи закони за свобода на информацията политическите партии често се

възползват от правата си по тези закони. Те използват получената информация, за да формулират собствени политики, за да задават въпроси на управляващите и да предизвикват дебати в Парламента. Това е полезно, понеже до известна степен намалява изгодите за управляващата партия и изравнява ролите при бъдещи избори.

Как да се отнасяме със заявителите?

В повечето случаи хората искат информация, не за да затрудняват живота Ви, а понеже наистина имат нужда от нея. Как би трябвало да отговорите на техните заявления?

Ето някои основни напътствия:

Първо правило: Посрещайте заявителите любезно

В демократичното общество ролята на държавните служители е да служат на гражданите. Поради това, в някои държави те се наричат обществени или граждански служители. Този принцип трябва да бъде водещ за Вас, когато приемате всеки човек, дошъл да Ви поиска информация. Всички заявители трябва да бъдат третирани еднакво и посрещани любезно.

Второ правило: Съветвайте ги и ги насърчавайте, когато подават заявления

Трябва да насърчавате гражданите и да им помагате, когато подават заявления, имайки предвид, че заявителите не винаги знаят каква точно информация търсят, къде могат да я намерят и как да я поискат. Тези, които не могат да пишат или четат, не разбират езика на документа или например не могат да виждат, трябва да имат възможността да получат пълен достъп до информацията, която търсят. В подобни случаи трябва да помогнете на заявителите да оформят заявлението си, да включите в него името и длъжността си и да му дадете копие от него.

В Дания и Холандия работят системи за улеснение на гражданите, където те могат да подават заявленията си устно. Белгийското законодателство дава право на заявителите да им бъдат разяснени предоставените документи.

Трето правило: насочвайте ги към мястото, където могат да получат информацията

Ако поисканата информация вече е публикувана някъде (например на Интернет страница, в информационен бюлетин или годишен доклад), би трябвало да насочите заявителя къде може да я намери.

Ако не разполагате с исканата информация, трябва да насочите заявителя към лицето или институцията, която може да му я предостави.

Четвърто правило: разглеждайте заявленията бързо и безпристрастно

Заявленията за достъп до информация трябва да бъдат разглеждани бързо и безпристрастно, в сроковете, предвидени в закона. Причините за всеки евентуален отказ трябва да бъдат съобщени точно и в писмен вид на заявителя.

Пето правило: запознавайте заявителите с техните права

Добрите закони за свобода на информацията предвиждат възможност за обжалване на решенията по заявленията пред независим орган (Омбудсман или Парламентарен комисар). В случай че откажете да предоставите исканата информация, трябва да уведомите заявителя за възможността му да обжалва решението Ви.

Шесто правило: можете да отхвърляте досадни заявления

Имате право да отказвате достъп по досадни или несериозни заявления.

Седмо правило: поддържайте връзка

Информирайте заявителя за движението на заявлението му, ако то би отнело повече време за разглеждане, например, когато поисканата информация се съдържа в множество документи.

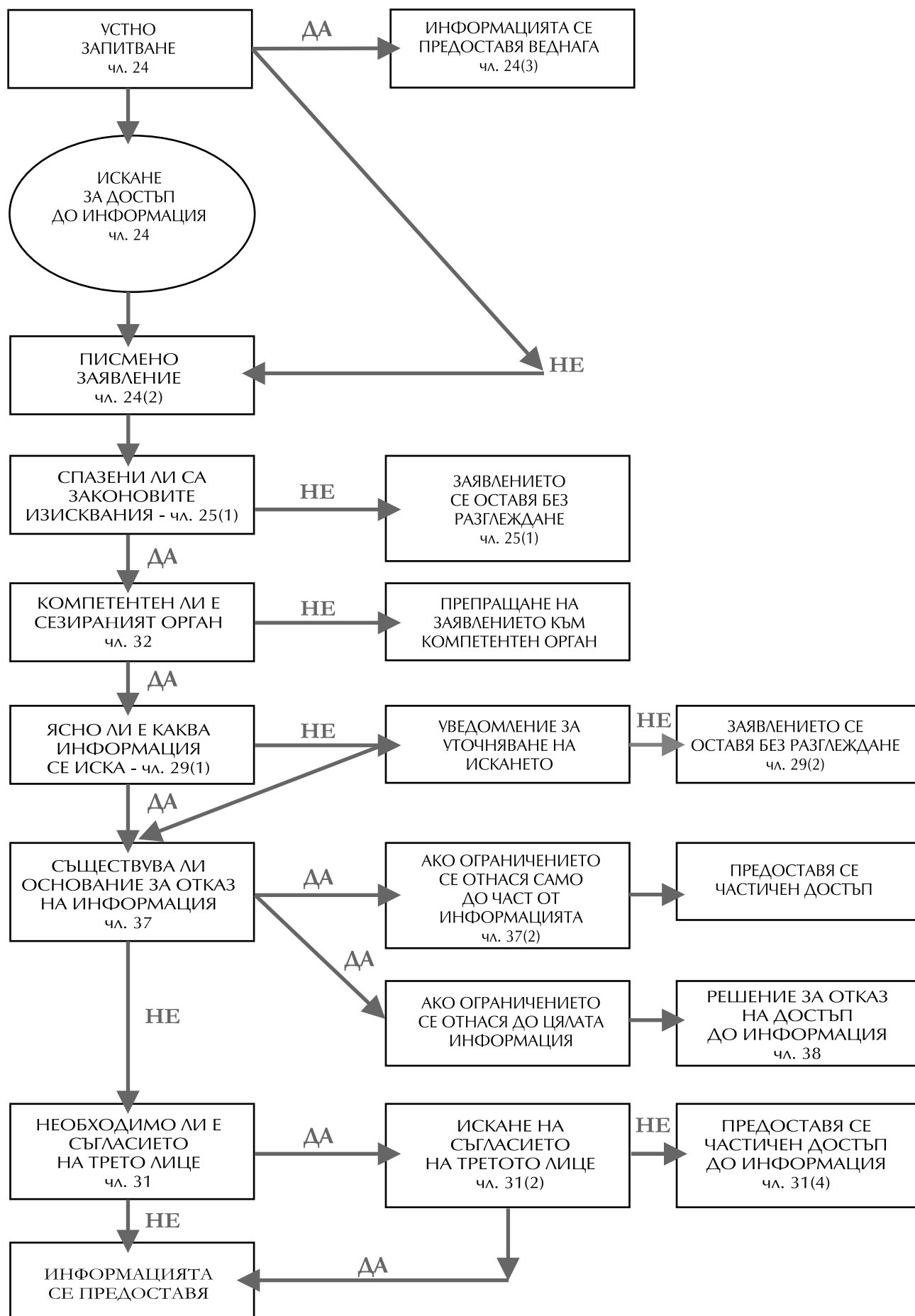
И така, какво трябва да направите, след като получите заявление за достъп до информация?

- ✓ Регистрирайте заявлението и дайте на заявителя входящ номер, за да може той по-лесно да следи движението му.
- ✓ Обяснете процедурата по взимане на решение по заявлението (най-добре ще е ако за тази цел имате брошура, разясняваща стандартната процедура по разглеждане на заявленията).
- ✓ Информирайте заявителя за движението на заявлението му, особено ако то касае голямо количество информация и ще е нужно доста време за намирането ѝ.

Въпрос за дискусия

Дайте примери за „трудни“ заявители и обсъдете как можете да се справите професионално със сложните ситуации.

СВОБОДА
НА ИНФОРМАЦИЯТА
НАРЪЧНИК
ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ



СВОБОДА
НА ИНФОРМАЦИЯТА
НАРЪЧНИК
ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ

СЕДМА ГЛАВА

РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЯТА



Дискусия по време на обучение за държавни служители в Тирана, септември 2003

Принципът за **максимална откритост** означава, че информацията, съхранявана от всички държавни органи, е принципно достъпна, с изключение на няколко много тясно дефинирани положения (за тях вече споменахме в Глава 4). Държавните органи имат задължението да предоставят информация и всеки член на обществото има съответното право да получи достъп до нея.

Упражняването на това право не трябва да задължава отделните граждани да демонстрират интереса си от търсената информация. (Според някои закони за свобода на информацията, като например този на Швеция, заявителите не са задължени да разкриват самоличността си). Когато държавен орган има намерение да откаже достъп до информация, той има задължението да покаже, че информацията наистина попада в обхвата на изключенията, определени със закон.

Долната таблица очертава въпросите, които трябва да си задавате, когато разглеждате заявления за достъп до информация. Следвайте таблицата, докато работите по следните стъпки.

Бихте могли да измените таблицата, така че да отразява конкретните законови задължения във Вашата страна.

Първа стъпка: заявлението

Това може да бъде устно или писмено заявление за достъп до информация. Някои закони като Законът за свобода на информацията на Великобритания уреждат само процедурите по писмените заявления. В други държави, като България например, заявление за достъп до информация може да се подаде както устно, така и писмено.

Терминът **информация** е дефиниран в националното законодателство и означава съществуващи документи. С други думи, законът не Ви задължава да предоставяте информация, която не съществува като част от даден запис. Според добрата международна практика, един закон трябва да съдържа максимално широко определение на информация. Вече дадохме пример за дефиницията на Артикул 19: “всяка записана информация, независимо от формата на съхранението ѝ, датата на

създаване и официалния ѝ статут, от това дали е създадена или просто съхранявана от органа и дали е класифицирана или не“.

Въпрос за дискусия

Вашият закон за свобода на информацията позволява ли подаването на устни заявления или дава възможност само за писмени?

Какви са предимствата и недостатъците на всеки подход?

Втора стъпка: публикувана ли е вече информацията?

Това е първият въпрос, който трябва да си зададете. Както обсъждахме по-рано, Вашата институция би следвало да публикува определени категории информация без нуждата да бъдат подавани заявления. За да улесните Вас и Вашите колеги, както и обществото, списък на вече публикуваните документи трябва да бъде достъпен в приемната или на Интернет страницата на институцията Ви. В подобни случаи можете направо да предоставите информацията или да укажете на заявителя къде би могъл да я открие.

Трета стъпка: съхранява ли се поисканата информация във Вашата институция?

Не всеки е запознат с начина на работа на държавните органи и техните администрации. Може да бъдете запитани за информация, която не се съхранява във Вашата институция. В подобни случаи трябва или да пренасочите заявлението, или да обясните на заявителя в коя институция може да намери търсената информация. (Вашето национално законодателство може би описва конкретните стъпки за разрешаване на подобна ситуация). Важно е да запомните, че институцията Ви би могла да съхранява много записи, които са създадени от друга администрация, например, ако работите в системата на местното самоуправление, много документи ще идват от органите на централна власт.

Обикновено няма значение откъде точно произхожда информацията. Винаги трябва да я предоставите, освен ако не попада в обхвата на някое от изключенията. Има случаи обаче, когато институцията, създала информацията, може по-добре да оцени заявлението (като например, да прецени дали общественият интерес надделява над тайната).

Четвърта стъпка: Съдържа ли заявлението достатъчно данни, които да Ви дадат възможност да предоставите информация?

Националните закони определят по различни начини какво трябва да съдържа едно заявление за достъп до информация.

Според мексиканския закон например, то трябва да включва:

- име и начин за контакт с лицето, подало заявлението (или на неговия представител);
- ясно и точно описание на исканите документи;
- всяка друга информация, която да улесни намирането на документите;
- желаната форма на достъп - може да е устна справка, преглед на документа, обикновено или заверено копие.

Имайте предвид, че законът не задължава заявителите да определят точното име или номера на търсения документ, а по-скоро да дадат описание, което ще позволи на служителите да го идентифицират.

Някои закони за свобода на информацията задължават заявителите да спазват определена форма или да попълнят конкретен формуляр, когато търсят информация. Във всеки случай обаче, за гражданите ще бъде улеснение, ако институцията Ви подготви примерен формуляр, който да включва всички задължителни атрибути на заявлението (като името, описание на търсената информация, адрес за кореспонденция, дори и само за да се подсигурите, че нищо няма да бъде забравено). Подобен формуляр трябва да бъде максимално прост и да улеснява заявителите, а не да добавя бюрократичност към процедурата!

Ако получите заявление за достъп до информация, което не съответства на изискванията на закона, това **не трябва** да е причина да го отхвърлите. Напротив, ако е възможно, опитайте се да помогнете да заявителя да си формулира по-добре искането. (А ако той не е способен на това поради неграмотност, напишете устното му заявление вместо него).

Пета стъпка: регистриране на заявлението, издаване на входящ номер и обяснение на процедурата

Ако заявлението за достъп е ясно и знаете, че поисканата

информация е обществена, трябва да я предоставите веднага. Единствените причини за забавяне на отговора могат да бъдат:

- Заявлението касае голям брой документи и ще отнеме доста време те да бъдат намерени.
- Има сериозни съмнения дали исканата информация не попада в обхвата на изключенията.

Както обсъждахме по-рано, някои закони въвеждат задължението за регистриране на всяко заявление за достъп до информация. Във всеки случай е **добра практика** да се регистрира всяко заявление или писмено, или в компютър и да се издава бележка с входящ номер на всеки заявител. Дори и когато информация се предоставя веднага, регистрирането на заявлението помага на институцията да следи колко искания са постъпили и каква информация е търсена. Това също е полезно и в случаи на евентуално подаване на жалба или последващо заявление за същата, или подобна информация.

Ако информация не бъде предоставена веднага, регистрирането на заявлението и издаването на входящ номер ще улесни проследяването му в институцията. При приемане на исканията за достъп до информация е важно да обясните на заявителите какво следва да очакват:

- предвидения в закона срок, в който трябва да вземете решение по заявлението;
- различните възможности за предоставяне на достъп до информацията (преглед на място, изпращане на копие, дискета и т.н.);
- кога и за какво евентуално се заплащат такси;
- в случай на решение за отказ по заявлението, какво писмено обяснение ще получи заявителя.

Шеста и седма стъпка: съществуват ли основания за отказ? Ограничението отнася ли се за целия документ, или само за негови части?

Запомнете, информация може да бъде отказвана само на основания, изрично предвидени в закон! Не е Ваше задължение да защитавате интересите на друг държавен служител или министър, като отказвате да предоставите достъп до обществена информация. По-рано обсъждахме изключенията от правото на достъп до информация, които са заложили във Вашия закон за достъп до информация.

Припомнете си!

Какви са изключенията от правото на достъп до информация във Вашето законодателство?

В какво се състои „тройният тест“?

Обърнете се към Глава 4, за да си припомните как се решават случаите, които могат да попаднат в обхвата на изключенията от правото на достъп до информация.

Следващата Ви стъпка ще бъде определена от това, в коя от категориите изключения попада исканата информация.

Например, Вашият закон може да предвижда да поискате съгласието на трето лице, ако исканата информация е предоставена на институцията от него. В такъв случай, може да се наложи да се обърнете към третото лице и да му дадете възможност евентуално да защити тезата, че информацията попада в обхвата на някое от изключенията.

Случай за обсъждане

Ето един истински случай от Холандия, при който заявлението за достъп до информация е било първоначално отхвърлено. Прочетете описанието на случая и причините за отказа. Съгласни ли сте с използваните доводи.

Когато започнах работа като държавен служител, едно от първите заявления за достъп до информация, които получих, беше искане от журналист, който искаше да се запознае с декларациите за направени разходи от министъра на вътрешните работи, както и самите сметки за обеда и вечери. Министърът отказа да публикува тези документи по следните съображения:

- ***Декларациите за разходи не са официални документи и затова не попадат в обхвата на Закона за достъп до правителствена информация.***
- ***Дори и да бяха официални документи, достъп до тях не следва да се предоставя, понеже това би нарушило правото на личен живот на министъра. На гражданите не е нужно да знаят какви разходи декларира (макар че той е бил склонен да декларира общата сума на разходите).***
- ***Работата на министъра би била затруднена, ако се знаеше в кои ресторанти се храни, кои хотели посещава и с кого говори.***

Не обръщайте страницата, преди да решите какъв би бил Вашият отговор на това заявление.

А ето какво се е случило, след като журналистът обжалвал решението:

След подадена административна жалба и обжалване пред първа инстанция случаят стига до Държавния съвет - най-висшия административен съд в Холандия, който се произнесе по следния начин:

- ***Декларациите за разходи и сметките са официални документи, тъй като са свързани с работата на министъра като публична фигура.***
- ***До известна степен информация може да бъде отказана на основания защита на правото на личен живот. Това например е вярно за конкретните ястия в менюто и номера на банковата сметка на министъра.***
- ***Макар по принцип да е възможно подобни документи да съдържат информация, чието публикуване би попречило на работата на министъра, конкретно поисканите декларации и сметки не попадат в тази категория.***

В резултат на това решение, всички декларации за разходи и сметки са публикувани на Интернет страницата на Министерството на външните работи, като тези техни части, съдържащи лична информация, са били заличени.

Друго възможно съображение е дали поисканата информация касае друг човек, чието право на защита на личния живот би било нарушено от разкриването на информацията. В подобен случай може да е необходимо да поискате съгласието на засегнатото лице преди да вземете решение.

Или пък, може да се наложи да предоставите само тези части от документа, които не се отнасят до засегнатото лице.

Осма стъпка: взимане на решение

Предоставяне на пълен достъп

Това би трябвало да бъде най-често срещаният изход: предоставяте достъп до документите на заявителя в желаната от него форма.

Хубаво ще е да се замислите дали не е вероятно тази информация да бъде поискана с по-нататъшни заявления. Ако е така, отделът Ви трябва да намери начин да я публикува, като по-този начин спести на заявителите и на служителите повторение на процеса по търсенето и предоставянето.

Предоставяне на частичен достъп

Ако имате основания да откажете достъп до информация, но те засягат само част от търсения документ, трябва да предоставите частичен достъп. Това е **отделимостта**, за която говорихме по-рано. Много е важно да бъде ограничен достъпа само до информацията, която наистина попада в обхвата на ограниченията, а не до целия запис. Забележете как, в примера от Холандия, информацията, засягаща правото на Министъра на личен живот, е била заличена при публикуване на документите в Интернет.

Има няколко начина да се направи това. Можете да обясните на заявителя кои части от информацията са останали скрити чрез списък на липсващите страници или просто чрез зачеркване на необходимите изречения и параграфи (за да може да се види какво точно е било премахнато).

Какво става, ако откажете достъп до информацията?

В подобни случаи, държавният орган **трябва да предостави писмена аргументация** защо е отказан достъп до информацията, придружена с обяснение как може да бъде обжалван този отказ. Това, естествено, ще зависи от националното законодателство. Някои закони предвиждат право на административно обжалване, последвано евентуално от жалба пред независим орган като омбудсман или информационен комисар, докато според други - трябва да се обърнете направо към съд.

Упражнение

Ето още няколко примерни заявления. Този път използвайте националното законодателство (не моделния закон на Артикъл 19) и таблицата, за да решите дали:

Да осигурите достъп до информацията;
Да предоставите частичен достъп; или
Да откажете достъп до информацията.

- *Вие сте служител в Министерството на правосъдието. Получавате заявление за достъп до информация за акциите, притежавани от съдия, който понастоящем гледа важно търговско дело.*
- *Вие сте данъчен служител и получавате заявление за информация, съдържаща се в стари данъчни документи, но отнасяща се до настоящ министър.*
- *Вие сте служител в община и получавате заявление за достъп до вътрешни инструкции, разпространявани от Министерството на околната среда и водите.*

Девета стъпка: обжалване

Задълженията Ви като държавен служител не приключват окончателно с издаването на решение за предоставяне на информацията или отказ по заявлението.

Ако решите да откажете достъп до информация, заявителят може да упражни правото си на обжалване, така че трябва да подкрепите отказа си с правни аргументи.

Точните механизми за обжалване се уреждат от вътрешното законодателство за свобода на информацията. Вероятно то предвижда дву- или дори триинстанционно производство.

Първо, всеки би трябвало да има възможност да обжалва пред висшестоящ орган.

Второ, в случай че тази жалба бъде отхвърлена, може да е предвидена възможност гражданите да се обърнат към друг административен орган, като омбудсман или комисия по човешките права, които следят за изпълнение на закона. Тези органи нямат същите права и решенията им може да нямат силата на съдебните, но важното е, че те са напълно независими от институцията, която съхранява информацията. Според някои закони, те имат право да упражняват контрол върху изпълнението им.

И накрая, след като са изчерпани останалите възможности, заявител, който не е доволен от отговора, може да отнесе въпроса към съда. Съдът може да вземе окончателно решение по случая, което ще бъде задължително както за заявителя, така и за държавния орган.

Важното в тази процедура по обжалване е, че се гарантира последователното изпълнение на закона. Отделните служители не трябва да се чувстват заплашени от обжалване на отказите. В известен смисъл, това би трябвало да им помага, като осигурява стриктното следване на закона при постановяването на решения по заявленията за достъп до информация.

Какъв е редът за обжалване на решения по заявления във Вашата страна?

Отговорът на този въпрос не бива да Ви затруднява, защото всеки път, когато отказвате достъп (надяваме се, това да не става често), трябва да обясните на заявителя процеса на обжалване.

Примерни ролеви игри

Факти по случая

В държавната агенция „Х“ гражданин се обръща с устно заявление за достъп до информация. Той иска копия от всички документи, свързани със строежа на газопровод. Гражданинът подчертава, че данъкоплатците вече са платили значително повече от необходимата за строежа сума, защото част от парите, отпуснати целево от правителството за строежа на газопровода са използвани от местната администрация за поддръжка на градската болница.

Служителят, приел устното запитване, отговаря, че подобни документи не са достъпни за всеки, а гражданинът може да се оплаче където си поиска.

Гражданинът се обръща към директора на агенцията, който внимателно се запознава с обстоятелствата, но също отказва да даде достъп до информация.

Гражданинът се обръща с жалба към съответното съдилище. Съдиите изслушват и двете страни, и накрая взимат решение, като го мотивират подробно.

Ролева игра

Когато Вашата роля е на търсещия информация

По време на представянето си пред институциите, Вие трябва да изглеждате наивен и зле информиран. Всъщност, Вие сте журналист, който работи под прикритие и тества поведението на конкретната агенция. Упорито настоявайте да си получите информацията.

Не трябва да се разкривате дори и пред съдиите. Бъдете агресивен и настоятелен.

Ролева игра

Когато Вашата роля е на служителя, отговорен за достъпа до информация

Исканата информация не може да бъде предоставена, защото някои от решенията в този случай са били взети с натиск „отгоре“ и без необходимите законови процедури.

Намерете някаква причина да отклоните заявителя - насочете го към публикации в печата, телевизионни предавания, които са били посветени на този проблем. Можете да споменете, че строежът на газопровода е бил подложен на широко обществено обсъждане. В края на краищата, защо са му необходими точно копия на документи, след като цялата история толкова време е била „дъвкана“ в общественото пространство? А пък и за самите жители в района е важно да имат газ.

Когато се явите пред директора на агенцията, бъдете сервилен. Пред съдиите, не признавайте грешката си, използвайте обичайните извинения : „не знаех“, „не исках“, „този закон така и така никой не го спазва“ и т.н.

Ролева игра

Когато Вашата роля е на директора на агенцията

Изслушайте много внимателно гражданина. Излъжете го: „нямаме пари, имаме много проблеми“.

Демонстрирайте съпричастност с гражданина и разграничаване с подчинения служител.

Когато гражданинът каже, че ще обжалва отказа Ви пред съда, покажете съчувствие и му кажете, че вероятно го чака голямо разтакаване.

По време на съдебното разглеждане кажете, че не знаете нищо за случая, а гражданина виждате за първи път.

Ролева игра

Когато Вашата роля е на съдия

Вие трябва да вземете решение по въпроса дали исканата информация трябва да бъде предоставена. Разгледайте случая, като внимателно проучите фактите и проверите дали са спазени отделните законови процедури. Дайте подробни мотиви за Вашето решение.

СВОБОДА
НА ИНФОРМАЦИЯТА
НАРЪЧНИК
ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА ЧАСТ НА СЕМИНАРА ОБОБЩЕНИЕ И ОЦЕНКА

ВАЖНО

Семинарът трябва да приключи с кратък преглед и обобщение на разгледаните теми и оценка на обучението.

Оценката може да бъде направена по два начина:

Първо, върнете се към писмените бележки, направени в началото от участниците за очакванията им от семинара. Прочетете ги отново и вижте дали са се оправдали.

Второ, помолете участниците да попълнят оценъчните формуляри. Анонимното попълване обикновено дава по-честни и по-подробни отговори от онези, които имат по-критичен поглед върху обучението. Пример за писмен оценъчен формуляр Ви представяме на следващата страница.

Допълнително, би било много полезно да се свържете с участниците в обучението 6 месеца или година след семинара, за да видите доколко прилагат наученото в практиката.

Примерен формуляр за оценяване, когато семинарът е Обучение за обучители по свобода на информацията

Информация за Вас:

1. Какво знаехте за свободата на информацията преди обучението?

Почти нищо Някакви познания Много

2. Какъв беше Вашият опит по темата преди обучението?

Почти никакъв опит Малък опит Голям опит

Информация за съдържанието на програмата

3. Колко добре беше представена темата „Свобода на информацията“ (концепция, принципи, процедура)?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Защо?

4 Достатъчно ли бяха представени международните стандарти

Твърде малко Добре балансирано Твърде много

5. Имаше ли твърде много/твърде малко информация за Българската правна рамка на свободата на информацията?

Твърде малко Добре балансирано Твърде много

6. Имаше ли някакъв аспект на темата, който липсваше?

Информация за методологията на обучението:

7. Моля, коментирайте дневния ред на семинара (последователността на отделните части, тяхната продължителност, броя им, продължителността на семинара...).

8. Колко полезна намерате схемата на процедурата на разглеждане на заявленията за информация?

Не е полезна Малко полезна Полезна Много полезна

Защо?

9. Бихте ли я използвали, ако Вие провеждате подобни обучения?

Да / Не

10. Колко полезни бяха различните дейности (загриващите упражнения, брейнстормът, работата в малки групи, пленарните дискусии, разиграването на сценарии)?

Не са полезни Относително полезни Полезни Много полезни

11 . Бихте ли променили комбинирането на дейностите? Повече или по-малко от коя дейност? Защо?

12. Бихте ли ги използвали, ако Вие провеждате подобни обучения?

Да / Не

Информация за наръчника:

13. Запознахте ли се с текста на наръчника преди обучението?

Да / Не

14. Колко добре е развита темата „Свобода на информацията“ (концепция, принципи, процедура)?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Защо?

15. Колко добре е поднесена информацията?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Защо?

16. Бихте ли го използвали ако вие провеждате подобни обучения?

Да / Не

17. Бихте ли използвали наръчника, за да се подготвите сами преди обучението?

Да / Не

Информация за лекторите и обучителите:

18. Как оценявате приноса им?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Информация за Вашата самооценка:

19. След този семинар, чувствате ли се достатъчно уверен да проведете сами подобно обучение?

Да / Не

Какъв вид помощ или подкрепа бихте желали да получите?

20. Считате ли за добра идеята за създаване на мрежа от обучители по свобода на информацията в България?

Да / Не

21. Други бележки и коментари

Примерен формуляр за оценяване, когато семинарът е Обучение за служители в администрацията

Информация за Вас:

1. Какво знаехте за свободата на информацията преди обучението?

Почти нищо Някакви познания Много

2. Какъв беше Вашият практически опит по темата преди обучението?

Почти никакъв опит Малък опит Голям опит

Информация за съдържанието на програмата

3. Колко добре беше представена темата „Свобода на информацията“ (концепция, принципи, процедура)?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Защо?

4 Достатъчно ли бяха представени международните стандарти

Твърде малко Добре балансирано Твърде много

5. Имаше ли твърде много/твърде малко информация за Българската правна рамка на свободата на информацията?

Твърде малко Добре балансирано Твърде много

6. Имаше ли някакъв аспект на темата, който липсваше

Информация за методологията на обучението:

7. Моля, коментирайте дневния ред на семинара (последователността на отделните части, тяхната продължителност, броя им, продължителността на семинара...).

8. Колко полезна намерите схемата на процедурата на разглеждане на заявленията за информация?

Не е полезна Малко полезна полезна Много полезна

Защо?

9. Колко полезни бяха различните дейности (загряващите упражнения, брейнстормът, работата в малки групи, пленарните дискусии, разиграването на сценарии)?

Не са полезни Относително полезни Полезни Много полезни

10 . Бихте ли променили комбинирането на дейностите? Повече или по-малко от коя дейност?

Защо?

Информация за наръчника:

11. Запознахте ли се с текста на наръчника преди обучението?

Да / Не

12. Колко добре е развита темата „Свобода на информацията“ (концепция, принципи, процедура)?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Защо?

13. Колко добре е поднесена информацията?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Защо?

14. Бихте ли използвали наръчника във Вашата работа по предоставяне на информация

Информация за лекторите и обучителите:

15. Как оценявате приноса им?

Много лошо Лошо Задоволително Добре Много добре

Информация за вашата практическа полза:

16. След този семинар, чувствате ли се по-уверен да разглеждате заявления за достъп до информация?

Да / Не

17. Какъв вид по-нататъшна подкрепа бихте желали да получите?

18. Други бележки и коментари

Примерен формуляр за оценяване, който се попълва 6 месеца след провеждането на обучението за обучители по свободата на информацията

Целта на този оценен формуляр е да прецени как и доколко успешно сте успели да използвате познанията и опита си, получени по време на проведения семинар. Така ние ще можем да подобрим и усъвършенстваме програмата на обученията и евентуално да подкрепим Ваши бъдещи инициативи като обучители по свободата на информацията

Информация за Вас:

1. Какво знаехте за свободата на информацията преди обучението?

Почти нищо Някакви познания Много

2. Какъв беше Вашият опит в подобни обучения ?

Почти никакъв опит Малък опит Голям опит

Информация за ефекта от обучението

3. Поддържате ли връзка с останалите участници в обучението и/или с организаторите на семинара ?

ДА / НЕ

4. Имате ли възможност да се срещнете за:

Да обмените нова информация Да споделите опит Да организирате съвместни инициативи

Ако ДА, моля посочете подробности?

5. Потърсен ли сте от служители в администрацията за съвет по прилагането на ЗДОИ или със заявка да проведете обучение по свободата на информацията. Знаете ли дали служители в централна или местна администрация знаят, че Вие провеждате подобни обучения и имат ли Вашите координати за връзка

ДА / НЕ

Информация за това как и доколко сте използвали знанията от обучението

6. След нашето обучение за обучители, имате ли възможност да проведете Ваше собствено обучение за свободата на информацията пред служители в администрацията, за неправителствени организации или граждани.

ДА / НЕ

Ако НЕ, защо?

Ако ДА, моля опишете обучението, като отговорите на следните въпроси:

- 1) Колко и какви бяха участниците? (ако сте обучавали служители в администрацията, моля посочете къде работят и техните длъжности).
 - 2) Самостоятелно ли проведохте обучението или съвместно с други обучители от нашия семинар?
 - 3) Къде го проведохте?
 - 4) Следвахте ли предложения в наръчника дневен ред или направихте собствен?
 - 5) Ако сте използвали собствен дневен ред и разяснителни материали, моля посочете подробности.
 - 6) Имаше ли въпроси на участниците, на които не можахте да отговорите или казуси, които не бяхте уверени да разрешите?
 - 7) Какви трудности срещнахте при организацията и провеждането на обучението?
- Моля, добавете някакви коментари или наблюдения относно Вашия опит от проведените обучения

7. Освен като обучител, използвахте ли знанията и опита, които получихте на нашето обучение (например като консултирате служители в администрацията, Ваши колеги или представители на НПО; участвали ли сте в други семинари, обучения с включена част за свободата на информацията; подавали ли сте заявление за достъп до информация)? А ако Вие самият сте служител в администрацията, опитахте ли се да организирате някоя от 6-те необходими стъпки за администрацията, предложени по време на обучението? Обсъждахте ли ги с Вашите колеги?

Моля, опишете по какъв начин използвате придобитите по време на обучението знания и умения?

8. Имаше ли време да премислите още веднъж наученото по време на обучението и имате ли някакви коментари или предложения по методологията на обучението или съдържанието на наръчника?

9. Какви допълнителни помощ/материали бихте искали да получите от ПДИ или Артикъл 19, които до подпомогнат разясняването и прилагането на законодателството за свобода на информацията?

10. Моля, добавете други коментари или препоръки, ако имате такива.

Примерен формуляр за оценяване, който се попълва 6 месеца след провеждането на обучението на служителите в администрацията

Целта на този оценъчен формуляр е да прецени и дългосрочния ефект от обучението, и да идентифицира бъдещи дейности и евентуална помощ, която можем да окажем на колегите си по упражняването и прилагането на законодателството, свързано със свободата на информацията.

Информация за Вас:

1. Какви познания имате за свободата на информацията преди обучението през..... (посочете точната дата, на която е било обучението)?

Почти никакви познания Имах определена представа Имах доста добри познания

2. Участвали ли сте в други обучения за достъп до информация преди участието си в нашето обучение. Ако е така, спомняте ли си от кого беше организирано - например от Вашата администрация или от неправителствена организация?

3. Моля опишете вашите служебни задължения, свързани с предоставянето на достъп до информация?

Оценка на полученото обучение и как прилагате наученото на практика.

4. Чувствате ли се по-уверен при работа по заявления за достъп до информация след участието си в обучението?

5. След приключване на обучението, бяхте ли включен/а в разглеждането на заявления за достъп до информация, получавани във Вашата институция?

6. По какъв начин имате възможност да използвате на практика в ежедневната си работа наученото по време на обучението?

7. Запазихте ли си наръчника, който получихте по време на обучението и доколко той Ви е полезен към настоящия момент?

8. Имахте ли време да премислите още веднъж наученото по време на обучението и имате ли някакви коментари или предложения по методологията на обучението или съдържанието на наръчника?

9. След обучението, търсили ли сте организаторите или учителите за някакъв вид помощ или съвет за решение по заявление за информация, което сте получили?

Бъдещи нужди

10. Имате ли желание за бъдещи обучения по свобода на информацията и ако да, има ли конкретни теми, на които искате да се обърне специално внимание (напр.: достъп до информация и класифицираната информация, защита на личните данни, организация на документите и т.н.)

11. Вашата институция планира ли провеждане на обучения по свободата на информация?

12. Какви допълнителни помощ/материали бихте искали да получите от ПДИ или Артикъл 19, които да подпомогнат разясняването и прилагането на законодателството за свобода на информацията?

13. Бихме искали да разпространим наръчника за достъп до информация сред централната и местна администрацията. Можете ли да ни предложите най-подходящия начин за разпространение, така че наръчникът да достигне до максимален брой служители. Ако можете, посочете ни координатите на важни според вас служители, които отговарят за предоставяне на достъп до информация и трябва да получат наръчника.

14. Моля, добавете други коментари или препоръки, ако имате такива.

СВОБОДА
НА ИНФОРМАЦИЯТА
НАРЪЧНИК
ЗА ДЪРЖАВНИ СЛУЖИТЕЛИ

ПРИЛОЖЕНИЯ

Закони за достъп до информация по света



ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ЗАКОН ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Обн., ДВ, бр. 55 от 7.07.2000 г., изм., бр. 1 от 4.01.2002 г., в сила от 1.01.2002 г., бр. 45 от 30.04.2002 г.кн. 8/2000 г., стр. 93 т. 2, р. 4, № 150

Глава първа ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Раздел I

Предмет и обхват

Предмет на закона

Чл. 1. Този закон урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация.

Обществена информация

Чл. 2. (1) Обществена информация по смисъла на този закон е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.

(2) Информацията по ал. 1 е обществена независимо от вида на нейния материален носител.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 1 от 2002 г.) Този закон не се прилага за достъпа до лични данни.

Задължени субекти за осигуряване на достъпа до обществена информация

Чл. 3. (1) Този закон се прилага за достъп до обществената информация, която се създава или се съхранява от държавните органи или органите на местното самоуправление в Република България, наричани по-нататък „органите“.

(2) Този закон се прилага и за достъп до обществена информация, която се създава и съхранява от:

1. публичноправни субекти, различни от тези по ал. 1;
2. физически и юридически лица само относно извършвана от тях дейност, финансирана със средства от консолидирания държавен бюджет;
3. средствата за масова информация и е свързана с прозрачността на тяхната дейност.

Субекти на правото на достъп до обществена информация

Чл. 4. (1) Всеки гражданин на Република България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в този закон, освен ако в друг закон е предвиден специален ред за търсене, получаване и разпространяване на такава информация.

(2) В Република България чужденците и лицата без гражданство се ползват с правото по ал. 1.

(3) От правото по ал. 1 се ползват и всички юридически лица.

Осъществяване на правото на достъп до обществена информация

Чл. 5. Осъществяването на правото на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на други лица, както и срещу националната сигурност, общественения ред, народното здраве и морала.

Основни принципи

Чл. 6. Основните принципи при осъществяване правото на достъп до обществена информация са:

1. откритост, достоверност и пълнота на информацията;
2. осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация;
3. осигуряване на законност при търсенето и получаването на обществена информация;
4. защита на правото на информация;
5. защита на личната информация;
6. гарантиране на сигурността на обществото и държавата.

Допустими ограничения на правото на достъп до обществена информация

Чл. 7. (1) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) Не се допускат ограничения на правото на достъп до обществена информация, освен когато тя е класифицирана информация, представляваща държавна или друга защитена тайна в случаите, предвидени със закон. (2) Достъпът до обществена информация може да бъде пълен или частичен.

Изключение от приложното поле на закона

Чл. 8. Този закон не се прилага за информацията, която:

1. се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица;
2. се съхранява в Държавния архивен фонд на Република България.

Раздел II

Официална и служебна обществена информация

Видове обществена информация

Чл. 9. (1) Обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, е официална и служебна.

(2) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) В случаите, предвидени със закон, определена официална или служебна информация може да бъде обявена за класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

Официална обществена информация

Чл. 10. Официална е информацията, която се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление при осъществяване на техните правомощия.

Служебна обществена информация

Чл. 11. Служебна е информацията, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации.

Глава втора

ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Раздел I

Достъп до официална и служебна обществена информация

Достъп до официална обществена информация

Чл. 12. (1) Достъпът до официална информация, която се съдържа в нормативни актове, се осигурява чрез обнародването им.

(2) Достъпът до друга официална информация в случаите, когато това е предвидено със закон или по решение на органа, който я е създал, се осигурява чрез обнародване.

(3) Достъпът до официална информация извън случаите по ал. 1 и 2 е свободен и се осъществява по реда на този закон.

(4) При искане на достъп до официална информация, която е обнародвана, съответният орган е длъжен да посочи изданието, в което тя е обнародвана, броя и датата на издаване.

Достъп до служебна обществена информация

Чл. 13. (1) Достъпът до служебна обществена информация е свободен.

(2) Достъпът до служебна обществена информация може да бъде ограничен, когато тя:

1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации);
2. съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) Ограничението по ал. 2 не може да се прилага след изтичане на 2 години от създаването на такава информация.

Задължения за предоставяне на обществена информация

Чл. 14. (1) Органите информират за своята дейност чрез публикуване или съобщаване в друга форма.

(2) Органите са длъжни да съобщават информация, събрана или станала им известна при осъществяване на тяхната дейност, когато тази информация:

1. може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество;
2. опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси;
3. представлява или би представлявала обществен интерес;
4. следва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

Публикуване на актуална обществена информация

Чл. 15. (1) С цел осигуряване на прозрачност в дейността на администрацията и за максимално улесняване на достъпа до обществена информация всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт периодично публикува актуална информация, съдържаща:

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;

4. наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

(2) Всеки ръководител по ал. 1 изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до обществена информация, който включва и данни за направените откази и причините за това. Годишният отчет е част от ежегодните доклади по чл. 61, ал. 2 от Закона за администрацията.

Задължения за министъра на държавната администрация

Чл. 16. (1) Министърът на държавната администрация публикува ежегодно обобщена информация за органите и техните администрации, съдържаща данните по чл. 15, както и друга информация във връзка с прилагането на този закон.

(2) Министърът на държавната администрация отговаря за разпространяването на обобщената информация. Тази информация трябва да бъде на разположение за справка на гражданите във всяка администрация.

Раздел II

Достъп до друга обществена информация

Достъп до обществена информация, свързана с дейността на други задължени за предоставянето ѝ субекти

Чл. 17. (1) Свободен е достъпът до обществена информация, свързана с дейността на задължените субекти по чл. 3, ал. 2.

(2) Информацията по ал. 1, която представлява търговска тайна или чието предоставяне или разпространяване би довело до нелоялна конкуренция между търговци, не подлежи на предоставяне.

Достъп до обществена информация за средствата за масова информация

Чл. 18. Обществената информация за средствата за масова информация е само информацията относно:

1. лицата, които участват в управлението на съответното средство за масова информация или осъществяват ефективен контрол върху управлението или върху дейността му;
2. икономически свързани лица, които участват в управлението и на други средства за масова информация, което им позволява да осъществяват ефективен контрол върху тяхното управление или върху дейността им;
3. лицата, които са непосредствено заети в средството за масова информация и участват във формирането на редакционната политика;
4. направени изявления за обществените цели на средството за масова информация, както и принципите или вътрешните механизми, които прилага средството за масова информация за гарантиране на достоверността и обективността на изнасяната информация;
5. финансовите резултати на собственика на средството за масова информация и разпространението на неговата продукция.

Цел на достъпа до обществена информация за средствата за масова информация

Чл. 19. Достъпът до информацията по чл. 18 се осъществява при спазване и балансиране на принципите за прозрачност и икономическа свобода, а също така и за защита на личната информация, търговската тайна и тайната на източниците на средствата за масова информация, пожелали анонимност.

Раздел III

Условия и ред за определяне на разходите за предоставяне на обществена информация

Безплатен достъп и разходи по предоставянето на обществена информация

Чл. 20. (1) Достъпът до обществена информация е безплатен.

(2) Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите, които не могат да превишават материалните разходи по предоставянето.

(3) При поискване от страна на заявител се представят сведения за определянето на разходите по ал. 2.

Задължение за информиране при подаване на заявление за достъп

Чл. 21. Субектите по чл. 3 са длъжни да обявяват на мястото, където се подават заявленията, възможните форми за предоставяне на достъп до обществена информация, дължимите разходи и начините за заплащането им.

Безплатни поправки и допълнения на предоставената информация

Чл. 22. Не се заплащат допълнителните разходи за поправяне и/или допълване на предоставената обществена информация в случаите, когато тя е неточна или непълна и това е поискано мотивирано от заявителя.

Приходи от предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 23. Приходите от предоставяне на достъп до обществена информация постъпват по бюджета на съответния орган.

Глава трета

ПРОЦЕДУРА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Раздел I

Искане за предоставяне на достъп до обществена информация

Заявление или устно запитване за достъп

Чл. 24. (1) Достъп до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване.

(2) Заявлението се счита за писмено и в случаите, когато е направено по електронен път при условия, определени от съответния орган.

(3) Когато заявителят не е получил достъп до искана обществена информация въз основа на устно запитване или счита предоставената му информация за недостатъчна, той може да подаде писмено заявление.

Съдържание на заявлението за достъп

Чл. 25. (1) Заявлението за предоставяне на достъп до обществена информация съдържа:

1. трите имена, съответно наименованието и седалището на заявителя;
2. описание на исканата информация;
3. предпочитаната форма за предоставяне на достъп до исканата информация;
4. адреса за кореспонденция със заявителя.

(2) Ако в заявлението не се съдържат данните по ал. 1, т. 1, 2 и 4, то се оставя без разглеждане.

(3) Заявленията за достъп до обществена информация подлежат на задължителна регистрация по ред, определен от съответния орган.

Форми за предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 26. (1) Формите за предоставяне на достъп до обществена информация са:

1. преглед на информацията - оригинал или копие;
2. устна справка;
3. копия на хартиен носител;
4. копия на технически носител.

(2) За достъп до обществена информация могат да се използват една или повече от формите по ал. 1.

(3) Когато предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация е по ал. 1, т. 4, се определят и техническите параметри за запис на информацията.

(4) Лица, които имат зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат, могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности.

Задължение за съобразяване с предпочитаната форма на достъп

Чл. 27. (1) Органите са длъжни да се съобразят с предпочитаната форма за предоставяне на достъп до обществена информация, освен в случаите, когато:

1. за нея няма техническа възможност;
2. е свързана с необосновано увеличаване на разходите по предоставянето;
3. води до възможност за неправомерна обработка на тази информация или до нарушаване на авторски права.

(2) В случаите по ал. 1 достъп до информацията се предоставя във форма, която се определя от съответния орган.

Раздел II

Разглеждане на заявленията и предоставяне на достъп до обществена информация

Разглеждане на заявленията за достъп

Чл. 28. (1) Заявленията за предоставяне на достъп до обществена информация се разглеждат във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 дни след датата на регистриране.

(2) В срока по ал. 1 органите или изрично определени от тях лица вземат решение за предоставяне или за отказ от предоставяне на достъп до исканата обществена информация и уведомяват писмено заявителя за своето решение.

Уточняване на заявлението за достъп

Чл. 29. (1) В случай, че не е ясно точно каква информация се иска или когато тя е формулирана много общо, заявителят се уведомява за това и има право да уточни предмета на исканата обществена информация. Срокът по чл. 28, ал. 1 започва да тече от датата на уточняването на предмета на исканата обществена информация.

(2) Ако заявителят не уточни предмета на исканата обществена информация до 30 дни, заявлението се оставя без разглеждане.

Допустимо удължаване на срока за предоставяне на достъп

Чл. 30. (1) Срокът по чл. 28, ал. 1 може да бъде удължен, но с не повече от 10 дни, когато поисканата в заявлението информация е в голямо количество и е необходимо допълнително време за нейната подготовка.

(2) В уведомлението по чл. 29, ал. 1 се посочват причините за удължаване на срока, в който ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация.

Удължаване на срока във връзка със защита на интересите на трети лица

Чл. 31. (1) Срокът по чл. 28, ал. 1 може да бъде удължен, но с не повече от 14 дни и когато исканата обществена информация се отнася до трето лице и е необходимо неговото съгласие за предоставянето ѝ.

(2) В случаите по ал. 1 съответният орган е длъжен да поиска изричното писмено съгласие на третото лице в 7-дневен срок от регистриране на заявлението по чл. 24.

(3) В решението си по чл. 28, ал. 2 съответният орган е длъжен да спази точно условията, при които третото лице е дало съгласие за предоставяне на отнасящата се до него информация.

(4) При неполучаване на съгласие от третото лице в срока по ал. 1 или при изричен отказ да се даде съгласие съответният орган може да предостави исканата обществена информация в обем и по начин, който да не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице.

(5) Не е необходимо съгласие на третото лице в случаите, когато то е задължен субект и отнасящата се до него информация е обществена информация по смисъла на този закон.

Препращане на заявлението за достъп

Чл. 32. (1) Когато органът не разполага с исканата информация, но има данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок от получаване на заявлението той препраща съответно заявлението, като уведомява за това заявителя. В уведомлението задължително се посочват наименованието и адресът на съответния орган или юридическо лице.

(2) В случаите по ал. 1 срокът по чл. 28, ал. 1 започва да тече от момента на получаване на препратеното от съответния орган заявление.

Уведомяване на заявителя за липса на исканата обществена информация

Чл. 33. Когато органът не разполага с исканата информация и няма данни за нейното местонахождение, в 14-дневен срок той уведомява за това заявителя.

Решение за предоставяне на достъп до обществена информация

Чл. 34. (1) В решението по чл. 28, ал. 2, с което се предоставя достъп до исканата обществена информация, задължително се посочват:

1. степента на осигурения достъп до исканата обществена информация;
2. срокът, в който е осигурен достъп до исканата обществена информация;
3. мястото, където ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация;
4. формата, под която ще бъде предоставен достъп до исканата обществена информация;
5. разходите по предоставянето на достъп до исканата обществена информация.

(2) В решението могат да бъдат посочени други органи, организации или лица, които разполагат с по-пълна информация.

(3) Решението за предоставяне на достъп до исканата обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.

(4) Срокът по ал. 1, т. 2 не може да бъде по-кратък от 30 дни от датата на получаване на решението.

Предоставяне на достъп до исканата обществена информация

Чл. 35. (1) Достъп до обществена информация се предоставя след заплащане на определените разходи и представяне на платежен документ.

(2) За предоставянето на достъп до обществена информация се съставя протокол, който се подписва от заявителя и от съответния служител.

Отказ на заявителя от предоставения му достъп

Чл. 36. В случаите на невявяване на заявителя в определения по чл. 34, ал. 4 срок или когато не плати определените разходи, е налице отказ на заявителя от предоставения му достъп до исканата обществена информация.

Раздел III

Отказ за предоставяне на достъп до обществена информация

Основания за отказ от предоставяне на достъп

Чл. 37. (1) Основание за отказ от предоставяне на достъп до обществена информация е налице, когато:

1. (изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) исканата информация е класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна, както и в случаите по чл. 13, ал. 2;
2. достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично писмено съгласие за предоставяне на исканата обществена информация;
3. исканата обществена информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца.

(2) В случаите по ал. 1 може да бъде предоставен частичен достъп само до онази част от информацията, достъпът до която не е ограничен.

Съдържание на решението за отказ за предоставяне на достъп

Чл. 38. В решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се посочват правното и фактическото основание за отказ по този закон, датата на приемане на решението и редът за неговото обжалване.

Връчване на решението за отказ на достъп

Чл. 39. Решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.

Раздел IV

Обжалване на решенията и отказите за предоставяне на достъп до обществена информация

Подсъдност при обжалване на решенията по достъпа или отказа от достъп

Чл. 40. (1) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се обжалват пред окръжните съдилища или пред Върховния административен съд в зависимост от органа, който е издал акта, по реда на Закона за административното производство или на Закона за Върховния административен съд.

(2) Решенията за предоставяне на достъп до обществена информация или за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на субектите по чл. 3, ал. 2 се обжалват пред окръжните съдилища по реда на Закона за административното производство.

Компетентност на съда по обжалваните решения

Чл. 41. (1) В случаите, когато съдът установи незаконосъобразност, той отменя изцяло или частично или изменя обжалваното решение, като задължава органа да предостави достъп до исканата обществена информация.

(2) В случаите по ал. 1 достъп до исканата обществена информация се предоставя по реда на този закон.

(3) При обжалване на отказ за предоставяне на достъп до обществена информация на основание чл. 37, ал. 1, т. 1 съдът в закрито заседание може да поиска от органа необходимите доказателства за това.

(4) (Изм. - ДВ, бр. 45 от 2002 г.) В случаите по ал. 3 съдът се произнася по законосъобразността на отказа и маркирането с гриф за сигурност.

Административни нарушения и наказания

Чл. 42. (1) Длъжностно лице, което без уважителна причина не се произнесе в срок по заявление за достъп до обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 20 до 50 лв.

(2) Длъжностно лице, което не изпълни предписание на съда да предостави достъп до искана обществена информация, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с глоба от 100 до 300 лв.

(3) За неизпълнение на задълженията по чл. 31, ал. 3 се налага глоба от 50 до 100 лв. за физическите лица или имуществена санкция от 100 до 200 лв. за юридическите лица.

(4) За непредоставяне на достъп до обществена информация от субектите по чл. 3, ал. 2 им се налага имуществена санкция от 100 до 200 лв.

Административнонаказващ орган

Чл. 43. Наказателните постановления се издават, както следва:

1. по чл. 42, ал. 3 - от съответния орган, а в случаите, когато задълженият субект е от посочените в чл. 3, ал. 2 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител;

2. по чл. 42, ал. 4 - от министъра на правосъдието или от овластен от него служител.

Приложим закон

Чл. 44. Нарушенията се установяват, наказанията се налагат, обжалват и изпълняват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. По смисъла на този закон:

1. „материален носител на обществена информация“ е текст, план, карта, фотография, изображение, дискета, аудио- или видеокасета и други подобни;

2. (Изм. - ДВ, бр. 1 от 2002 г.) „Лични данни“ са информация за физическо лице, която разкрива неговата физическа, психологическа, умствена, семейна, икономическа, културна или обществена идентичност.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 2. Този закон отменя:

1. Указ № 1086 за работата с критичните публикации (ДВ, бр. 56 от 1977 г.);

2. член 14, 19 и чл. 57, ал. 1, т. 2 от Закона за предложенията, сигналите, жалбите и молбите (обн., ДВ, бр. 52 от 1980 г.; изм., бр. 68 от 1988 г.).

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

МОДЕЛЕН ЗАКОН ЗА СВОБОДА НА ИНФОРМАЦИЯТА

СЪДЪРЖАНИЕ

ГЛАВА I: ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ЦЕЛ

Член:

1. Определения
2. Цел

ГЛАВА II: ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ, СЪХРАНЯВАНА ОТ ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ И ЧАСТНИ ОРГАНИЗАЦИИ

3. Свобода на информация
4. Общо право на достъп
5. Законодателство, възпрепятстващо или ограничаващо откритостта
6. Държавни органи и частни организации
7. Документи
8. Заявление за достъп до информация
9. Срокове за отговор по заявленията за достъп до информация
10. Решение по заявлението за достъп до информация
11. Такси
12. Начини за предоставяне на информация
13. Случаи, в които органът не разполага с поисканата информация
14. Неоснователни, повтарящи се или неоправдани заявления

ГЛАВА III: МЕРКИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ОТКРИТОСТТА

15. Наръчник за използване на закона
16. Служител по информацията
17. Задължение за публикуване
18. Ръководство на задължението за публикуване
19. Съхранение на документите
20. Обучение на служители
21. Доклади на Комисаря по информацията

ГЛАВА IV: ИЗКЛЮЧЕНИЯ

22. Преодоляване на обществения интерес
23. Информация, вече станала публично известна
24. Частичен достъп
25. Лични данни

26. Тайна, предвидена в закон
27. Търговска и поверителна информация
28. Здраве и безопасност
29. Дейност на правозащитни органи
30. Отбрана и сигурност
31. Национални икономически интереси
32. Определяне на държавната политика и дейност на държавните органи
33. Ограничения във времето

ГЛАВА V: КОМИСАР ПО ИНФОРМАЦИЯТА

34. Назначаване на Комисар по информацията
35. Независимост и правомощия
36. Възнаграждение и разноски
37. Щат
38. Основни дейности
39. Доклади
40. Имунитет

ГЛАВА VI: КОНТРОЛ, ОСЪЩЕСТВЯВАН ОТ КОМИСАРЕМ

41. Жалба до Комисаря
42. Решение по жалби
43. Непосредствено изпълнение на решението
44. Разследващи правомощия на Комисаря
45. Обжалване на решения и заповеди на Комисаря
46. Влизане в сила на решенията и заповедите на Комисаря

ГЛАВА VII: СЛУЖИТЕЛИ, ОПОВЕСТЯВАЩИ ИНФОРМАЦИЯ

47. Служители, оповестяващи информация

ГЛАВА VIII: НАКАЗАТЕЛНА И ГРАЖДАНСКА ОТГОВОРНОСТ

48. Добросъвестно разкриване
49. Престъпление

ГЛАВА IX: ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

50. Правилник
51. Тълкуване
52. Кратко заглавие и влизане в сила

Модел на Закон за свобода на информацията

Закон, допринасящ за максимална откритост на информация от обществен интерес, гарантиращ на всеки правото на достъп до информация и осигуряващ ефективни механизми за гарантиране на това право.

Приет от (вмъкни съответния орган, като например Парламента), както следва:

ГЛАВА I: ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ЦЕЛ

Определения

1. По смисъла на този закон:

- а. „комисар“ е длъжността Комисар по информацията, уредена в Глава V, или заемащият този пост, в зависимост от контекста;
- б. „служител по информацията“ е лице с определени задължения по силата на този закон, което следва да бъде назначено от всеки държавен орган съгласно чл. 16, ал. 1;
- в. „служител“ е всяко лице, наето от държавен орган постоянно или временно, на пълен или непълен работен ден;
- г. „министър“ е член на Министерски съвет;
- д. „частна организация“ - определението е дадено в чл. 6, ал. 3;
- е. „държавен орган“ - определението е дадено в чл. 6, ал. 1 и 2;
- ж. „публикуване“ е предоставяне на разположение в общодостъпна за гражданите форма, включително чрез печатни издания, радио и телевизионни предавания и електронни форми на разпространение;
- з. „лични данни“ е информация, свързана с жив индивид, който може да бъде идентифициран от същата;
- и. „документ“ - определението е дадено в чл. 7.

Цел

2. Целта на този закон е:

- а. да осигури право на достъп до информация, съхранявана от държавни органи, в съответствие с принципите, че подобна информация трябва да е общодостъпна, че необходимите изключения от правото на достъп трябва да бъдат ограничени и точно определени и че решенията за разкриване на подобна информация трябва да подлежат на независим от правителството контрол;
- б. да осигури право на достъп до информация, съхранявана от частни организации, в случаите когато това е необходимо за упражняването или защитата на някое право, предмет единствено на ограничени и точно определени изключения.

ГЛАВА II: ПРАВО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ, СЪХРАНЯВАНА ОТ ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ И ЧАСТНИ ОРГАНИЗАЦИИ

Свобода на информация

3. Всеки има правото на свобода на информация, включително правото на достъп до информация, съхранявана от държавни органи, задължени субекти по смисъла на този закон.

Общо право на достъп

4. (1) Всеки, който подава заявление за достъп до информация до държавен орган, има право съгласно разпоредбите на Глава II и IV от този закон:

- а. да бъде осведомен дали държавният орган съхранява документ, съдържащ тази информация или от който тази информация може да се извлече;
- б. в случай че държавният орган не съхранява подобен документ, да бъде уведомен за това.

(2) Всеки, който подава заявление за достъп до информация до частна организация, която съхранява информация, необходима за упражняването или защитата на някое право, съгласно съответните разпоредбите на Глава II и IV от този закон, има право тази информация да му бъде предоставена.

Законодателство, възпрепятстващо или ограничаващо откритостта

5. (1) Този закон не изключва приложението на други разпоредби на законодателството, които възпрепятстват или ограничават разкриването на документи от страна на държавни органи или частни организации.

(2) Този закон по никакъв начин не ограничава разкриването на информация по силата на друго законодателство, политика или практика.

Държавни органи и частни организации

6. (1) За целите на този закон, държавен орган е всяка организация:

- а. създадена по силата на Конституцията;
- б. създадена по силата на закон;
- в. която представлява правителството на местно или централно ниво;
- г. която е притежавана или контролирана от държавата или е финансирана главно със средства от държавния бюджет; или
- д. изпълнява държавни функции или упражнява административни правомощия по силата на закон.

Посочените в последната точка организации представляват държавни органи по смисъла на този закон единствено по отношение на изпълняваните от тях държавни функции или упражняваните административни правомощия по силата на закон.

(2) Министърът може със заповед да обозначи като държавен орган всяка организация, която изпълнява държавни функции.

(3) За целите на този закон, частна организация е всяка, с изключение на държавните органи, която:

- а. извършва търговия, произвежда стоки или предоставя услуги, в това й качество, или
- б. притежава правосубектност.

Документи

7. (1) За целите на този закон, документ означава всяка записана информация без оглед на формата, в която е записана, източника, датата на създаване или официалния статут, както и без оглед факта дали информацията е създадена от органа, който я съхранява или не и дали е класифицирана или не.

(2) За целите на този закон, държавен орган или частна организация съхранява документ, когато:

- а. държавният орган или частната организация съхранява документа, с изключение на случаите, когато го съхранява от името на друг; или
- б. друго лице съхранява документа от името на държавен орган или частна организация.

Заявление за достъп до информация

8. (1) За целите на чл. 4, заявление за достъп до информация е всяко писмено заявление до служител на държавен орган или частна организация, което е достатъчно детайлно, така че за един опитен служител да е възможно, сравнително лесно да идентифицира дали органът или организацията съхранява документ, съдържащ тази информация.

(2) В случаите когато заявление за достъп до информация не отговаря на изискването на предходната алинея, служителят, получил заявлението по смисъла на ал. 5, следва безплатно да окаже помощ за отстраняване на недостатъците на заявлението, когато е възможно това да бъде направено без полагане на извънредни усилия от негова страна.

(3) Лице, неспособно да подаде писмено заявление за достъп до информация поради неграмотност или инвалидност, може да направи устно заявление, а служителят, който получи такова заявление, следва да го запише, като включи в него името си и длъжността, която заема в организацията, както и да предаде копие от него на заявителя.

(4) Заявление за достъп до информация по чл. 4, ал. 2 трябва да съдържа описание на правото, което заявителят се опитва да упражни или защити, както и причините, поради които информацията е необходима за упражняването или защитата на това право.

(5) Служител, който получи заявление за достъп до информация, може да го препрати на Комисаря по информацията с цел спазване изискванията на ал. 2 и/или 3.

(6) Държавните органи и частни организации могат да установяват формуляр за заявленията за достъп до информация, стига този формуляр да не забавя необосновано заявленията или да не утежнява прекомерно заявителите.

(7) Когато получат заявление за достъп до информация, държавните органи или частни организации следва да предоставят на заявителя разписка, удостоверяваща получаването на заявлението.

Срокове за отговор по заявленията за достъп до информация

9. (1) Държавните органи и частни организации трябва да отговорят на заявленията за достъп до информация в най-краткия възможен, разумен срок, но при всички случаи - не по-дълъг от двадесет работни дни от получаването на заявлението.

(2) Когато заявлението за достъп до информация е свързано с информация, която очевидно е необходима за защита живота или свободата на някого, отговорът трябва да бъде предоставен в рамките на 48 часа.

(3) Държавният орган или частната организация, чрез писмено уведомление в рамките на първоначалния 20 дневен срок, могат да удължат срока по ал. 1 с колкото е необходимо, но не повече от 40 работни дни, когато информацията, поискана със заявлението, обхваща голям брой документи или изисква търсене сред голям брой такива и съобразяването с 20 дневния срок за отговор би затруднило неоснователно дейността на органа или организацията.

(4) Несъобразяването със срока за отговор по ал. 1 се смята за отказ.

Решение по заявлението за достъп до информация

10. (1) Отговорът, по чл. 9, на заявление за достъп до информация, съгласно чл. 4, ал. 1 трябва да е писмен и да съдържа:

- а. дължимата такса, съгласно чл. 11, по отношение тази част от поисканата информация, до която се осигурява достъп, както и формата, в която информацията ще бъде предоставена;
- б. основанията за отказ по отношение на тази част от поисканата информация, до която не се осигурява достъп, съгласно Глава IV от този закон;
- в. в случаите на отказ да се посочи дали държавният орган съхранява документ, съдържащ съответната информация, причините и съответните основания за този отказ; и
- г. има ли заявителят право да обжалва (процедурите по обжалване).

(2) Отговорът, по чл. 9, на заявление за достъп до информация, съгласно чл. 4, ал. 2 трябва да е писмен и да съдържа:

- а. дължимата такса, съгласно чл. 11, по отношение тази част от поисканата информация, до която се осигурява достъп, както и формата, в която информацията ще бъде предоставена;
- б. по отношение на тази част от поисканата информация, до която не се осигурява достъп, съответните основания за отказа.

(3) По отношение на тази част от информацията, до която се осигурява достъп, предоставянето трябва да се извърши незабавно след заплащане на дължимата такса, съгласно чл. 11.

Такси

11. (1) Предоставянето на информация от страна на държавен орган или частна организация по заявление за достъп до информация може да става при условията на заплащане на такса, която обаче не трябва да надвишава действително направените разходи за издирване, подготовка и предоставяне на информацията.

(2) Заплащане на такса не трябва да се изисква по отношение на заявления за достъп до лични данни и заявления за достъп до информация, представляваща обществен интерес.

(3) Министърът, след консултация с Комисаря, може да издаде наредба, с която да уреди:

- а. начина, по който се изчисляват таксите;
- б. случаите, в които не се дължат такси, и
- в. че никоя такса не може да превишава определен максимум.

(4) Държавен орган не трябва да изисква заплащане на такса по силата на ал. 1, когато разносните по събирането на тази такса надвишават размера на самата такса.

Начини за предоставяне на информация

12. (1) Когато в заявлението за достъп до информация е посочена предпочитана форма за предоставяне на достъп от изброените в ал. 2, държавният орган или частната организация трябва да се съобрази с тази форма, освен в случаите, предвидени в ал. 3.

(2) Заявлението може да посочва следните предпочитани форми за предоставяне на достъп до информация:

- а. копие от оригинален документ;
- б. възможност за преглед на документа, в случаите когато е необходимо използване на оборудване, което обикновено е на разположение на органа;
- в. възможност за копиране на документа чрез използване на собствена техника;
- г. писмен запис на думи, съхранявани в аудио или видео форма;
- д. писмен запис на съдържанието на документ в печатна, аудио или видео форма, когато е възможно изготвянето на такъв запис с наличната за органа техника; или
- е. запис от стенографиран или шифрован по друг начин документ.

(3) Държавните органи или частните организации не са длъжни да се съобразяват с посочената от заявителя предпочитана форма на достъп, когато това може:

- а. неосновано да затрудни ефективната работа на органа или
- б. да бъде пагубно за запазването на документа.

(4) Когато документът съществува на повече от един език, той трябва да бъде предоставен в съответствие с изразеното от заявителя предпочитание.

Случаи, в които органът не разполага с поисканата информация

13. (1) Когато служител, получил заявление за достъп до информация, е уверен, че никой от съхраняваните от държавния орган документи не съдържа поисканата информация, той може да препрати заявлението до Комисаря по информацията с оглед постигане целите на настоящия член.

(2) Когато служител на Комисаря по информацията получи заявление съгласно предходната алинея, той трябва да потвърди дали държавният орган съхранява документ, съдържащ поисканата информация или не. В случаите когато държавният орган не съхранява такъв документ, но служителят на Комисаря по информацията има данни за друг държавен орган, който съхранява съответния документ, той е длъжен в най-краткия възможен срок:

- а. да препрати заявлението до този държавен орган, като уведоми за това заявителя; или
- б. да уведоми заявителя кой държавен орган съхранява съответния документ, а когато органът е повече от един - и кой от тях е вероятно да осигури достъп до информацията в най-кратък срок.

(3) Когато заявлението е препратено съгласно ал. 2, б. „а“, срокът за отговор по чл. 9 започва да тече от датата на получаване на препратеното заявление от съответния орган.

(4) Когато частна организация получи заявление за достъп до информация, която не съдържа в никой от съхраняваните от нея документи, тя е длъжна да уведоми заявителя, че не разполага с поисканата информация.

Неоснователни, повтарящи се или неоправдани заявления

14. (1) Държавните органи или частни организации не са длъжни да разгледат заявление за достъп до информация, в случаите когато заявлението е явно неоснователно или

когато наскоро е било разгледано подобно заявление от същото лице.

(2) Държавните органи или частни организации не са длъжни да удовлетворят заявление за достъп до информация, когато това ще е свързано с неразумни разходи.

ГЛАВА III: МЕРКИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ОТКРИТОСТТА

Наръчник за използване на закона

15. (1) Комисарят е длъжен, във възможно най-кратък срок от приемането на закона, да състави лесен и ясен наръчник на всеки един от официалните езици в държавата, който да съдържа практическа информация, улесняваща ефективното упражняване на правата по този закон; както и да осигури широко разпространение на наръчника в достъпна форма.

(2) Наръчникът по ал. 1 трябва да бъде обновяван при необходимост.

Служител по информацията

16. (1) Всеки държавен орган е длъжен да определи служител по информацията, както и да осигури на гражданите леснодостъпна информация относно този служител, включително неговото име, функции и начини за връзка.

(2) Освен специално предвидените в другите разпоредби на този закон, служителят по информацията има следните задължения:

- а. да спомага за прилагането на най-добрите възможни практики по отношение на съхранението, архивирането и разпореждането с документи в системата на съответния държавен орган;
- б. да служи за централно звено, в системата на съответния държавен орган, за приемане на заявления за достъп до информация, за оказване на помощ на лицата, търсещи достъп до информация, и за приемане на жалби относно дейността на държавния орган, свързана с предоставянето на информация.

Задължение за публикуване

17. Всеки държавен орган е длъжен да публикува и разпространява, най-малко веднъж годишно, важна информация, съдържаща, но не и ограничена до:

- а. описание на неговата структура, функции, задължения и бюджет;
- б. подробно описание на извършваните от него услуги за граждани;
- в. всички механизми, които са на разположение на гражданите, за подаване на молби или жалби относно дейността на органа, заедно с обобщено описание на всички молби, жалби или други действия на гражданите и отговорите на органа;
- г. кратко ръководство, съдържащо достатъчно информация за информационните масиви, видовете съхранявана информация, категориите информация, която се публикува и процедурата за подаване на заявление за достъп до информация;
- д. описание на правомощията на висшестоящите длъжностни лица, както и на процедурата за вземане на решения;
- е. всички предписания, политики, правила, ръководства или наръчници, освобождаващи този орган от изпълнение на служебните му задължения;
- ж. всички приети решения и/или политики, засягащи обществото, заедно с мотивите към тях, всички автентични тълкувания и всички важни подготвителни материали;
- з. всички механизми или процедури, чрез които гражданите могат да бъдат

представени или по друг начин да влияят при формулирането на политиката или упражняването на правомощията на този орган.

Ръководство на задължението за публикуване

18. Комисарят е длъжен:

- а. да публикува наръчник с минималните стандарти и най-добрите практики относно задължението на държавните органи за публикуване, съгласно чл. 17;
- б. по искане на държавен орган, да му предостави съвет относно задължението за публикуване.

Съхранение на документите

19. Всеки държавен орган е длъжен да съхранява документацията си по начин, улесняващ упражняването на правото на информация, предвидено в този закон и в съответствие с Правилника за прилагане, уреден в ал. 3.

(2) Всеки държавен орган е длъжен да осигури процедури, подходящи за коригиране на информация, представляваща лични данни за лицата.

(3) Комисарят е длъжен, след надлежно проведени консултации със заинтересованите групи, да издаде и от време на време да обновява Правилник за прилагане относно съхранението, управлението и разпореждането с документи, както и прехвърлянето им в (вмъкни съответния архивиращ орган, като например Държавен архив).

Обучение на служители

20. Всеки държавен орган е длъжен да осигури провеждането на обучение за служителите си във връзка с правото на информация и ефективното изпълнение на този закон.

Доклади до Комисаря по информацията

21. Служителят по информацията на всеки държавен орган е длъжен ежегодно да предоставя на Комисаря доклад за дейността на държавния орган съобразно този закон, който трябва да съдържа информация за:

- а. броя на получените заявления за достъп до информация, уважени напълно или частично, и тези, по които е отказано предоставянето на достъп;
- б. разпоредбите на закона - кои и колко често са били използвани за пълен или частичен отказ за предоставяне на достъп до информация;
- в. обжалваните откази за предоставяне на достъп до информация;
- г. събраните такси по заявления за достъп до информация;
- д. дейностите, съгласно чл. 17 (задължение за публикуване);
- е. дейностите, съгласно чл. 19 (съхранение на документацията);
- ж. дейностите, съгласно чл. 20 (обучение на служители).

ГЛАВА IV: ИЗКЛЮЧЕНИЯ

Преодоляване на обществения интерес

22. Въпреки разпоредбите на тази Глава, органът не може да откаже да посочи дали съхранява документ или не, или да откаже предоставянето на информация, освен

когато вредата за защитения интерес надделява над обществения интерес от разкриването на информацията.

Информация, вече станала публично известна

23 Независимо от разпоредбите на тази Глава, органът не може да откаже да предостави информация, когато тази информация вече е станала публично известна.

Частичен достъп

24. Ако заявление за достъп до информация касае документ, съдържащ информация, предмет на разпоредбите на тази Глава, попадаща в обсега на изключение, то всяка информация, която не е предмет на изключението до степен, че е възможно да бъде разумно отделена от останалата, следва да бъде предоставена на заявителя.

Лични данни

25. (1) 25. Органът може да откаже да посочи дали съхранява или не документ, когато от това би последвало неоправдано разкриване на информация, представляваща лични данни на трето лице.

(2) Алинея 1 не се прилага, когато:

- a. третото лице дава съгласието си за разкриването на информацията;
- б. заявителят е настойник/попечител на третото лице или най-близкият му роднина, или изпълнител на завещанието на трето лице, което е починало;
- в. третото лице е починало преди повече от 20 години;
- г. лицето е или е било служител в държавен орган и информацията е свързана с дейността му като държавен служител.

Тайна, предвидена в закон

26. Органът може да откаже да посочи дали съхранява документ или не, или да откаже да предостави информация, когато информацията е поверителна по силата на съдебни процедури, докато титулярът не се откаже от тази привилегия.

Търговска и поверителна информация

27. Органът може да откаже да предостави информация, когато:

- a. информацията е получена от трето лице и предоставянето ѝ би представлявало наказуемо нарушение на поверителността
- б. информацията е получена поверително от трето лице и:
 - б.1. представлява търговска тайна;
 - б.2. предоставянето ѝ би увредило или би могло да увреди значително търговските или финансови интереси на това трето лице;
- в. информацията е получена поверително от друга държава или международна организация и предоставянето ѝ би увредило, или би могло да увреди значително отношенията с тази държава или международна организация.

Здраве и безопасност

28. Органът може да откаже да посочи дали съхранява или не документ, или да откаже предоставянето на информация, когато от това би последвало или е възможно да последва излагане на опасност на живота, здравето или безопасността на някого.

Дейност на правозащитни органи

29. Органът може да откаже да посочи дали съхранява документ или не, или да откаже предоставяне на информация, когато от това би последвало или е възможно да последва значително затрудняване на:

- а. предотвратяването или разкриването на престъпление;
- б. задържането или преследването на престъпник;
- в. правораздаването;
- г. определянето или събирането на данък или такса;
- д. дейността на имиграционния контрол;
- е. преценката на държавен орган, дали започването на гражданско или наказателно съдопроизводство, или друга регулираща дейност по закон е оправдано или не.

Отбрана и сигурност

30. Органът може да откаже да посочи дали съхранява документ или не, или да откаже да предостави информация, когато от това би последвало или е възможно да последва причиняването на значителни вреди за отбраната или националната сигурност на (вмъкни името на държавата).

Национални икономически интереси

31. (1) Органът може да откаже да посочи дали съхранява документ или не, или да откаже да предостави информация, когато от това би последвало или е възможно да последва значително намаляване на възможностите на правителството да управлява икономиката на (вмъкни името на държавата).

(2) Органът може да откаже да посочи дали съхранява документ или не, или да откаже предоставянето на информация, когато от това би последвало или е възможно да последва значително увреждане на законните търговски или финансови интереси на държавен орган.

(3) Алинеи 1 и 2 не се прилагат доколкото заявлението е свързано с резултати от изследвания на състоянието на околната среда, разкриващи информация, свързана с обществената безопасност или риска за околната среда.

Определяне на държавната политика и дейност на държавните органи

32. (1) Органът може да откаже да посочи дали съхранява документ или не, или да откаже да предостави информация, когато от това би последвало или е възможно да последва:

- а. причиняване на значително затрудняване на формулирането и провеждането на правителствената политика;
- б. значително възпрепятстване успеха на дадена политика чрез преждевременното разкриване на тази политика;
- в. подкопаване на съвещателния процес в държавен орган чрез препятстване на свободното и открито изразяване на мнение и обмяна на възгледи;
- г. намаляване на ефективността на процедури за контрол и проверка, използвани от държавен орган.

(2) Предходната алинея не се прилага по отношение на фактически данни, анализ на фактически данни, техническа или статистическа информация.

Ограничения във времето

33. Разпоредбите на чл. 26 - 31 се прилагат доколкото предвидената в тях вреда би настъпила или би могла да настъпи по време на или след периода от време, обхванат от заявлението.

(2) Чл. 27, „б“. „в“, чл. 29, 30 и 31 не се прилагат по отношение на информация, създадена преди повече от 30 години.

ГЛАВА V: КОМИСАР ПО ИНФОРМАЦИЯТА

Назначаване на Комисар по информацията

34. (1) Комисарят се назначава от (вмъкни съответния държавен глава) след предлагане на кандидат, избран с мнозинство от 2/3 от (вмъкни съответния законодателен орган или органи) и след процес, протичащ в съответствие със следните принципи:

- а. участие на обществеността в процеса на избор на кандидат;
- б. прозрачност и откритост;
- в. публикуване на списък с кандидатите.

(2) Не може да бъде назначено за комисар лице, което:

- а. заема пост или е служител в политическа партия, или заема пост по избор или назначение в централната или местната власт;
- б. е било признато за виновно по надлежния ред, в съответствие с международно признатите принципи, в извършването на престъпление, съпроводено с насилие и/или измама или кражба и не е получило помилване/ амнистия.

(3) Комисарят се назначава за период от 7 години и може да бъде преназначаван за максимум 2 мандата, но може да бъде освободен от (вмъкни съответния държавен глава) по предложение на (вмъкни съответния законодателен орган или органи), направено с мнозинство от 2/3.

Независимост и правомощия

35. (1) Комисарят разполага с автономия по отношение на всяко друго физическо или юридическо лице, включително правителството и всяка от агенциите му, с изключение на случаите, специално предвидени в закон.

(2) Комисарят следва да разполага с всички правомощия, необходими за изпълнението на функциите му по този закон, включително възможността да придобива, владее и се разпорежда с имущество.

Възнаграждение и разноски

36. Комисарят следва да получава възнаграждение, равно на възнаграждението на съдия от Върховния съд (или вмъкни името на съответния съд), и да има право на заплащане на основателно направените от него разноски за пътуване и живеене във връзка с изпълнението на служебните му задължения.

Щат

37. Комисарят може да назначи такива работници и служители, каквито са необходими, за да му осигурят възможност да изпълнява служебните си задължения и функции.

Основни дейности

38. Освен всички други права и задължения, предвидени в този закон, Комисарят може:
- да наблюдава и съобщава за изпълнението от страна на държавните органи на задълженията им по този закон;
 - да отправя препоръки както за обща реформа, така и насочени към специфични държавни органи;
 - да си сътрудничи с държавни служители или да провежда обучения за тях относно правото на информация и ефективното изпълнение на този закон;
 - да препраща на съответните органи случаи, в които са налице достатъчно данни за извършено престъпление по този закон;
 - да прави обществено достояние изискванията на този закон и правата на гражданите по него.

Доклади

39. (1) Комисарят е длъжен, в рамките на тримесечен срок след приключване на всяка финансова година, да предоставя на (вмъкни името на законодателния орган или органи) годишен доклад за изпълнението от страна на държавните органи на задълженията им по този закон, дейността на неговото ведомство и заверен финансов отчет.

(2) Комисарят може понякога да предоставя на (вмъкни името на законодателния орган или органи) други доклади, каквито намери за уместно.

Имунитет

40. (1) Не може да бъде започнато наказателно преследване или заведено гражданско дело срещу Комисаря или лице, действащо от негово име или под негово ръководство, за каквото и да е добросъвестно действие, изказване или разгласяване на информация при изпълнение на задълженията му съгласно този закон.

(2) Освен когато е извършено злонамерено, за целите на законодателството относно обидата и клеветата, всичко казано или всяко предоставяне на информация по силата на този закон е ненаказуемо.

ГЛАВА VI: КОНТРОЛ, ОСЪЩЕСТВЯВАН ОТ КОМИСАРЯ

Жалба до Комисаря

41. Лице, подало заявление за достъп до информация, може да обжалва пред Комисаря решение на държавен орган или частна организация, която не е изпълнила свое задължение по Глава II, включително чрез:

- отказ да посочи дали съхранява или не документ, или да предостави информация, постановен в противоречие с чл. 4;
- пропускане на срока за отговор по заявление за достъп до информация, установен в чл. 9;
- непредоставяне на писмен отговор на заявление за достъп до информация, в съответствие с чл. 10;
- непредоставяне на информацията незабавно, в противоречие с чл. 10, ал. 3;
- събиране на прекомерна такса, в противоречие с чл. 11;
- несъобразяване с предпочитаната от заявителя форма на достъп, в противоречие с чл. 12.

Решение по жалба

42. (1) Комисарят, след като предостави възможност на жалбоподателя и на съответния държавен орган или частна организация да изложат писмени становища, следва да се произнесе по получената жалба във възможно най-кратък срок, но при всички положения в рамките на 30 дни.

(2) Комисарят може незабавно да отхвърля жалби:

- а. които са несериозни, целящи единствено да дразнят или очевидно неоснователни;
- б. когато жалбоподателят не е използвал своевременно всички действащи механизми за обжалване в системата на съответния държавен орган или частна организация.

(3) При всяка жалба по чл. 41 за държавния орган или частната организация е тежестта да докаже, че е действала в съответствие със задълженията си по Глава II.

(4) С решението си по ал. 1 Комисарят може :

- а. да отхвърли жалбата;
- б. да задължи държавния орган или частна организация да предприеме необходимите стъпки за изпълнение на задълженията си по Глава II.
- в. да задължи държавния орган да обезщети жалбоподателя за всички претърпени загуби или причинени страдания;
- г. да наложи глоба на държавния орган, в случаите на съществено или умишлено неизпълнение на задължение по Глава II.

(5) Комисарят е длъжен да уведоми писмено за своето решение жалбоподателя и държавния орган или частна организация, както и да посочи реда за обжалване.

Непосредствено изпълнение на решението

43. (1) След като предостави възможност на държавния орган да изложи становището си писмено, Комисарят може да реши, че държавният орган не е изпълнил свое задължение по Глава III.

(2) С решението си по предходната алинея Комисарят може да задължи държавния орган да предприеме необходимите стъпки за изпълнение на задълженията си по Глава III, включително чрез:

- а. назначаване на служител по информацията;
- б. публикуване на определена информация и/или категории информация;
- в. извършване на промени в практиките по съхранение, управление и унищожаване на документи, и/или прехвърляне на документи към (вмъкни съответния архивиращ орган, като например Държавен архив);
- г. увеличаване на обученията по правото на информация за служителите си;
- д. изготвяне и предоставяне на годишен доклад, в съответствие с чл. 21;
- е. налагане на глоба, в случай на често неизпълнение на задължение по Глава III.

(3) Комисарят е длъжен да уведоми писмено за своето решение държавния орган, както и да посочи реда за обжалване.

Разследващи правомощия на Комисаря

44. (1) В процеса на взимане на решение по чл. 42 или 43, Комисарят има власт да проведе пълно разследване, включително чрез издаване на заповеди за изискване на

доказателства и заставяне на свидетели да дадат показания.

(2) В хода на разследването по предходната алинея, Комисарят може да проучва всеки документ, по отношение на който този закон е приложим, като такъв документ не може да бъде отказан на Комисаря на никакво основание.

Обжалване на решения и заповеди на Комисаря

45. (1) В 45 дневен срок, жалбоподателят или съответният държавен орган, или частна организация могат да обжалват пред съда решение на Комисаря по чл. 42 или 43, както и заповед по чл. 44, ал. 1.

(2) При обжалване на решение по чл. 42 за държавния орган или частната организация е тежестта да докаже, че е действала в съответствие със задълженията си по Глава II.

Влизане в сила на решенията и заповедите на Комисаря

46. След изтичане на 45 дневния срок за обжалване по чл. 45, Комисарят може да уведоми писмено съда за всяко неизпълнение на негово решение по чл. 42 или 43, или на заповед по чл. 44, ал. 1 и съдът следва да разглежда такова неизпълнение като неуважение към съда.

ГЛАВА VII: СЛУЖИТЕЛИ, ОПОВЕСТЯВАЩИ ИНФОРМАЦИЯ

Служители, оповестяващи информация

47. (1) Никой не може да бъде обект на гражданска, административна или дисциплинарна отговорност за оповестяване на информация за закононарушения или разкриваща сериозна заплаха за здравеопазването, сигурността или околната среда, дотолкова доколкото оповестяването е правено добросъвестно и с основателната вяра, че тази информация отговаря на истината и разкрива факти за закононарушения или сериозна заплаха за здравеопазването, сигурността или околната среда, въпреки че самото оповестяване представлява нарушение на задължение, произтичащо от закон или договор.

(2) За целите на предходната алинея, закононарушение включва извършването на престъпление, неизпълнението на законоустановено задължение, съдебна грешка, корупция, измама или лошо управление от страна на държавен орган.

ГЛАВА VIII: НАКАЗАТЕЛНА И ГРАЖДАНСКА ОТГОВОРНОСТ

Добросъвестно разкриване

48. Никой не трябва да бъде обект на наказателно преследване, граждански процес или служебно наказване за каквото и да е добросъвестно действие в изпълнение или целящо изпълнение на задължение по този закон дотолкова, доколкото действията добросъвестно и основателно.

Престъпление

49. (1) Престъпление е всяко умишлено:

- а. възпрепятстване достъпа до документ, в противоречие с разпоредбите на Глава II от този закон;

- б. възпрепятстване на държавен орган да изпълни свое задължение по Глава III от този закон;
- в. действие, което пречи на дейността на Комисаря;
- г. унищожаване на документи без законно основание.

(2) Всеки, извършил престъпление по предходната алинея, следва да бъде осъден в бързо производство да заплати глоба в размер не повече от (вмъкни съответната сума) и/или лишаване от свобода за период, не по-дълъг от 2 години.

ГЛАВА IX: ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Правилник

50. (1) След консултация с Комисаря, Министерът може да издаде Правилник, който се публикува в Държавен вестник (или вмъкни името на съответното издание), относно:
- а. допълнителни форми за предоставяне на достъп до информация в съответствие с чл. 12, ал. 2;
 - б. обучението на длъжностни лица в съответствие с чл. 20;
 - в. докладите до Комисаря в съответствие с чл. 21;
 - г. уведомленията по този закон;
 - д. всеки административен или процедурен въпрос, свързан с приложението на този закон.

(2) Преди публикацията в Държавен вестник, всеки Правилник трябва да бъде предоставен на (вмъкни името на законодателния орган или органи).

Тълкуване

51. Когато тълкува разпоредбите на този закон, всеки съд трябва да възприеме тълкуването на разпоредбата, което осигурява най-добро приложение на правото на информация.

Кратко заглавие и влизане в сила

52. (1) Този закон може да се цитира като Закон за правото на информация (вмъкни съответната година).

(2) Този закон влиза в сила от датата на публичното му обявяване от (вмъкни съответния орган като президент, премиер или министър) или автоматично след изтичането на 6 месеца от датата на приемането му, когато не е предвидено да бъде публично обявен.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ

Най-полезните източници за правото на свобода на информацията обикновено се намират в Интернет. Предлагаме Ви списък с някои от най-важните Интернет страници.

Артикул 19, Глобална кампания за свобода на изразяването, има редица публикации, свързани с правото на свобода на информацията, публикувани на Интернет страницата: <http://www.article19.org>.

Печатни копия от тези публикации можете да заявите директно от: info@article19.org

Ресурсите на Артикал 19 включват публикации, утвърждаващи международните стандарти (Принципи) и тематични проучвания. Принципите са преведени на много езици, между които руски, френски, арабски и испански.

Йоханесбургските принципи: Национална сигурност, свобода на изразяването и достъп до информация, 1996.

Право на Обществото на Информация: Принципи на законодателството за свобода на информацията, 1999.

Глобални насоки на правото свобода на информацията: Изследване в Южна Азия, 2001.

Свобода на информацията: сравнително проучване (публикувано от ЮНЕСКО), 2003. Тази книга съдържа и CD с документалния филм - *Отчети и отчетност*, разказващ за движението за правото на информация в Раджастан, Индия и може да бъде свалена от: <http://www.article19.org/docimages/1707.pdf>

Препоръка (2002)² на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи може да бъде намерена на: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/2_Committee_of_Ministers'_texts/PDF_Rec\(2002\)002_E.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/5_Documentary_Resources/1_Basic_Texts/2_Committee_of_Ministers'_texts/PDF_Rec(2002)002_E.pdf)⁸

⁸ Превод на Български е достъпен на адрес: http://www.aip-bg.org/eurolaw_bg.htm (бел. прев.)

Гражданската конвенция за корупция на Съвета на Европа можете да намерите тук: [http://conventions.coe.int/treaty/EN/hatYouWant.asp?NT = 174&CM = 8&DF = \(civil\)](http://conventions.coe.int/treaty/EN/hatYouWant.asp?NT=174&CM=8&DF=(civil))

Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията можете да намерите тук: [http://conventions.coe.int/treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT = 173&CM = 8&DF = \(criminal\)](http://conventions.coe.int/treaty/EN/WhatYouWant.asp?NT=173&CM=8&DF=(criminal))

Програмата за свобода на информацията към Правната инициатива на Институт „Отворено общество“ има за цел да подкрепя приемането и упражняването на закони, осигуряващи достъп до правителствена информация, както и информация от обществен интерес, съхранявана от частни компании: <http://www.justiceinitiative.org/activities/foiofoe/foi>

Прозрачност без граници (Privacy International): <http://www.privacyinternational.org>. Дейвид Банисар от Privacy International е провел задълбочено проучване на законите за достъп до информация, което можете да намерите тук: http://www.freedominfo.org/survey/global_survey2004.pdf

На страницата <http://www.freedominfo.org/index.htm> редовно се публикуват новини в областта на свобода на информацията.

Инициатива за правата на човека на Британската общност провежда кампании в държави от общността, основно в Азия и Африка. Актуална информация можете да намерите тук: <http://www.humanrightsinitiative.org/programs/ai/rti/rti.htm>.

Проучване за състоянието на достъпа до информация в страните от Британската общност е достъпно тук: http://www.humanrightsinitiative.org/publications/chogm/chogm_2003/default.htm.

Програма Достъп до Информация, организация, насърчаваща прилагането на правото на свобода на информацията в България: <http://www.aip-bg.org>.

На Интернет страницата на Американското дружество за граждански свободи можете да прочетете онлайн наръчник за използването за американския закон за свобода на информацията: <http://www.aclu.org/library/foia.html>.

В Интернет страницата на Кампанията за свобода на информацията можете да намерите ресурси за свобода на информацията във Великобритания и света: <http://www.cfoi.org.uk>.

Прозрачност без граници /Privacy International/: <http://www.privacy.org>.

Консултантски център за демокрация (ODAC), неправителствена организация, предоставяща съвети на обществеността по въпросите на свободата на информацията в Южна Африка: <http://www.opendemocracy.org.za>.

Законодателство за свобода на информацията:
<http://home.online.no/~wkeim/foil.htm>.

Свобода на информацията в Азия: <http://foi-asia.org>.

Ресурси по законодателството за свобода на информацията: <http://www.foi.net>.

Вътрешните хора по света: Законодателство, култура и практика (2004).
Публикувана от Public Concern at Work (PCaW); e-mail: whistle@pcaw.co.uk;
website: www.pcaw.co.uk

ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



Програма Достъп до Информация е учредена на 23 октомври 1996 г. в София от журналисти, юристи, социолози и икономисти, решени да допринесат за установяването на информирано обществено мнение.

Фондация Програма Достъп до Информация е член на международната мрежа Freedom of Information Advocates Network (FOIA Net)

Основна цел:

Спомага за реализиране правото на гражданите на информация, заложено в чл. 41 на Конституцията на България.

Чл. 41. (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала.

(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.

Цели:

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.

ПДИ насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация.

ПДИ работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местна власт.

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

бул. „Васил Левски“ 76, ет. 3, ап. 3

1000 София

тел./факс (+ 359 2) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91

E-mail: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org